

Efnahagsbrot eiga ekki að borga sig

Skýrsla nefndar um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum

**Unnið fyrir innanríkisráðuneytið
Október 2013**

EFNISYFIRLIT

1. KAFLI - Samantekt	5
1.1 Störf nefndarinnar og gagnaöflun	5
1.2 Viðfangsefni nefndarinnar.....	6
1.3 Helstu forsendur	7
1.4 Helstu niðurstöður	8
1.5 Tillögur nefndarinnar	10
1.5.1 Breytt stofnanaskipan	10
1.5.2 Aukin skilvirkni, samráð og samvinna stofnana	11
1.6 Tillögur um tímabundnar aðgerðir	13
1.6.1 Frestun á stofnun héraðssaksóknaraembættis.....	13
1.6.2 Starfræksla embættis sérstaks saksóknara á árinu 2014.....	13
2. KAFLI – Um efnahagsbrot.....	14
2.1 Hugtakið efnahagsbrot	14
2.2 Rannsókn og saksókn í sögulegu ljósi.....	15
3. KAFLI - Fyrirkomulag á Norðurlöndum	18
3.1 Danmörk.....	18
3.1.1 SØIK.....	18
3.1.2 Aðrar stofnanir	19
3.2 Noregur.....	19
3.2.1 Økokrim.....	19
3.2.2 Aðrar stofnanir	20
3.3 Svíþjóð	20
4. KAFLI - Meðferð efnahagsbrotamála.....	22
4.1 Eftirlit eða rannsókn	22
4.2 Lögreglu- eða stjórnáslurannsókn	23
4.3 Refsing eða stjórnásluviðurlög.....	25
5. KAFLI - Stofnanir sem annast rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum	28
5.1 Embætti sérstaks saksóknara.....	29
5.2 Fjármálaeftirlitið.....	35
5.3 Lögreglustjórar	40
5.4 Ríkislögreglustjórinn.....	40
5.5 Ríkissaksóknari	41
5.6 Ríkisskattstjóri.....	42
5.7 Samkeppniseftirlitið	42
5.8 Skattrannsóknarstjóri ríkisins.....	46
5.9 Tollstjóri	48
5.10 Aðrar stofnanir	51

5.11 Samantekt.....	52
5.11.1 Málafjöldi.....	52
5.11.2 Fjöldi ársverka	53
5.11.3 Kostnaður	54
6. KAFLI – Hvað kallar á endurskoðun?	55
6.1 Tímabundin og óviss staða embættis sérstaks saksóknara	55
6.2 Skortur á heildaryfirsýn.....	55
6.2.1 Skert réttaröryggi.....	56
6.2.2 Réttarfarslegir annmarkar.....	57
6.3 Hætta á tvíverknaði	58
6.4 Sérfræðipekking ekki vel nýtt	58
6.5 Mismunandi málsmeðferð og viðurlög	58
6.5.1 Sektir	59
6.5.1.1 Fjárhæð sekta.....	59
6.5.1.2 Stofnanir sem leggja á sektir	59
6.6 Mismunandi samspil eftirlitsstofnana og lögreglu	60
6.7 Veik staða embættis ríkissaksóknara.....	61
6.8 Kæra frá eftirlitsstofnun forsenda aðgerða lögreglu.....	62
6.9 Óskilvirkt upplýsingastreymi	63
7. KAFLI – Almennar forsendur fyrir endurskoðun.....	65
7.1 Verndarhagsmunir refsíákvæða.....	65
7.2 Tjón af völdum efnahagsbrota.....	66
7.3 Varnaðaráhrif og uppljóstrunarhætta	66
7.4 Heildarskipulag lögreglu og ákærvalds.....	67
7.5 Rannsókn og saksókn á einni hendi eða aðskilin	67
7.6 Varnir gegn peningaþvætti	70
7.7 Stjórnsýslumeðferð og/eða lögreglurannsókn.....	72
7.8 Kostnaður og ávinningur af rannsókn og saksókn efnahagsbrota.....	73
7.9 Aukin skilvirkni.....	75
8. KAFLI - Endurheimt ólögmeats ávinnings af efnahagsbrotum	77
9. KAFLI - Úrbætur á rannsókn og saksókn.....	81
9.1 Hvernig er unnt að sporna við tvíverknaði?	81
9.2 Hvernig verður sérfræðipekking betur nýtt?	81
9.3 Betri yfirsýn yfir efnahagsbrot í samfélaginu.....	84
9.4 Samræming málsmeðferðar og viðurlaga.....	85
9.5 Endurskoðunarheimildir ríkissaksóknara á ákvörðunum eftirlitsstofnana.....	86
10. KAFLI - Efnahagsbrotastofnun.....	87
10.1 Stór efnahagsbrotastofnun.....	87
10.1.1 Helstu kostir	88
10.1.2 Helstu vankantar.....	88
10.1.2.1 Eftirlit og rannsókn skilin að	88
10.1.2.2 Endurskoðun refsinga og stjórnsýslusekta	88

10.1.2.3 Vandkvæði á að færa rannsóknarheimildir eftirlitsstofnana til lögreglu.....	89
10.1.2.4 Ólík fjármögnun stofnana.....	89
10.1.2.5 Samantekt	90
10.2 Efnahagsbrotastofnun á grunni embættis sérstaks saksóknara.....	90
10.2.1 Helstu kostir	91
10.2.2 Helstu vankantar.....	91
10.3 Fyrirkomulag rannsókna og saksóknar í skattalagabrotamálum	92
10.3.1 Sameining embættis sérstaks saksóknara og skattrannsóknarstjóra.....	94
10.3.1.1 Helstu kostir	95
10.3.1.2 Helstu vankantar.....	96
10.3.2 Embætti lögreglustjóra skattalagabrota með ákærvald	97
10.3.2.1 Helstu kostir	97
10.3.2.2 Helstu vankantar.....	97
10.3.3 Ákærvald fært til skattrannsóknarstjóra	98
10.3.4 Aukið samstarf og samvinna milli stofnana.....	98
10.3.5 Niðurstöður um rannsóknir og saksókn skattalagabrota	99
10.4 Efnahagsbrotadeild hjá embætti héraðssaksóknara.....	100
10.5 Þriggja stöð rannsókna- og ákærvaldsstofnun.....	101
10.6 Rannsókn og saksókn færð til ríkislögreglustjóra eða lögregluembætta.....	102
10.7 Niðurstöður um stofnanakerfið	103
11. KAFLI - Kostnaður við efnahagsbrotastofnun	105
11.1 Umfang og starfsmannafjöldi.....	105
11.2 Kostnaður	106

1. KAFLI - Samantekt

Með lögum nr. 82/2011, um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008, voru verkefni efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra færð undir embætti sérstaks saksóknara. Í 7. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara er kveðið á um að ráðherra geti eftir 1. janúar 2013 lagt til, að fengnu álitum ríkissaksóknara, að embættið verði lagt niður og skal hann þá leggja fyrir Alþingi frumvarp þess efnis. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að verkefni embættisins hverfi þá til lögreglu eða ákæranda eftir almennum ákvæðum lögreglulaga og laga um meðferð sakamála. Í lögum nr. 82/2011, sem tóku gildi 23. júní 2011 er að finna svofellt ákvæði til bráðabirgða:

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.

Innanríkisráðherra skipaði 16. janúar 2012 nefnd í samræmi við ofangreint bráðabirgðaákvæði, sbr. bréf innanríkisráðuneytisins dags. 20. janúar 2012. Nefndina skipuðu í upphafi þau Sigurður Tómas Magnússon prófessor við Háskólann í Reykjavík, sem var formaður, Bryndís Kristjánsdóttir skattrannsóknarstjóri og Þóra M. Hjaltested skrifstofustjóri í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Í júní 2012 tók Valgerður Rún Benediktsdóttir skrifstofustjóri í sama ráðuneyti sæti Þóru í nefndinni. Með nefndinni starfaði Gunnlaugur Geirsson lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu.

Á fundi sem nefndin átti með innanríkisráðherra 20. mars 2012 kynnti nefndin ráðherra störf nefndarinnar að upplýsingaöflun. Á fundinum óskaði ráðherra eftir að nefndin tæki einnig til skoðunar hvaða úrræði væri hægt að grípa til í því skyni að endurheimta í ríkari mæli en nú er gert ólögsmætan ávinning af brotastarfsemi.

1.1 Störf nefndarinnar og gagnaöflun

Nefndin aflaði gagna bæði innanlands og erlendis. Aflað var upplýsinga hjá ýmsum embættum og stofnunum, sem hafa með rannsókn efnahagsbrota að gera, varðandi það verkefni sem nefndinni var ætlað að fjalla um. Með bréfum dags. 20. febrúar 2012 óskaði nefndin eftir því að stofnanirnar veittu m.a. upplýsingar um verkefni þeirra á þessu sviði, og kosti og galla við núverandi skipan mála. Ítarleg umfjöllun um þær spurningar sem lagðar voru fyrir og þau svör er bærust nefndinni er að finna í kafla 5.

Auk gagnaöflunar með framangreindum hætti hélt nefndin fundi með forstöðumönnum stofnana sem fara með rannsókn og/eða saksókn í efnahagsbrotamálum.

- Þann 25. júní 2012 mættu f.h. embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins Gunnar Th. Kristjánsson, staðgengill skattrannsóknarstjóra og forstöðumaður rannsóknarsviðs, og Theodóra Emilsdóttir, forstöðumaður lögfræðisviðs.
- Þann 26. júní 2012 mætti Ólafur Þór Hauksson, sérstakur saksóknari.

- Þann 26. júní 2012 mættu f.h. Samkeppniseftirlitsins Páll Gunnar Pálsson, forstjóri, og Ásgeir Einarsson, aðstoðarforstjóri.
- Þann 26. júní 2012 mættu f.h. tollstjóra Karen Bragadóttir, forstöðumaður tollasviðs, og Gísli Gíslason, deildarstjóri rannsóknardeildar.
- Þann 4. júlí 2012 mættu f.h. Fjármálaeftirlitsins Unnur Gunnarsdóttir, forstjóri, Guðrún Finnborg Þórðardóttir, staðgengill yfirlögfræðings og Rúna Malmquist, forstöðumaður eftirlitsins.
- Þann 10. maí 2013 mættu f.h. embættis ríkislögreglustjóra Haraldur Johannessen, ríkislögreglustjóri, Óskar Þórmundsson, yfirlögregluþjónn og starfsmaður peningaþvættis-skrifstofu, og Thelma Þórðardóttir, lögfræðingur.

Þar að auki hélt nefndin 17 fundi í innanríkisráðuneytinu frá 17. janúar 2012 til 24. október 2013. Á fundi nefndarinnar 28. september 2012 var haldinn símafundur með Arnari Jenssyni, tengifulltrúa Íslands við Europol, en hann hefur rannsakað þróun og stöðu mála varðandi upptöku ávinnings af brotastarfsemi. Þá mætti Snorri Örn Árnason afbrotufræðingur á fund nefndarinnar 26. október 2012 en hann hafði óskað eftir því að fá að koma á fund nefndarinnar.

1.2 Viðfangsefni nefndarinnar

Þau viðfangs- og álitaeefni er lúta að rannsókn og saksókn efnahagsbrotamála eru fjölmörg og margvísleg. Ljóst varð því að nefndin yrði að afmarka þau verkefni sem hún tæki til skoðunar í störfum sínum.

Fyrir liggur að verkefnum embættis sérstaks saksóknara hefur ekki verið skipaður varanlegur sess í löggjöf en marka þarf þeim verkefnum sem þar fara nú fram, og öll eru á sviði rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, traustan grundvöll til framtíðar, bæði hvað varðar lagalega umgjörð og framkvæmd. Nefndin tók jafnframt til skoðunar almennt hvort haga mætti skipulagi og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, þ.m.t. skattalagabrotamálum, með árangursríkara hætti en nú er og voru í því sambandi kannaðir ýmsir möguleikar á breytingum, bæði á stofnanakerfinu og á málsmeðferð. Eftirfarandi þættir voru einkum skoðaðir:

- a. Hvort rétt væri að setja á stofn nýja efnahagsbrotastofnun sem tæki við þeim verkefnum sem embætti sérstaks saksóknara hefur nú með höndum, eða hvort rannsókn og saksókn þeirra mála sé betur fyrir komið með öðrum hætti. Hvort rétt væri að ætla slíkri stofnun víðtækara hlutverk en embætti sérstaks saksóknara hefur nú með höndum og þá einkum horft til verkefna er lúta að peningaþvætti og upptöku eigna vegna efnahagsbrotastarfsemi.
- b. Hvort rétt væri að sameina stofnanir á þessu sviði eða færa verkefni til á milli þeirra í þeim tilgangi að auka skilvirkni og stuðla að betri nýtingu fjármuna.
- c. Með hvaða hætti væri unnt að styrkja löggjöf og réttarframkvæmd varðandi málsmeðferð á þessu sviði með aukinni samræmingu og samvinnu milli stofnana í þeim tilgangi að auka skilvirkni og stuðla að betri nýtingu fjármuna.

Þar sem viðfangsefni nefndarinnar var framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum tók skoðun nefndarinnar til verkefna fjölmargra stofnana sem hafa með rannsóknir og ákvörðun viðurlaga vegna efnahagsbrota að gera. Vegna þessarar afmörkunar var ekki hugað að fyrirkomulagi og starfsemi eftirlitsstofnana að öðru leyti, þ.m.t. mögulegri

sameiningu slíkra stofnana. Þar sem stór hluti skattalagabrota teljast til efnahagsbrota taldi nefndin rétt að taka rannsókn og saksókn skattalagabrota í heild til skoðunar.

Viðfangsefni nefndarinnar voru þannig nokkuð umfangsmikil og álitaefnin fleiri en í upphafi var búist við.

1.3 Helstu forsendur

Nefndin komst að niðurstöðum og mótaði tillögur sínar um framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksóknar í skattalaga- og efnahagsbrotamálum á grundvelli eftirfarandi almennra forsendna:

- Heildarskipulag lögreglu og ákærvalds stendur á krossgötum. Nefndinni er ljóst að framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum mun að verulegu leyti ráðast af ákvörðunum um framtíðarfyrirkomulag lögreglu og ákærvalds í landinu.
- Efnahagsbrot snúast að jafnaði um mun meiri fjárhagslega hagsmuni en aðrar tegundir brota og eru þar af leiðandi til þess fallin að valda meira tjóni en önnur brot. Efnahagsbrot eru almennt talin valda meira fjárhagslegu tjóni en öll önnur brot samanlagt.
- Nefndin telur að þótt það geti aldrei orðið markmið rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum að afla ríkissjóði tekna, geti vönduð og skilvirk refsivarsla á þessu sviði haft í för með sér bæði beinan og óbeinan fjárhagslegan ávinning fyrir ríkissjóð og ekki síður fyrir borgarana með eftirfarandi hætti:
 - Skapað varnaðaráhrif og þar með dregið úr því gríðarlega tjóni sem samfélagið hefur sannarlega af slíkum brotum.
 - Stutt við skattheimtu og treyst þannig nauðsynlega tekjuöflun ríkissjóðs samhliða því að stuðla að jöfnuði milli borgaranna.
 - Sektir sem innheimtast renna í ríkissjóð.
 - Bætt árangur af endurheimtu ólögmeats ávinnings.
 - Stuðlað að efndum á einkaréttarlegum kröfum brotaþola.
- Nefndin telur það grundvallarmarkmið allrar refsivörslu að koma í veg fyrir að glæpir borgi sig. Hvað efnahagsbrot varðar þarf nýtt fyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum að stuðla að því að enginn hagnist á efnahagsbrotum og að almenningur fái það á tilfinninguna að efnahagsbrot borgi sig ekki.
- Nefndin telur að miða megi við að refsihámark sem sett sé í lögum við einstökum brotum sé nothæfur mælikvarði á mikilvægi þeirra verndarhagsmuna sem refsíákvæðunum er ætlað að vernda. Miðað við að allt að sex ára fangelsisrefsing er lögð við mörgum alvarlegustu tegundum efnahagsbrota má álykta að verndarhagsmunir slíkra brota séu mjög mikilvægir að mati löggjafans og því þurfi að leggja ríka áherslu á að upplýsa þau.
- Almennt er talið að almenn og sérstök varnaðaráhrif refsinga séu meiri í þeim brotaflokkum þar sem brot eru framin af yfirlögðu ráði. Uppljóstrunarhætta er þó yfirleitt talin hafa meiri varnaðaráhrif en þungar refsingar. Þar sem efnahagsbrot eru að jafnaði framin með úthugsuðum og skipulögðum hætti ættu varnaðaráhrif refsinga að vera mikil að því skilyrði uppfylltu að umtalsverðar líkur séu á að brot upplýsist og unnt sé að koma fram viðurlögum. Tryggja þarf að refsíákvæðum, þ.m.t. um sektarfjárhæðir og fyrirkomulagi refsivörslu sé hagað þannig að þessi varnaðaráhrif séu til staðar.
- Nefndin telur að reynslan hér á landi og í nágrannalöndunum sýni ótvírætt að náíð samspil þurfi að vera á milli þeirra sem annast rannsókn og ákvörðun um útgáfu ákæru í efnahagsbrotamálum til þess að viðunandi árangur náist og að skilvirkast sé að þessum

tveimur þáttum sé fyrir komið innan sömu stofnunar eins og tíðkast hefur hjá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra, embætti sérstaks saksóknara, Økokrim í Noregi, SØIK í Danmörku og Ekobrottsmyndigheten í Svíþjóð.

- Nefndin telur flest rök mæla með því að peningaþvættisskrifstofa sé staðsett innan þeirrar stofnunar sem fer með rannsókn efnahagsbrotamála þar sem mestar líkur séu á að peningaþvættistilkynningar tengist efnahagsbrotum. Góð tengsl þurfa þó að vera við aðra aðila sem annast rannsókn annarra hagnaðarbrot, svo sem skattalagabrot, fíkniefnabrot, mansals og annarrar skipulagðrar glæpastarfsemi, svo og greiningardeild ríkislögreglustjóra.
- Nefndin telur að aðgerðir til að endurheimta ólögmætan ávinning af brotum verði eflar og verði fastur liður í meðferð allra efnahagsbrota þar sem slíkt er mögulegt. Sérfræðipækking og reynsla á þessu sviði verði eflað með því að fela sérstakri skrifstofu við nýja efnahagsbrotastofnun að aðstoða þá sem vinna að rannsóknum efnahagsbrota og hvers kyns hagnaðarbrot og skipulagðrar glæpastarfsemi við önnur embætti við að tryggja endurheimt ólögmæts ávinnings innan lands og utan.
- Nefndin telur mikilvægt að alvarleg efnahagsbrot, sem fangelsisrefsing er lögð við í lögum, séu frá upphafi rannsökuð með þeim hætti að unnt sé að beita þeim rannsóknaraðferðum og þvingunarúrræðum sem nauðsynlegar eru til þess að tryggja sem best sönnun fyrir refsiverðri háttsemi. Hugað verði að því hvort rétt sé að fleiri tegundir brota verði rannsökuð frá upphafi á grundvelli sakamálalaga.
- Nefndin telur mikilvægt að framtíðarfyrirkomulag rannsókna alvarlegra efnahagsbrotamála taki mið af því að sem mest samfella skapist í rannsókn og þau verði rannsökuð með aðkomu sérfræðinga á viðkomandi sviði og sérfræðinga í rannsókn sakamála, hvort sem forræði á rannsókn einstakra mála verði á hendi einnar stofnunar frá upphafi til enda, það flytjist á milli stofnana eða um sameiginlega rannsókn verði að ræða.
- Nefndin gerir sér grein fyrir að rannsókn efnahagsbrota er almennt mjög kostnaðarsöm í samanburði við rannsókn annarra sakamála þar sem málin snúast yfirleitt um flókin lögskipti, sakborningar eru oft margir og sömuleiðis mörg vitni og þ.a.l. margar skýrslutökur, mikið magn skjala, rannsókn teygir sig oft til margra landa og kraftmiklum vörnum haldið uppi. Þessi mikli kostnaður kallar á skipulögð vinnubrögð og mikla forgangsröðun.
- Nefndin telur að unnt sé að tryggja aukna skilvirkni í rannsóknum efnahagsbrota með því að sporna við óþarfa tvíverknaði, nýta betur sérfræðipækkingu og auka málshraða og þannig verði opinbert fé betur nýtt.

Nefndin telur að ótvíræður þjóðfélagslegur ávinningur sé af því að halda uppi skilvirkri réttarvörslu á sviði skattalaga- og efnahagsbrotamála þar sem skilvirk réttarvarsla á þessu sviði sé til þess fallin að hafa bæði almenn og sérstök varnaðaráhrif og hvetja til heilbrigðra og heiðarlegra viðskiptahátta.

1.4 Helstu niðurstöður

Ljóst er að framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksóknar í skattalaga- og efnahagsbrotamálum hlýtur að miklu leyti að ráðast af ákvörðunum um framtíðarskipan ákærvalds og lögreglu í landinu í heild. Í því sambandi má nefna að brýnt er að huga að endurskoðun á hlutverki og verkefnum ríkissaksóknara. Þá hefur gildistöku ákvæða sakamálalaga nr. 88/2008 um héraðssaksóknara verið frestað til 1. janúar 2014, sbr. lög nr. 162/2011, en þar sem í 2. mgr. 22.

gr. sakamálalaga er gert ráð fyrir að við það embætti verði starfrækt deild skattalaga- og efnahagsbrota er framtíð embættis sérstaks saksóknara í núverandi mynd í verulegri óvissu. Auk þess var frumvarp um fækkun lögregluembætta lagt fyrir Alþingi á síðasta þingi en fjöldi lögregluembætta skiptir einnig máli hvað varðar fyrirkomulag ákærvalds.

Umboð nefndarinnar náði ekki til þess að kanna samruna eftirlitsstofnana heldur fyrst og fremst sameiningu þeirra verkefna lögreglu og annarra stofnana sem hafa með höndum rannsóknir efnahagsbrota. Nefndin skoðaði vandlega þann möguleika að sameina rannsóknir efnahagsbrota sem nú fara fram hjá hinum ýmsu stofnunum í eina stóra efnahagsbrotastofnun. Niðurstaða nefndarinnar var sú að þótt það hefði ýmsa kosti að rannsaka efnahagsbrotamál frá upphafi til enda hjá sömu stofnun væri í flestum tilvikum hagfelldara að eftirlit á einstökum sérsviðum og frumrannsókn efnahagsbrota á sama sviði heyrði undir sömu stofnun. Því leggur nefndin til að Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið annist áfram frumrannsókn þeirra mála sem þar eru rannsökuð og síðan send lögreglu á grundvelli kæru. Hins vegar telur nefndin rétt að huga að því að formbinda í lögum sameiginlega rannsókn eftirlitsstofnana og lögreglu vegna alvarlegra brota sem varðað geta fangelsisrefsingu svo unnt sé að tryggja sönnunargögn með húsleitum í upphafi rannsókna og framkvæma skýrslutökur af sakborningum og vitnum svo þeir geti síður samræmt framburði sína.

Skoðun nefndarinnar á sameiningu verkefna á sviði efnahagsbrota beindist því einkum að rannsóknum skattalagabrota sem nú fara fram hjá skattrannsóknarstjóra og starfsemi embættis sérstaks saksóknara auk tengdra verkefna svo sem starfsemi peningaþvættisskrifstofu og endurheimt ólögmeats ávinnings brota.

Eins og fram kemur í kafla 3 um fyrirkomulag rannsókna efnahagsbrota á hinum Norðurlöndunum eru starfræktar í Danmörku og Noregi miðlægar stofnanir sem annast eingöngu rannsókn og saksókn í mjög flóknum og/eða umfangsmiklum málum sem þykja hafa mikla þýðingu. Þessar stofnanir taka tiltölulega fá mál til rannsókna á hverju ári. Í þessum löndum eru hins vegar einnig starfræktar öflugar rannsóknardeildir við lögregluembætti sem hafa yfir að ráða mannafla og sérþekkingu til að rannsaka efnahagsbrot og fara þær með rannsóknir mikils þorra slíkra mála. Økokrim, norska efnahagsbrotarannsóknarstofnunin, sem er með um 140 starfsmenn, velur til að mynda úr þau mál sem stofnunin tekur til rannsókna og fylgir þeim eftir atvikum eftir með útgáfu ákæru. Ekobrottsmyndigheten, sænska efnahagsbrotarannsóknastofnunin, sem er með um 430 starfsmenn, rannsakar hins vegar og gefur út ákæru í margfalt fleiri málum og er stærsti málaflokkurinn skattamál. Rannsóknir þessara mála er oft á tíðum unnar í samvinnu við sérhæfðar eftirlits- og rannsóknarstofnanir á hinum ýmsu sviðum efnahagsbrota. Einkum og sér í lagi á það við um rannsóknir skattalagabrota í Svíþjóð sem unnar eru í náinni samvinnu við Skattebrottsenheten, skattrannsóknardeildir skattkerfisins, sem hafa yfir að ráða yfir 300 starfsmönnum.

Nefndin telur farsælast að byggja upp hér á landi hliðstæða efnahagsbrotastofnun eins og í nágrannalöndunum sem annist rannsóknir og saksókn í efnahagsbrotamálum. Þá telur nefndin ljóst að hér á landi þurfi augljóslega að byggja upp hlutfallslega fjölmennari efnahagsbrotastofnun en í nágrannalöndunum miðað við fólksfjölda. Helstu rök nefndarinnar fyrir því eru eftirfarandi:

1. Í fyrsta lagi sýnir reynslan hér á landi að slík stofnun þarf að hafa nægan mannafla og sérfræðiþekkingu til að takast á við rannsókn 5-10 mjög stórra efnahagsbrotamála samtímis með árangursríkum hætti en slíkt krefst talsverðs fjölda starfsmanna. Reynslan hefur sýnt að á Íslandi hafa komið upp efnahagsbrotamál sem eru jafnvel flóknari og umfangsmeiri en stærstu mál sömu tegundar í margfalt fjölmennari löndum.
2. Í öðru lagi þarf efnahagsbrotastofnun hér á landi að vera svo vel mönnuð og svo vel búin sérfræðiþekkingu að hún geti tekist á við slík mál án þess að rannsókn annarra mála, svo sem skattalagabrota, fari úr skorðum um lengri eða skemmri tíma.
3. Í þriðja lagi þarf slík stofnun hér á landi, hér eftir sem hingað til, ekki aðeins að taka til meðferðar umfangsmestu og flóknustu efnahagsbrotamálin eins og tíðkast í nágrannalöndunum heldur jafnframt fjölda meðalstórra og jafnvel umfangsminni efnahagsbrotamála. Íslensk efnahagsbrotastofnun þarf þ.a.l. að annast meðferð hlutfallslega mun fleiri mála en sambærilegar stofnanir í nágrannalöndunum.
4. Í fjórða lagi telur nefndin að fjöldi innkominna mála hjá embætti sérstaks saksóknara síðustu árin, og þá sérstaklega fjöldi annarra mála en þeirra sem tengjast bankahruninu og afleiðingum þess, sýni að mikil þörf sé, a.m.k. í nánustu framtíð, fyrir starfrækslu öflugr embættis sem annast rannsókn og saksókn vegna brota á þessu sviði.

1.5 Tillögur nefndarinnar

Nefndin skiptir tillögum sínum í tvennt. Annars vegar eru tillögur að breyttri stofnanaskipan á sviði rannsókna og ákærvalds í skattalaga- og efnahagsbrotamálum. Hins vegar eru ýmsar almennari tillögur nefndarinnar sem nefndin telur til þess fallnar að stuðla að aukinni skilvirkni á þessu sviði.

Tillögur nefndarinnar miðast að því að nýtt fyrirkomulag rannsókna og ákærvalds í skattalaga- og efnahagsbrotamálum komi til framkvæmda í ársbyrjun 2015. Í kafla 1.6. hér á eftir verður hins vegar fjallað um hugmyndir og tillögur nefndarinnar varðandi helstu verkefni og aðgerðir sem þarf að ráðast í þangað til.

1.5.1 Breytt stofnanaskipan

Nefndin var sammála um að nauðsynlegt væri að byggja upp nýtt rannsókn- og ákærvaldsembætti á sviði efnahagsbrota. Að mati nefndarinnar eru tvær leiðir færar í því skyni.

Fyrri leiðin er eftirfarandi:

Sett verði á stofn ný rannsókn- og ákærustofnun til að taka við verkefnum embættis sérstaks saksóknara. Peningaþvættisskrifstofa verði færð frá ríkislögreglustjóra til nýrrar stofnunar. Sett verði upp sérstök deild er sinni endurheimtu ólögmeats ávinnings af brotum.

Stofnunin verði byggð upp á grunni embættis sérstaks saksóknara sem annast rannsóknir alvarlegra efnahagsbrota og fari jafnframt með ákærvald á lægra ákærvaldsstigi (eða eftir atvikum milliákærvaldsstigi) í þeim málaflokkum sem þar eru rannsökuð. Þetta embætti fari að lágmarki með rannsókn efnahagsbrotamála og ákærvald í skattalaga- og efnahagsbrotamálum.

Verði ákveðið að gera breytingu á því bráðabirgðahlutverki ríkissaksóknara, að höfða þau sakamál sem til stóð að fela héraðsaksóknara samkvæmt 23. gr. sakamálalaga nr. 88/2008, gerir

nefndin það að tillögu sinni að þessi ákærvaldsverkefni verði færð undir sérstaka stoð við þá stofnun sem nefndin gerir tillögu um að sett verði á fót til að annast rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum. Þessi stofnun fari þá annað hvort með ákærvald á lægra ákærvaldsstigi af tveimur eða á milliákærvaldsstigi ef ákveðið verður að hafa þrjú ákærvaldsstigi.

Síðari leiðin gengur lengra í sameiningu stofnana og er eftirfarandi:

Sett verði á stofn ný rannsókna- og ákærstofnun til að taka við verkefnum embættis sérstaks saksóknara, skattrannsóknarstjóra og eftir atvikum verkefnum er varða málshöfðanir ríkissaksóknara. Peningaþvættisskrifstofa verði færð frá ríkislögreglustjóra til nýrrar stofnunar. Sett verði upp sérstök deild er sinni endurheimtu ólögsmæts ávinnings af brotum.

Um yrði að ræða tveggja eða eftir atvikum þriggja stoða stofnun sem fari með rannsóknir og ákærvald í öllum skattalaga- og efnahagsbrotamálum. Undir þriðju stoð þessarar stofnunar myndu eftir atvikum heyra málshöfðun í sakamálum sem ríkissaksóknari annast nú. Þessi stofnun færi með ákærvald á lægra ákærvaldsstigi (skilgreint sem lögreglustofnun) eða á milliákærvaldsstigi (héraðssaksóknari) eftir því hvaða ákvörðun verður tekin um fyrirkomulag ákærvalds.

Báðar leiðirnar kalla a.m.k. á breytingar á sakamálalögum og lögreglulögum og sú síðari auk þess á breytingar á skattalöggjöf.

Gengið er út frá því að sérþekking og reynsla sem byggð hefur verið upp hjá embætti sérstaks saksóknara og embætti skattrannsóknarstjóra nýtist hjá nýrri stofnun með þeim hætti að starfsmenn fái flutning til nýrrar stofnunar.

Án tillits til þess hvaða leið verður farin er nefndin sammála um að gera þurfi breytingar á meðferð skattalagabrotamála og er fjallað ítarlega um ýmsa slíka kosti í kafla 10.3. Nefndin leggur til þær lágmarksbreytingar á meðferð skattalagabrotamála að frekari samvinna og samráð skattrannsóknarstjóra og efnahagsbrotastofnunar verði lögbundin þannig að skattrannsóknarstjóri fullrannsaki skattalagabrot en sendi þau til ákærmeðferðar til efnahagsbrotastofnunar. Eftirfarandi breytingar verði auk þess gerðar á fyrirkomulaginu:

1. Rannsóknir skattamála verði að öllu leyti skilgreindar sem sakamálarannsóknir og sömu þvingunarúrræði heimiluð og við aðrar sakamálarannsóknir.
2. Þau verkefni varðandi rannsókn skattamála sem teljast ákærvaldsákvarðanir verði teknar af saksóknara við efnahagsbrotastofnun og hann komi að greiningu sakarefna, ákvörðunum um þvingunarúrræði, niðurfellingu rannsókna o.þ.h.
3. Lögreglumenn hjá efnahagsbrotastofnun aðstoði við rannsókn skattamála, þ.m.t. húsleitir og önnur þvingunarúrræði svo og skýrslutökur.

1.5.2 Aukin skilvirkni, samráð og samvinna stofnana

Nefndin er sammála um neðangreindar tillögur að úrbótum á meðferð efnahagsbrotamála og telur þær fallnar til þess að stuðla að aukinni skilvirkni í rannsókn, saksókn og ákvörðun viðurlaga

vegna efnahagsbrota. Tillögurnar kalla á að fjölmörg sérlög á þessu sviði verði tekin til endurskoðunar.

1. Málsmeðferð við rannsókn hjá eftirlitsaðilum verði samræmd eins og kostur er.
2. Lagaákvæði um hámark lögreglustjórasedka og stjórnsýslusedka á hinum ýmsu sviðum löggjafar um efnahagsbrot verði tekin til endurskoðunar og samræmingar í þeim tilgangi að þau taki meira tillit til eðlis og alvarleika brota og stuðli betur að þeim varnaðaráhrifum sem þeim er ætlað að hafa.
3. Skerpt verði á lagafyrirmælum um samvinnu og samstarf eftirlits- og rannsóknaraðila og lögreglu þannig að lögregla og ákærvald geti komi að málum allt frá fyrstu stigum.
4. Kannað verði hvort unnt sé að formbinda í lögum sameiginlegar rannsóknir lögreglu og stofnana, sem fara með frumrannsókn efnahagsbrota, þegar um er að ræða rannsókn flókinna og umfangsmikilla efnahagsbrota sem fangelsisrefsing er lögð við.
5. Í þeim tilvikum sem grunur um efnahagsbrot er til frumrannsóknar hjá einu embætti en málið síðan sent til frekari rannsóknar hjá öðru embætti verði litið á rannsókn mála sem samfellu frá upphafi til enda og spornað við tvíverknaði eins og frekar er kostur.
6. Sérfræðiþekking verði betur nýtt með því að sérfræðingar eftirlits- og rannsóknarstofnunar geti starfað áfram að rannsókn þótt lögregla hafi tekið yfir forræði á rannsókn máls.
7. Gerðar verði ráðstafanir í löggjöf og réttarframkvæmd til að tryggja að ákvörðun um farveg rannsóknar, þ.m.t. eftir hvaða málsmeðferðarreglum mál er rannsakað og af hvaða stofnun, verði tekin eins snemma í rannsóknarferlinu og unnt er.
8. Skoðað verði hvort rétt sé að fela ríkissaksóknara eftirlit og íhlutunarrétt með málsmeðferð eftirlitsaðila hvað varðar rannsóknir efnahagsbrota, ákvörðunum um hvort máli skuli vísað til lögreglu og ákvörðun viðurlaga.
9. Komið verði á fót deild eða skrifstofu hjá nýrri efnahagsbrotastofnun sem hafi það hlutverk að annast endurheimt ólögmeats ávinnings af brotastarfsemi, þ. á m. efnahagsbrotum, skattalagabrotum og brotum gegn almannatryggingalöggjöf en einnig fíkniefnabrotum og annari skipulagðri glæpastarfsemi. Þessi deild vinni með öllum þeim stofnunum sem fást við rannsókn hagnaðarbrot og leggi til sérþekkingu við að hafa uppi á ólögmeatum ávinningi og endurheimta hann, þ. á m. í samstarfi við samsvarandi stofnanir í öðrum löndum og alþjóðleg tengslanet.
10. Peningaþvættisskrifstofa verði færð frá ríkislögreglustjóranum til nýrrar efnahagsbrotastofnunar.
11. Komið verði á með lögum, samráðshópi forstöðumanna stofnana og embætta sem fara að einhverju leyti með eftirlit og/eða rannsókn og eftir atvikum saksókn efnahagsbrota svo og rannsókn skipulagðrar glæpastarfsemi í þeim tilgangi að fá á einum stað yfirsýn yfir þessa brotaflokk og skipuleggja og samræma aðgerðir til að upplýsa þau og uppræta svo og að endurheimta ólögmeatan ávinning af slíkri starfsemi.

Í skýrslunni er gerð nánari grein fyrir þörfinni á framangreindum breytingum og kostum og göllum hvernar tillögu. Þannig er í 6. kafla fjallað um þá ágalla á fyrirkomulagi rannsókna og saksóknar í skattalaga- og efnahagsbrotamálum sem nefndin telur helst kalla á endurskoðun. Í 7. kafla er fjallað ítarlega um ýmis þau atriði sem nefndin tók tillit til við mótun framangreindra tillagna. Loks er í 9. kafla settar fram rökstuddar tillögur um hvernig megi gera rannsókn og saksókn í skattalaga- og efnahagsbrotamálum skilvirkari og vandaðri.

1.6 Tillögur um tímabundnar aðgerðir

Nefndin telur ljóst að nokkurn tíma taki að vinna úr tillögum nefndarinnar og ef á þær verður fallist að einhverju leyti, að útbúa þau lagafrumvörp sem nauðsynleg eru til að koma þeim eða öðrum breytingum í kring svo og að koma nýjum stofnunum á fót. Nefndin telur óraunhæft að nýtt fyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum komist í gagnid fyrir en í ársbyrjun 2015. Verkefni á þessu sviði geta hins vegar ekki beðið nýrrar stofnunar. Fjölmörg skattalaga- og efnahagsbrotamál eru á ýmsum stigum rannsókna, í ákærumeðferð og í meðferð fyrir dómi og mikilvægt er að tryggja að vinna við þau verði fyrir sem minnstri röskun vegna komandi breytinga og þessum málaflokkum verði tryggður öruggur framgangur fram að þessum breytingum og í gegnum þær.

Til að tryggja framangreint gerir nefndin eftirfarandi tillögur í köflum 1.6.1 og 1.6.2.

1.6.1 Frestun á stofnun héraðssaksóknaraembættis

Ákvæðum sakamálalaga nr. 88/2008 um stofnun héraðssaksóknaraembættis hefur verið frestað ítrekað og síðast til 1. janúar 2014, þar með ákvæði 2. mgr. 22. gr. um að við embætti héraðssaksóknara verði starfrækt deild sem annist rannsókn efnahagsbrota. Ljóst er að endurskoða þarf framtíðarfyrirkomulag lögreglu og ákærvalds, þ.m.t. hlutverk ríkissaksóknara og framtíðarfyrirkomulag rannsókna og ákærvalds í skattalaga- og efnahagsbrotamálum en til þess þarf lengri tíma en til næstu áramóta. Nefndin gerir eftirfarandi tillögu um að gildistöku laganna verði enn frestað þar til fyrrnefndri endurskoðun verður lokið.

Nefndin leggur til að gildistöku ákvæða sakamálalaga nr. 88/2008, um stofnun héraðssaksóknaraembættis og verkefni þess, verði frestað til 1. janúar 2015.

1.6.2 Starfræksla embættis sérstaks saksóknara á árinu 2014

Verði fallist á sameiginlega tillögu nefndarinnar mun embætti sérstaks saksóknara verða lagt niður í núverandi mynd í árslok 2014 og nýrri stofnun falin verkefni þess og ný verkefni.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014 er gert ráð fyrir um 560 millj. kr. fjárframlögum til embættis sérstaks saksóknara sem hefði í för með sér mun meiri samdrátt en fyrirbyggjandi áætlanir um rekstur embættisins á árinu 2014 gerðu ráð fyrir. Þá er fjárhæðin um 175 millj. kr. lægri en nefndin telur að ný stofnun á þessu sviði þurfi til að sinna verkefnum sínum til framtíðar. Miðað við fyrirbyggjandi verkefni hjá embætti sérstaks saksóknara telur nefndin mikilvægt að farið verði varlega í samdrátt embættisins á árinu 2014. Nefndin telur jafnframt mikilvægt að ný efnahagsbrotastofnun taki við góðu búi. Í greinargerð með fjárlagatillögum kemur fram að á árinu muni innanríkisráðuneytið vinna náið með embætti sérstaks saksóknara vegna fjárhagslegs uppgjör embættisins, með það að markmiði að vel takist að ljúka þeim rannsóknum og verkefnum sem sérstakur saksóknari hefur með höndum.

2. KAFLI – Um efnahagsbrot

Í þessum kafla er gerð grein fyrir hugtakinu efnahagsbrot svo og rannsóknum og saksókn þeirra brota hér á landi í sögulegu ljósi.

2.1 Hugtakið efnahagsbrot

Ýmis sú háttsemi sem felur í sér að einn maður auðgast með óréttmætum hætti á kostnað annars hefur um aldir verið refsiverð. Þannig var háttsemi sem nú væri unnt að heimfæra undir þjófnað, rán, hylmingu og peningabætti refsiverð samkvæmt lögbók Hammúrabís frá því um 1790 fyrir Krist. Í hinum fornu lögbókum Íslendinga voru sömuleiðis auðgunarbrotaákvæði. Nýrri löggjöf, svo sem almenn hegningarlög nr. 19/1940, hefur að geyma refsíákvæði vegna ýmiss konar háttsemi sem felur í sér óréttmætan hagnað.

Á síðari hluta 20. aldar fór hugtakið efnahagsbrot að mótast í meðförum fræðimanna í lögfræði og afbrotafræði en hugtakið vísar til refsiverðrar háttsemi sem framkvæmd er í hagnaðarskyni í annars lögmætri atvinnustarfsemi eða í tengslum við slíka starfsemi.

Hugtakið efnahagsbrot er engan vegin jafn vel afmarkað og mörg önnur hugtök í refsirétti sem eiga sér lengri sögu og hafa jafnvel fengið sérstakan sess í refsilöggjöf eins og t.d. auðgunarbrotahugtakið sem takmarkast við brot samkvæmt tilteknum kafla í almennum hegningarlögum. Inntak efnahagsbrotahugtaksins er þvert á móti mismunandi frá einu landi til annars og hefur auk þess tekið talsverðum breytingum á síðustu árum.

Lagaákvæði sem kveða á um viðurlög við efnahagsbrotum er ekki einungis að finna í almennum hegningarlögum heldur einnig í fjölmörgum lagabálkum sem snerta atvinnustarfsemi. Háttennisreglum og viðurlagaákvæðum er fyrir komið með margvíslegum hætti og brot varða ýmist stjórnarsýslusektum eða refsingu í formi sekta eða fangelsisrefsingar. Þá er eftirliti, rannsókn á meintum brotum svo og eftirfylgni og ákvörðun viðurlaga hagað með fjölbreytilegum hætti.

Hugtakið efnahagsbrot á forsögu í umfjöllun fræðimanna á sviði afbrotafræði um svokölluð hvítflibbabrot en þar er áherslan lögð á háa þjóðfélagslega stöðu brotamanna sbr. t.d. skilgreiningu hins þekkta bandaríska afbrotafræðings Edwin H. Sutherland á hugtakinu „White Collar Crime“ þ.e. „*A crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*“.

Jónatan Þórmundsson prófessor hefur skilgreint efnahagsbrot með þeim hætti að þau séu: „*Refsiverð háttsemi í fjárhagslegu hagnaðarskyni sem fer fram kerfisbundið (oftast) og reglulega í annars löglegri atvinnustarfsemi einstaklinga eða lögaðila.*“

Skilgreining Jónatans á rætur í hefðbundnum norrænum skilgreiningum og má í því sambandi benda á skilgreiningu sænska fræðimannsins Per Ole Träskmann: „*Lovbrudd begått i forbindelse med næringsvirksomhet som for øvrig er legal*“.

Í skýrslu um fyrirkomulag efnahagsbrotarannsókna í Svíþjóð frá árinu 2007 er að finna nýja og víðtækari skilgreiningu á hugtakinu: „*Med ekonomisk brottslighet avser vi här den kriminalitet*

som förekommer vid ekonomiska aktiviteter i eller med anknytning till en i huvudsak legal näringsverksamhet.”

Með þessari skilgreiningu er horfið frá því að líta svo á að til þess að um efnahagsbrot sé að ræða þurfi háttsemi að vera framkvæmd með kerfisbundnum eða reglulegum hætti heldur nægi að um sé að ræða einstakt brot sem framið er í eða í tengslum við atvinnustarfsemi sem er í meginatriðum lögleg.

Gera verður greinarmun annars vegar á fræðilegum skilgreiningum á efnahagsbrotahugtakinu í afbrotafræði og refsirétti og hins vegar notkun þess í þeim tilgangi að afmarka verkefni stofnana. Það sem helst veldur vandkvæðum í hugtakanotkuninni er að afmörkun á andlagi hins fræðilega efnahagsbrotahugtaks gengur í mörgum tilfellum þvert á hefðbundna brotaflokkana. Þannig eru þau skattalaga- og auðgunarbrot sem eiga sér stað í atvinnustarfsemi talin til efnahagsbrota en brot í sömu brotaflokkum sem ekki eru framin í atvinnustarfsemi eða í tengslum við slíka starfsemi falla ekki undir efnahagsbrotahugtakið. Verksvið stofnana sem falið hefur verið að rannsaka efnahagsbrot hefur því í mörgum tilfellum verið víkkað út fyrir hið fræðilega efnahagsbrotahugtak og brotaflokkar í heild verið færðir þar undir. Þannig hefur meðferð skattalagabrota á Íslandi verið felld undir efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra og síðar embætti sérstaks saksóknara og viðfangsefnin þá skilgreind sem skattalaga- og efnahagsbrot eða stundum til einföldunar aðeins efnahagsbrot. Tilhögun á rannsókn auðgunarbrot er á hinn bóginn nokkurn veginn í samræmi við fræðilega hugtakanotkun þannig að embætti sérstaks saksóknara rannsakar í stórum dráttum auðgunarbrot sem tengjast atvinnustarfsemi en önnur lögregluembætti rannsaka önnur auðgunarbrot.

2.2 Rannsókn og saksókn í sögulegu ljósi

Þau mál sem nefnd eru efnahagsbrotamál í þessari skýrslu höfðu lengi vel enga sérstöðu heldur voru þau rannsökuð af lögreglu á sama hátt og önnur brot. Haustið 1995 var efnahagsbrotadeild komið á fót hjá rannsóknarlögreglu ríkisins en stofnun deildarinnar má rekja til skýrslu nefndar sem dómsmálaráðherra skipaði sama ár til að gera tillögur um hraðari og skilvirkari meðferð efnahagsbrota í dómskerfinu. Við niðurlagningu rannsóknarlögreglu ríkisins og stofnun embættis ríkislögreglustjóra 1. júlí 1997 færðist deildin til þess embættis. Ríkislögreglustjóri fór frá upphafi með ákærvald í þessum málaflokki og auk þess starfaði saksóknari við deildina. Hjá embætti ríkislögreglustjóra störfuðu í upphafi innan við 10 lögfræðingar og lögreglumenn að rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum en fjölgaði síðan upp í 15-20.

Afmörkun á inntaki efnahagsbrotahugtaksins í einstökum löndum má í mörgum tilfellum rekja til þess hvaða brotaflokkar hafa verið felldir undir þær stofnanir sem falið hefur verið að rannsaka efnahagsbrot í hverju landi fyrir sig. Eftir að efnahagsbrotadeild var sett á laggirnar hjá ríkislögreglustjóraembættinu árið 1996 var sett reglugerð um rannsókn og saksókn efnahagsbrota nr. 406/1997. Verksvið efnahagsbrotadeildarinnar var afmarkað þannig í 3. gr.:

Efnahagsbrotadeildin annast rannsókn alvarlegra brota á 247. - 250. gr., 253., 254. gr. og XXVII. kafla almennra hegningarlaga. Deildin annast jafnframt rannsókn brota á skattalögum, tollalögum (tollsvik), lögum sem varða gjaldeyrismál, verðlagsmál, verðbréfa- og lánsviðskipti, umhverfisvernd, vinnuvernd og stjórn fiskveiða, svo og rannsókn annarra refsiverðrar háttsemi í hagnaðarskyni, sem fer fram kerfisbundið og reglulega í annars löglegri atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklinga. Nú

þykir mál samkvæmt 2. málsl. smávægilegt og getur ríkislögreglustjóri þá, ef hann telur það hagfelldara, ákveðið að hlutaðeigandi lögreglustjóri fari með rannsókn þess.

Þannig verður að líta svo á að inntak hugtaksins hafi í framkvæmd verið mótað með talsvert afgerandi hætti hér á landi. Með reglugerð nr. 804/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota voru gerðar nokkrar breytingar á afmörkun á viðfangsefnum efnahagsbrotadeildarinnar og m.a. fellt brott skilyrðið um að háttsemi yrði að vera framkvæmd kerfisbundið og reglulega. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar segir að ríkislögreglustjóri rannsaki brot sem falli undir skilgreiningu í 2. gr. Þannig má líta á 1. mgr. 2. gr. sem nokkurs konar afmörkun á þeim brotum sem falla undir hugtakið efnahagsbrot í reynd hér á landi en ákvæðið hljóðaði svo:

Ríkislögreglustjóra ber að rannsaka alvarleg brot sem falla undir 109. gr., 128. gr. – 129. gr., 179. gr., 247. gr. – 250. gr., 253. gr. – 254. gr., 262. gr., 264. gr. og 264. gr. a. almennra hegningarlaga eða alvarleg brot á skattalaga- og tollalögum, lögum sem varða gjaldeyrismál, samkeppni, verðbréf, og lánsviðskipti, umhverfisvernd, vinnuvernd, stjórn fiskveiða og önnur alvarleg, óvenjuleg eða skipulögð fjármunabrot sem tengjast atvinnurekstri eða verslun og viðskiptum.

Í kjölfar bankahrunsins 2008 vaknaði grunur um að efnahagsbrot hefðu verið framin í tengslum við starfsemi hinna föllnu banka og skipaði Alþingi rannsóknarnefnd um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Einnig var með lögum nr. 135/2008 stofnað embætti sérstaks saksóknara og var verksvið þess upphaflega takmarkað við að rannsaka grun um „*refsiverða háttsemi í aðdraganda, tengslum við og kjölfar atburða er leiddu til setningar laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008, og þess ástands sem þá skapaðist á fjármálamarkaði, hvort sem það tengist starfsemi fjármálafyrirtækja, annarra lögaðila eða einstaklinga, og eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með saksókn.*“ Embættið tók til starfa 1. febrúar 2009.

Eftir að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis kom út 12. apríl 2010, þar sem fjöldi ábendinga kom fram um að margvísleg brot kynnu að hafa verið framin sem tengdust starfsemi hinna föllnu banka, var verksvið embættisins víkkað út með lögum nr. 52/2010 og skilgreint þannig að það skyldi rannsaka „*grun um refsiverða háttsemi sem tengst hefur starfsemi fjármálafyrirtækja og þeirra sem átt hafa hluti í þeim fyrirtækjum eða farið með atkvæðisrétt í þeim, sömuleiðis grun um refsiverða háttsemi stjórnenda, ráðgjafa og starfsmanna fjármálafyrirtækja og þeirra annarra sem komið hafa að starfsemi fyrirtækjanna. Embættið skal eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með saksókn.*“

Með lögum nr. 82/2011 var starfsemi efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra sameinuð starfsemi embættis sérstaks saksóknara. Í samræmi við það var ákvæðum um afmörkun á verksviði embættis sérstaks saksóknara í 1. gr. laga nr. 135/2008 breytt í eftirfarandi horf:

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 skattalaga- 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.

Þótt lagarammi um starfsemi embættis sérstaks saksóknara sé um margt frábrugðinn þeim ramma sem var um starfsemi efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra má segja að embætti sérstaks

saksóknara hafi með lögum nr. 82/2011 fengið það almenna hlutverk að annast rannsókn og saksókn efnahagsbrota hér á landi. Verksvið embættisins er þó ekki einskorðað við rannsókn og saksókn efnahagsbrota samkvæmt fræðilegri skilgreiningu á því hugtaki þar sem t.d. alvarleg skatta- og tollalagabrot falla undir verksvið embættisins án tillits til þess hvort þau hafi verið framin í tengslum við atvinnustarfsemi, verslun eða viðskipti.

3. KAFLI - Fyrirkomulag á Norðurlöndum

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir athugun sem nefndin gerði á fyrirkomulagi rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum í nágrannalöndunum og þeim stofnunum sem þar eru í fararbroddi. Athyglinni verður einkum beint að þeim stofnunum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð sem annast rannsókn og saksókn í stærstu og umfangsmestu efnahagsbrotamálunum. Ekki verður því sérstaklega beint sjónum að þeim stofnunum í viðkomandi löndum sem fara með eftirlit og/eða rannsókn á hinum ýmsu sérsviðum efnahagsbrota en samráð og samvinna er oft á tíðum veruleg við þau embætti við rannsóknir einstakra mála.

3.1 Danmörk

Með ákærvald í Danmörku fara embætti ríkissaksóknara (Rigsadvokaten, tvö embætti héraðssaksóknara (Statsadvokaturer i Viborg og Kaupmannahöfn), sérstakt embætti saksóknara í efnahagsbrotamálum og alþjóðlegum refsímálum (SØIK) svo og lögreglustjórar. Alls starfa um 1.100 manns við ákærvaldsstörf í Danmörku.

3.1.1 SØIK

Embætti saksóknara í efnahagsbrotamálum og alþjóðlegum refsímálum (d. *Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet*) var stofnað árið 1973 og starfar á landsvísu. Embættið fer með rannsókn og ákærvald vegna efnahagsbrota sem eru sérstaklega umfangsmikil, eru liður í skipulegri brotastarfsemi, sem eru framkvæmd með sérstökum viðskiptaháttum eða eru á annan hátt sérstaklega flókin. Embættið tekur auk þess þátt í almennri stefnumótun og sinnir alþjóðasamskiptum á þessu sviði. Á árinu 2012 var bætt við starfsemi embættisins meðferð alþjóðlegra refsímála, svo sem þjófarmorða, stríðsglæpa og annarra alvarlegra brota sem framin eru erlendis.

Embættið starfar á grundvelli 2. gr. auglýsingar nr. 1146 frá 13. desember 2002 um skiptingu verkefna milli héraðssaksóknara. Samkvæmt auglýsingunni fæst embættið við viðamikil mál sem varða 278. - 283. gr. og 289. - 304. gr. dönsku hegningarlaganna. Þá rannsakar embættið einnig brot gegn fyrirtækja-, húsnæðis- og skattalögum.

Starfsemi embættisins er skipt í tvær stoðir. Undir aðra heyrja eiginlegar efnahagsbrotarannsóknir en undir hina alþjóðleg refsímál, peningaþvættisskrifstofa, hylmingar- og peningaþvættishópur og deild sem annast endurheimt ólögmeats ávinnings brota (d. *Sporingsgruppen*) en hún var sett á laggirnar árið 2007. Deildin samanstendur af fjórum rannsakendum og einum saksóknara og hefur frá stofnun náð að endurheimta um 170 milljónir DKK. Deildin starfar aðallega í stórum og flóknum efnahagsbrotamálum, t.d. mansali, vopna- og fíkniefnasmygli. Árið 2011 sinnti deildin rannsóknum á samtals 51 máli en í 45 tilvikum var um að ræða aðstoð við önnur lögregluembætti. Deildin er meðlimur í hinu s.k. CARIN-tengslaneti (e. *Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*) og European Union Asset Recovery Office-Platform (ARO).

Á árinu 2012 hafði SØIK samtals 85 mál til rannsókna á eftirfarandi sviðum: svik (8 mál), verðbréfamarkaður (36 mál), skattamál (12 mál), samkeppni (9 mál), peningaþvætti (12 mál), spilling (3 mál) og að lokum 5 önnur mál. Alls voru 76 einstaklingar ákærðir á árinu. Samtals voru 24 dómur uppkveðnir á árinu þar sem 42 einstaklingar höfðu verið ákærðir en þar af voru 36 sakfelldir en 6 sýknaðir.

Í upphafi ársins 2013 voru 122 starfsmenn við störf hjá embættinu, þar af 30 lögfræðingar, 65 lögreglumenn, 4 viðskiptamenntaðir starfsmenn, 1 greinandi, 15 almennir skrifstofumenn og 4 aðrir. Þá voru að auki 3 sérfræðingar í skattamálum til taks ef peningaþvættisdeildin hjá embættinu þurfti á aðstoð að halda. Á hverju sérsviði starfa teymi sem bera faglega ábyrgð á málum. Niðurröðun starfsmanna í deildir og stoðir er breytileg og því geta lögreglumenn, lögfræðingar og aðrir sérfræðingar færst á milli deilda ef þörf er á. Launakostnaður embættisins á árinu 2012 var 56,3 millj. DKR (ca. 1.243 millj. IKR) en ekki liggja fyrir upplýsingar um heildarkostnað við embættið.

3.1.2 Aðrar stofnanir

Þar sem SØIK annast aðeins rannsókn og saksókn í stærstu og flóknustu efnahagsbrotamálum í Danmörku fara hin almennu lögregluembætti með rannsókn og saksókn í meginþorra efnahagsbrotamála, þ.e. í litlum og meðalstórum efnahagsbrotamálum. Lögregluembættin njóta þó aðstoðar frá SØIK, t.d. hvað varðar endurheimt ólögmeats ávinnings af brotum.

3.2 Noregur

Ákærvaldi í Noregi er skipt í æðra setta ákærvaldshafa og lægra setta. Æðra settu ákærvaldshafarnir eru embætti ríkissaksóknara (Riksadvokaten) og 12 héraðssaksóknaraembætti (Statsadvokatembeder), þar af eru 10 staðbundin embætti, eitt embætti starfar á landsvísu að alvarlegum brotum og loks rannsóknar og saksóknaraembætti efnahagsbrota (*Økokrim*). Ákærendur á lögregluembættum fara síðan með ákærvald á lægra ákærustigi. Á æðra ákærvaldsstigi störfuðu 159 að ákærvaldsstörfum á árinu 2011 en nefndin hefur ekki upplýsingar um hversu margir koma að ákærvaldsstörfum á vegum lögregluembættanna.

3.2.1 Økokrim

Økokrim er miðlæg stofnun sem fer með rannsókn og saksókn í efnahags- og umhverfisbrota-málum. Stofnunin var sett á laggirnar árið 1989 og fer bæði með lögreglu- og ákærvald, annars vegar sem ein af undirstofnunum norska ríkislögreglustjórans (n. *Politidirektoratet*) og hins vegar sem ein af undirstofnunum ríkissaksóknara (n. *Riksadvokat*).

Økokrim sinnir aðallega alvarlegum, stórum og flóknum efnahagsbrotamálum sem hafa mikla samfélagslega þýðingu, t.d. skattalagabrotum, spillingu, bókhaldsbrotum, verðbréfamarkaðs-brotum, svikum af ýmsu tagi og peningaþvættismálum. Eftir fækkun lögregluumdæma í Noregi árið 2002 tók Økokrim á sig breytta mynd en stofnunin fékk þá auknar heimildir til þess að velja sér mál til rannsókna. Skal stofnunin við það val m.a. hafa til hliðsjónar hvort málið er flókið, sérstakt og/eða fordæmisgefandi að einhverju leyti, t.d. um túlkun laga og þyngd refsinga. Stjórn Økokrim tekur ákvörðun um hvaða mál eru tekin til meðferðar og getur þannig hagað inntöku þeirra í samræmi við afkastagetu stofnunarinnar. Að öðru leyti berast stofnuninni mál frá lögreglu og eftirlits- og rannsóknarstofnunum. Í undantekningartilvikum tekur stofnunin að sér rannsókn eftir ábendingu frá almenningi, s.s. einstaklingum, fyrirtækjum og skiptastjórum.

Meginstarfsemi Økokrim er að greina mál, rannsaka, ákæra og flytja mál fyrir dómstólum. Stofnunin skal einnig veita lögregluumdæmum og alþjóðlegum og erlendum stofnunum rannsóknaraðstoð ef á þarf að halda. Þá skal stofnunin þjálfra og halda uppi sérfræðiþekkingu í efnahagsbrotarannsóknnum og taka virkan þátt í aðgerðum gegn þeim brotum. Að lokum skal stofnunin einnig sinna alþjóðlegri samvinnu á þessu sviði.

Árið 2011 var starfsemi og uppbygging stofnunarinnar endurskipulögð í sjö mismunandi deildir; peningaþvættisskrifstofu, umhverfisbrotadeild, tölvudeild, stjórnsýsludeild og síðan þrjár deildir sem fara með rannsókn efnahagsbrotamála. Í hverri rannsóknardeild eru um 25-30 starfsmenn með ólíkan bakgrunn, m.a. lögreglumenn, saksóknarar og ýmsir sérfræðingar (viðskipta- og lögfræðingar). Oft eru kallaðir inn sérfræðingar frá öðrum embættum eftir því sem við á, t.d. frá skattstjóra þegar unnið er að rannsókn skattalagabrota, en náði samstarf er milli Økokrim og rannsóknardeilda skattstjóra.

Árið 2011 tók Økokrim 27 ný mál til rannsóknar og hafði samtals 28 mál til rannsóknar það árið, en að meðaltali er hvert mál afgreitt á 339 dögum. Að auki aðstoðaði stofnunin við 52 önnur mál hjá lögregluembættum víðs vegar um Noreg. Þá fór stofnunin með 31 mál fyrir héraðsdómstóla, áfrýjunardómstóla og Hæstarétt Noregs, en stofnunin var með 86% sakfellingarhlutfall í málum á árinu 2011. Þá voru 35 ákærðir árið 2011, 5 mál enduðu með viðurkenningadómi og 15 málum var lokið með sekt.

Árið 2011 voru starfsmenn Økokrim 138 talsins, þar af 22 lögfræðingar, 63 rannsakendur, 20 stjórnendur og 33 aðrir starfsmenn. Kostnaður við rekstur stofnunarinnar á árinu 2011 nam um 136 milljónum NOK (um 2,9 milljörðum ISK), þar af fóru 72% í launakostnað, 27% í framkvæmd aðgerða af hálfu stofnunarinnar og 1% var yfirfært til reksturs skrifstofunnar á næsta ári.

3.2.2 Aðrar stofnanir

Þar sem Økokrim annast einkum rannsókn og saksókn í alvarlegum, stórum og flóknum efnahagsbrotamálum fara hin almennu lögregluembætti með rannsókn og saksókn alls þorra efnahagsbrotamála í Noregi. Árið 2002 var lögregluumdæmunum í Noregi fækkað úr 54 í 27 en sú breyting gerði það að verkum að umdæmin urðu stærri og betur í stakk búin til þess að rannsaka og afgreiða flóknari efnahagsbrotamál. Má m.a. nefna að í hverju lögregluumdæmi er sérstakt þverfaglegt teymi sem fer með rannsókn efnahagsbrotamála en í hverju teymi eru m.a. lögfræðingar, lögreglumenn og sérfræðingar í efnahagsbrotamálum.

3.3 Svíþjóð

Efnahagsbrotastofnun Svíþjóðar (*Ekobrottsmyndigheten*) er ásamt saksóknarembættinu (*Åklagarmyndigheten*) þær stofnanir sem fara með ákærvald í Svíþjóð en lögreglustjórar fara ekki með ákærvald í Svíþjóð.

Ekobrottsmyndigheten var stofnuð árið 1998 og er sjálfstæð stofnun á sviði efnahagsbrotamála. Starfsemi hennar tekur jafnt til forvarnarvinnu, rannsókna og saksóknar. Þá starfar stofnunin sem n.k. miðlægt yfirvald og samhafir rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum á landsvísu.

Ekobrottsmyndigheten hefur starfsstöðvar á þremur stærstu þéttbýlissvæðunum í Svíþjóð, þ.e. á Stokkhólms-, Gautaborgar- og Málmeyjarsvæðunum, en er jafnframt með smærri einingar í minni þéttbýliskjörnum. Stofnunin starfar aðallega í alvarlegum efnahagsbrotamálum en tekur einnig að sér, að beiðni Åklagarmyndigheten, smærri mál sem eru flókin, sérstök eða fordæmisgefandi að einhverju leyti, t.d. um túlkun laga og þyngd refsinga. Forgangsmál stofnunarinnar eru alvarleg og skipulögð glæpastarfsemi, efnahagsbrot á fjármálamörkuðum, að

endurheimta hagnað brotamanna í efnahagsbrotamálum auk þess sem alþjóðleg samvinna er einnig stór hluti starfseminnar.

Ekobrottsmyndigheten annast rannsókn mála sem varða brot á skattalögum, lögum um bókhald, samkeppnislögum, lögum um fjármálamarkaði og lögum sem varða styrki til sænskra aðila frá Evrópusambandinu. Stofnunin rannsakar þó einnig flókin efnahagsbrot þar sem þörf er á sérhæfingu. Flestar tilkynningar um brot berast frá skattyfirvöldum og skiptastjórum þrotabúa lögaðila. Einnig berast tilkynningar frá Fjármálaeftirlitinu, tollinum, endurskoðendum og frá almennum borgurum. Langstærstur hluti þeirra brota sem Ekobrottsmyndigheten rannsakar eru skattalaga- og bókhaldsbrot, en samtals voru slík brot meira en 80% af málum sem bárust embættinu á árinu 2011. Eiginleg rannsókn þeirra brota fer þó að mestu fram hjá sérstökum skattsvikadeildum innan skattkerfisins, skattebrottsenheten. Ef vafi eru uppi um hvaða embætti skuli fara með rannsókn tiltekins máls, t.d. vegna þess að málið varðar brot sem fellur bæði undir lögsögu Ekobrottsmyndigheten og Áklagarmyndigheten, þá fer það til ákvörðunar hjá ríkissaksóknara.

Þegar kvörtun berst embættinu tekur saksóknari ákvörðun um hvort viðeigandi forskoðun fari fram. Ef saksóknari telur ástæðu til skipar hann, m.t.t. stærðargráðu og alvarleika brotsins, teymi af lögreglumönnum, endurskoðendum og öðrum sérfræðingum sem rannsakar og metur hvort fara eigi lengra með málið. Hvert teymi hjá Ekobrottsmyndigheten getur beitt sömu valdheimildum og almenna lögreglan hefur, þ.e. handtekið sakborninga, yfirheyrt þá og vitni, farið í húsleitir o.s.frv.

Mál sem berast stofnuninni eru flokkuð í þrjá mismunandi flokka. Í fyrsta lagi einföldustu málin (s. *mängdärende*) en málsmeðferðartími þeirra er að meðaltali 35 dagar, þ.e. frá því að þau berast stofnuninni þangað til að ákvörðun er tekin um saksókn. Í öðru lagi miðlungserfiðu málin (s. *projektärende*), en þar er meðaltíminn 180 dagar. Í þriðja lagi þau mál sem eru sérstaklega krefjandi í rannsókn en þar er meðaltíminn frá því að erindið berst þangað til að ákvörðun er tekin 365 dagar. Á heildina litið er málsmeðferðartími og afgreiðsla mála hjá stofnuninni 200 dagar.

Ekobrottsmyndigheten fær því til meðferðar margfalt fleiri mál en Økokrim í Noregi og SØIK í Danmörku. Árið 2011 bárust Ekobrottsmyndigheten um 4.900 mál. Ákærðir einstaklingar voru samtals 1.812. Árið 2011 voru starfsmenn Ekobrottsmyndigheten um 430 talsins, þar af um 180 lögreglumenn, 90 saksóknarar og 40 endurskoðendur en auk þess ýmsir sérfræðingar á sérstökum sviðum, s.s. lögfræðingar. Gert var ráð fyrir að kostnaður við rekstur stofnunarinnar árið 2012 yrði 438 millj. SKR (um 8,2 milljarðar ISK).

4. KAFLI - Meðferð efnahagsbrotamála

Í þessum kafla verður reynt að greina fyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum hér á landi. Í kafla 5 verður nánar vikið að verkefnum einstakra stofnana á sviði efnahagsbrota.

4.1 Eftirlit eða rannsókn

Á síðustu áratugum hefur eftirlit með hinni ýmsu atvinnustarfsemi aukist hér á landi og kostnaður við það að sama skapi vaxið. Má þar nefna eftirlit með fjármálastarfsemi, eftirlit með samkeppni, lyfjaeftirlit, matvælaeftirlit og eftirlit með fiskveiðum. Í mörgum tilvikum hefur eftirlitinu eða fyrirkomulagi þess verið komið á til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum. Eftirlitið er kostað með ýmsum hætti en stór hluti kostnaðarins er þó greiddur beint af ríkinu.

Þótt meginhlutverk flestra eftirlitsstofnana sé að halda uppi eftirliti og koma þannig í veg fyrir að reglur séu brotnar hafa margar þeirra jafnframt það hlutverk að annast rannsókn á grun um refsiverða háttsemi og jafnvel að leggja á stjórnarsýslusektir eða vísa málum til lögreglu til frekari rannsókna, eftir atvikum með kæru.

Mismikil tengsl eru milli eftirlits og rannsókna eftir stofnunum. Í flestum tilvikum eru tengslin þau að grunur um brot vaknar við lögbundið eftirlit viðkomandi stofnunar og er þá eftir atvikum tekin ákvörðun um að taka málið til rannsókna. Rannsókn getur þó einnig hafist vegna utanaðkomandi upplýsinga eða formlegrar kvörtunar eða kæru. Í sumum tilvikum eru starfræktar innan eftirlitsstofnana sérstakar rannsóknardeildir eða rannsóknarsvið. Ætla má að til slíkra rannsókna séu valdir starfsmenn með menntun og starfsreynslu sem gerir þeim kleift að rannsaka brot með árangursríkum hætti. Þá má ætla að í slíkum sérhæfðum rannsóknum byggist upp mikil sérþekking á viðkomandi sviði.

Greina má þær stofnanir sem hér eru sérstaklega teknar til skoðunar niður í nokkra flokka með tilliti til eftirlits og rannsókna.

1. Stofnanir og embætti sem eingöngu eða nær eingöngu sinna rannsóknum:

- **Embætti sérstaks saksóknara:** Sinnir lögreglurannsóknum og fer með ákærvald í þeim málum sem það hefur rannsakað. Embættið getur tekið mál til rannsókna að eigin frumkvæði, fengið mál til meðferðar frá öðrum lögregluembættum eða frá skiptastjórum, slitastjórnnum, lögmönnum, fyrirtækjum eða einstaklingum á grundvelli kæru eða ábendinga. Þá fær embættið mál til meðferðar frá skattrannsóknarstjóra, Fjármálaeftirlitinu, Samkeppniseftirlitinu og fleiri eftirlitsaðilum og stofnunum oftast að undangenginni frumrannsókn þessara stofnana.
- **Skattrannsóknarstjóri:** Embættið sinnir rannsóknum á skattalaga-, bókhalds- og ársreikningabrotum. Markmið rannsókna hjá skattrannsóknarstjóra er tvíþætt, þ.e. annars vegar að vera grundvöllur að endurákvörðun skatta og hins vegar að undirbúa mál til refsimeðferðar. Ríkisskattstjóri vísar málum til skattrannsóknarstjóra þegar grunur vaknar um refsiverð brot. Þá annast ríkisskattstjóri endurálagningu opinberra gjalda að lokinni rannsókn skattrannsóknarstjóra. Skattrannsóknarstjóri getur boðið aðila að ljúka máli vegna minni skattalagabrota með því að gangast undir sektargerð en sendir ella minni mál áfram til yfirsattanefndar til sektarákvörðunar en mál vegna alvarlegri brota til lögreglu.

2. Stofnanir sem sinna bæði eftirliti og rannsóknum:

- **Fjármálaeftirlitið:** Stofnunin sinnir einkum eftirliti en rannsóknir eru þó talsvert veigamikill hluti starfseminnar, sérstaklega í kjölfar bankahrunsins. Rannsóknum er lögum samkvæmt ýmist fylgt eftir með stjórnsluviðurlögum eða að mál eru kærð eða eftir atvikum tilkynnt til lögreglu.
- **Samkeppniseftirlitið:** Stofnunin sinnir einkum eftirliti en einnig rannsóknum. Rannsóknum á meintum brotum fyrirtækja og opinberra aðila er eingöngu fylgt eftir með stjórnslusektum en meint brot einstaklinga eru kærð til lögreglu á fyrstu stigum rannsóknar. Slíkar kærur eru þó afar fátíðar.
- **Tollstjóri:** Embættið sinnir einkum eftirliti en þó er starfrækt sérstök rannsóknardeild. Rannsókn mála lýkur að jafnaði með stjórnslusekt en ef grunur er um alvarlegt brot eru þau mál send lögreglu til rannsóknar og sérstökum saksóknara ef meint brot eru skilgreint sem efnahagsbrot.

3. **Aðrar stofnanir:** Stofnanir eins og umhverfisstofnun og Fiskistofa annast einkum eftirlit en einstaka alvarlegri málum er fylgt eftir með kæru til sérstaks saksóknara eða eftir atvikum almennra lögregluembættum að undangenginni frumrannsókn. Ríkisskattstjóri sinnir skatteftirliti og vísar málum til skattrannsóknarstjóra liggja fyrir grunur um skattsvik.

4. **Ríkissaksóknari:** Embættið er æðsta ákærvaldsembætti landsins og hefur með höndum eftirlit með rannsókn sakamála og ákærvaldi hjá lögreglu og lægri ákærvaldshöfnum og jafnframt íhlutunarrétt. Embættið hefur takmarkað eftirlitshlutverk gagnvart embætti skattrannsóknarstjóra en ekkert eftirlitshlutverk gagnvart öðrum stjórnvöldum sem annast rannsókn og eftir atvikum ákvörðun viðurlaga vegna efnahagsbrota.

4.2 Lögreglu- eða stjórnslurannsókn

Eins og nánar verður rakið í 5. kafla fara fjölmargar stofnanir og embætti með rannsókn hinna ýmsu tegunda efnahagsbrota. Er þá ýmist að sakarefnin eru fullrannsókuð af hálfu þeirrar stofnunar sem byrjar rannsóknina og eftir atvikum lokið með stjórnsluviðurlögum eða málin eru send til lögreglu til frekari rannsóknar og eftir atvikum saksóknar.

Lögreglustjórar og aðrir ákærvaldshafar teljast til handhafa framkvæmdavalds og því stjórnvöld sem stjórnslulög nr. 37/1993 taka til, með undantekningum þó. Um rannsókn og saksókn í sakamálum gilda sakamálalög nr. 88/2008 og lögreglulög nr. 90/1996, en þau hafa að geyma nákvæmar málsmeðferðarreglur á þessum sérstöku sviðum og ganga því framfar stjórnslulögum hvað málsmeðferðarreglur áhrærir, sbr. 2. mgr. 2. gr. stjórnslulaga að því leyti sem þau hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur.

Þær málsmeðferðarreglur sem gilda um stofnanir sem hafa með höndum rannsóknir efnahagsbrota eru nokkuð mismunandi og víða er mælt fyrir um rannsókn einstakra tegunda efnahagsbrota í sérlögum. Í þeim lögum er oft vísað til ákvæða sakamálalaga um nánar tiltekin atriði, þó í mismiklu mæli. Um rannsóknir sem einstaka stofnanir hafa með höndum geta þannig gilt sambland af málsmeðferðarreglum úr stjórnslulögum, sakamálalögum, auk þeirra sérlaga eða sérákvæða laga sem gilda um viðkomandi rannsóknir. Í sumum tilvikum er sérstaklega tekið fram að stjórnslulög eigi ekki við svo sem í 3. mgr. 112. gr. d í lögum nr. 161/2002 um

fjármálafyrirtæki en þar segir að ákvæði IV. - VII. kafla stjórnsýslulaga gildi ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Heimildir sem tollstjóra eru fengnar til rannsóknaraðgerða eru meira afgerandi en heimildir annarra stofnana sem sinna rannsóknum á þessu sviði. Í 183. gr. tollalaga nr. 88/2005 er kveðið á um að tollstjóri annist rannsókn brota gegn refsíákvæðum laganna að svo miklu leyti sem slík rannsókn sé ekki í höndum lögreglu. Tollstjóri hefur valbeitingarheimildir sem aðrar stofnanir, að undanskilinni lögreglu, hafa ekki, en skv. 154. - 159. gr. tollalaga er meðal annars að finna heimild til handa tollstjóra til handtöku, leitar og húsleitar í framhaldi af beinni eftirför sem og til líkamsleitar. Þegar sérákvæðum tollalaga sleppir gilda lög um meðferð sakamála um rannsókn tollalagabrota, þ. á m. um yfirheyrslur grunaðra manna og aðrar skýrslutökur, sbr. 4. gr. 183. gr. tollalaga.

Samkvæmt 1. mgr. 103. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 skal skattrannsóknarstjóri ríkisins hafa með höndum rannsóknir samkvæmt lögnum sem og lögum um aðra skatta og gjöld sem á eru lögð af ríkisskattstjóra eða honum falin framkvæmd á. Í 7. mgr. 103. gr. laganna er mælt fyrir um að við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins skuli gætt ákvæða laga um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Af þessu leiðir að við rannsóknir af hálfu skattrannsóknarstjóra gilda lög um meðferð sakamála um yfirheyrslu grunaðra manna og aðrar skýrslutökur. Skattrannsóknarstjóri hefur samkvæmt 2. mgr. 94. gr. laga um tekjuskatt aðgang að starfsstöðvum framtalsskyldra aðila og birgðageymslum án sérstakrar húsleitarheimildar héraðsdómara, með sama hætti og ríkisskattstjóri. Þá hefur hann heimild til að afla úrskurðar héraðsdóms um leit og haldlagningu á heimilum og öðrum stöðum. Lögreglu er skylt að veita skattrannsóknarstjóra nauðsynlega aðstoð í þágu rannsókna ef aðili færir undan afhendingu bókhaldsgagna og hætta er á sakarspjöllum vegna gruns um væntanlegt undanskot gagna samkvæmt 1. ml. 5. mgr. 103. gr. laga um tekjuskatt. Sömuleiðis er lögreglu skylt að færa grunaðan mann til skýrslugjafar hjá skattrannsóknarstjóra ef hann hefur að forfallalausum ekki sinnt kvaðningu um að mæta skv. 2. ml. sömu greinar.

Ákvæði 20. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, heimilar Samkeppniseftirlitinu að gera nauðsynlegar athuganir á starfsstöð fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja og leggja hald á gögn. Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að við framkvæmd aðgerða skuli fylgja ákvæðum laga um meðferð sakamála um leit og hald á munum. Samkeppniseftirlitið leitar þá sjálft eftir heimild héraðsdóms til rannsóknaraðgerða. Samkeppniseftirlitið getur kallað eftir því að þeir sem grunaðir eru um brot, forsvarsmenn þeirra eða aðrir sem upplýst geta um háttsemi gefi munnlegar upplýsingar. Slíkar skýrslutökur fara ekki fram á grundvelli sakamálalaga. Vegna hættunnar á að í slíkum skýrslutökum geti grunaðir menn fellt á sig sök hefur verið farið mjög varlega í að taka munnlegar skýrslur í málum sem líklegt er talið að verði send til lögreglu til frekari rannsóknar.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 87/1998 getur Fjármálaeftirlitið vegna starfsemi sinnar farið í vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gera sérstakar athuganir og leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála enda séu ríkar ástæður til að ætla að eftirlitsskyldur aðili eða einstaklingar og lögaðilar hafi brotið gegn lögum eða reglum sem Fjármálaeftirlitinu er falið að hafa eftirlit með eða ástæða er til að ætla að athuganir eða aðgerðir þess nái að öðrum kosti ekki tilætludum árangri. Í 4. mgr. 9. gr. er kveðið á um að ákvæðum laga um meðferð sakamála skuli

beitt við framkvæmd slíkra aðgerða en samkvæmt því getur Fjármálaeftirlitið aflað úrskurðar héraðsdóms um heimild til húsleitar og haldlagningar. Fjármálaeftirlitið getur kallað eftir því að þeir sem grunaðir eru um brot, forsvarsmenn þeirra eða aðrir sem upplýst geta um háttsemi gefi munnlegar upplýsingar.

Samkvæmt framansögðu er ákvæðum sakamálalaga beitt að nokkru marki við rannsóknir í flestum tegundum efnahagsbrotamála og þá sérstaklega hvað varðar gagnaöflun. Verulegur munur er þó á þeim lagagrundvelli sem rannsóknir hinna ýmsu stofnana grundvallast á.

4.3 Refsing eða stjórnsluviðurlög

Í stórum dráttum má segja að algengasta fyrirkomulagið sé það að brot sem talin eru minni háttar séu rannsökuð af öðrum þar til bærum aðilum en lögreglu og sæti stjórnsluviðurlögum en alvarlegri brot sæti lögreglurannsókn og eftir atvikum ákærumeðferð er það er þó engan vegin einhlít regla þar sem rannsókn sumra tiltölulega smávægilegra brota fer fram hjá lögreglu frá upphafi eða er vísað til lögreglu frá öðrum stjórnvöldum en ýmis, að því er virðist, mun alvarlegri brot varða einungis stjórnsluviðurlögum. Má nefna ýmis minni skattalagabrot sem dæmi um hið fyrnefnda, sem heyrir þó til undantekninga, en sum alvarlegri samkeppnislagabrot sem dæmi um hið síðarnefnda.

Í október 2004 skipaði forsætisráðherra nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum og var markmið hennar að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, þ.e. hvenær rétt væri að beita stjórnslusektum og annars konar viðurlögum. Í skýrslu nefndarinnar, sem birt var 12. október 2006, er að finna viðamikla úttekt á viðurlögum við efnahagsbrotum og tillögur um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila, sérstaklega þeirra sem beitt geta stjórnslusektum, og lögreglu og ákærvalds. Sjónum var einkum beint að Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu.

Í skýrslu nefndarinnar eru bornir saman kostir og gallar við refsingu og stjórnsluviðurlög en þar segir orðrétt:

Nefndin fór yfir kosti og galla við refsingar og stjórnsluviðurlög og bendir á að réttaröryggi hins brotlega aðila er almennt talið betur borgið þegar leyst er úr málum af dómstólum heldur en stjórnvöldum, en nefndin telur að unnt sé að tryggja viðhlítandi réttaröryggi við meðferð stjórnslumála þar sem beitt er stjórnsluviðurlögum ef vandað er til málsmeðferðar, þagnarréttur hins brotlega virtur og hægt er að fá ákvörðunum álagningu stjórnsluviðurlaga að fullu endurskoðaða af dómstólum. Þá bendir nefndin á að málsmeðferð er yfirleitt mun ódýrari þegar stjórnvöld leggja á stjórnsluviðurlög heldur en þegar dómstólar dæma menn eða lögaðila í refsingu. Vegna ólíkra málsmeðferðarkrafna tekur almennt mun skemmri tíma að rannsaka og koma fram stjórnsluviðurlögum en refsingum. Loks bendir nefndin á að stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnum sviðum hafa á að skipa starfsmönnum með sérfræðipækkingu, en mál sem stofnanirnar fást við eru oft flókin. Einnig hafa margar eftirlitsstofnanir miklum mun meira bolmagn til að fást við úrlausn flókinna og sérhæfðra mála en lögregla. Því er ljóst að álagning stjórnsluviðurlaga annars vegar og refsinga hins vegar hefur bæði kosti og galla þegar litið er til þátta eins og skilvirkni og réttaröryggis. Því telur nefndin mikilvægt að löggjafinn hugi vel að því hverju sinni hvor leiðin er betur fallin til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

Tillögur nefndarinnar leiddu til þess að á árinu 2007 tóku gildi nokkrar lagabreytingar sem höfðu það að markmiði að marka skýrari skil á milli háttsemi sem varðaði annars vegar

stjórnsýslusektum og hins vegar refsingum og um verkaskiptingu eftirlitsstofnana og lögreglu varðandi rannsóknir mála. Nefndin telur af þessum sökum ekki ástæðu til, að svo stöddu, að hrófla við þeirri afmörkun sem nú er að finna t.d. í samkeppnislögum og lögum á fjármálamarkaði milli háttsemi sem getur varðað stjórnsýsluviðurlögum og háttsemi sem getur sætt rannsókn lögreglu og leitt til ákæru og refsisdóms.

Þótt ekki sé komin mjög löng reynsla á áhrif þessara lagabreytinga er ljóst að þær hafa eytt ýmiss konar óvissu og stuðlað að skýrari framkvæmd og verkaskiptingu. Verkaskipting Fjármálaeftirlitsins og embættis sérstaks saksóknara varðandi rannsókn efnahagsbrotamála innan fjármálastofnana í tengslum við bankahrunið hefur þannig reynst vel í meginatriðum. Þó hafa að mati nefndarinnar komið fram nokkrir annmarkar. Í þessari skýrslu verða skoðuð nokkur álitæfni varðandi samspil og samstarf stjórnsýslustofnana annars vegar og lögreglu og ákærvalds hins vegar varðandi upphaf rannsókna, afmörkun rannsókna og töku ákvarðana um hvaða mál eigi að sæta lögreglurannsókn. Í niðurstöðum skýrslunnar eru settar fram nokkrar tillögur um úrbætur á núverandi fyrirkomulagi.

Eins og fram kemur í fyrirnefndri skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum fylgja því ótvíræðir kostir að smærri efnahagsbrotamál séu ekki einungis rannsökuð af sérhæfðum eftirlitsstofnunum á viðkomandi sviði heldur séu þar jafnframt ákvörðuð stjórnsýsluviðurlög í öllum þeim málum sem mögulegt er að ljúka með þeim hætti.

Þess má þó geta að í sumum brotaflokkum hefur lögregla heimild til að bjóða hinum brotlega að ljúka máli með greiðslu stjórnsýslusektar. Hámarkssektarheimild er hins vegar mjög lág og í miklu ósamræmi við þær rúmu sektarheimildir sem eftirlitsstofnunum eru veittar. Slíkar sektarheimildir lögreglu virðast þó ekki vera að finna í brotaflokkum sem teljast til efnahagsbrota. Ef háttsemi á sviði efnahagsbrota þykir svo alvarleg að rannsókn á henni heyri undir lögreglu og rannsókn á háttseminni leiðir í ljós að um refsivert brot hafi verið að ræða hefur lögregla ekki kost á að ljúka máli með sektargerð heldur þarf ef skilyrði eru til þess að gefa út ákæru og ákvarða viðurlög fyrir dómstólum, sbr. þó heimildir í 146. gr. til að fresta ákæru skilorðsbundið eða að falla frá saksókn. Full ástæða er til að skoða hvort lögregla ætti að fá slíkar sektarheimildir í tilteknum flokkum efnahagsbrotamála sem þá mætti ljúka án ákærumeðferðar.

Í kjölfar fyrirnefndrar skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum var viðurlagakerfi vegna samkeppnisbrota og hinna ýmsu lögbrota á fjármálamarkaði samræmt en viðurlagakerfi í öðrum sérrefsilögum á sviði efnahagsbrota hefur ekki gengið í gegnum slíkt samræmingarferli.

Nefndin telur rétt að vekja athygli á eftirfarandi þáttum varðandi samspil stjórnvaldssekta og refsinga í hinum ýmsu lagabálkum:

1. Mismunandi er eftir sviðum hvort stjórnsýslusektum er beitt gagnvart lögaðilum eða einstaklingum. Þannig er beiting stjórnsýslusekta gagnvart lögaðilum meginreglan t.d. vegna brota á samkeppnislöggjöfnum en sektir gagnvart einstaklingum meginreglan á öðrum sviðum svo sem vegna skattalagabrota og tollalagabrota, þó svo að í báðum tilvikum sé um að ræða brot í atvinnurekstri. Þar sem langur tími getur liðið frá broti og þar til viðurlög eru ákvörðuð og lögaðilar geta á þeim tíma hafa skipt um eigendur, stjórnendur og starfsmenn eða orðið gjaldþrota, eru talsverðar líkur á að aðrir þurfi að glíma við viðurlögin en þeir sem frömdu hina ólögmatu háttsemi. Með hliðsjón af varnaðaráhrifum viðurlaga á þessu sviði

þurfa sterk rök að hníga að því að viðurlög vegna refsiverðrar háttsemi takmarkist alfarið við lögaðilann sjálfan en sá sem framdi háttsemina sleppi. Þá virðist erfitt að færa rök fyrir því með hliðsjón af varnaðaráhrifum og jafnræðissjónarmiðum af hverju sektir lögaðila eru meginviðurlög við einni tegund brota en sektir einstaklinga meginviðurlög við annarri tegund.

2. Ákvæði um hámark stjórnsýslusekta samkvæmt hinum ýmsu lögum á sviði efnahagsbrota eru afar ólík. Samkeppniseftirlitið getur þannig lagt á sekt sem nemur allt að 10% af veltu síðasta árs en hámarkssektarheimild tollstjóra er 300.000 krónur. Lág sektarheimild tollstjóra er umhugsunarefni þar sem ætla má að ef sektarheimildin yrði hækkuð mætti ljúka mun fleiri málum með stjórnsýslusektum af hálfu tollstjóra og þar með auka skilvirkni verulega. Hið sama á við um sektir skattrannsóknarstjóra þar sem hámarkið er bundið við 6 milljónir króna. Umhugsunarefni er líka hvers vegar sektir sem Fjármálaeftirlitið getur ákvarðað eru miklu lægri en þær sem Samkeppniseftirlitið getur lagt á þótt brot sem Fjármálaeftirlitið ákvarðar viðurlög við geti verið mjög alvarleg og samfélagslega skaðleg. Hærri sektarhámörk vegna einstakra mála gætu einnig að einhverju leyti komið í stað fangelsisrefsinga við ákveðnum tegundum háttsemi.

Nefndin telur að taka verði til nánari skoðunar hvort of mikið ósamræmi sé að finna í löggjöf um samspil stjórnsýsluviðurlaga og refsinga og hvort unnt sé að réttlæta það ósamræmi með hliðsjón af því að brot sem eru álíka alvarleg og skaðleg ættu að varða svipuðum viðurlögum. Þá telur nefndin ljóst að taka verði til heildarendurskoðunar hámark stjórnsýslusekta á hinum ýmsu sviðum í þeim tilgangi að auka skilvirkni og ná meiri samræmingu með hliðsjón af eðli og alvarleika brota.

5. KAFLI - Stofnanir sem annast rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum

Í þessum kafla verður nánar fjallað um verkefni þeirra stofnana sem fara með eftirlit og rannsókn og eftir atvikum saksókn eða ákvörðun stjórnsluviðurlaga vegna hinna ýmsu flokka efnahagsbrota hér á landi, uppbyggingu stofnananna, starfsmannafjölda, kostnað, eðli og umfangi verkefnanna, þá löggjöf sem stofnanirnar vinna eftir og framkvæmd hennar.

Nefndin ákvað að leita eftir upplýsingum um verkefni eftirfarandi stofnana á sviði rannsókna efnahagsbrota og eftir atvikum saksóknar eða ákvörðunar viðurlaga vegna efnahagsbrota:

- Embætti sérstaks saksóknara
- Fjármálaeftirlitið
- Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu
- Ríkislögreglustjórinn
- Ríkissaksóknari
- Ríkisskattstjóri
- Samkeppniseftirlitið
- Skattrannsóknarstjóri
- Tollstjórinn

Lagðar voru fyrir stofnanirnar eftirfarandi spurningar:

1. Fer stofnunin/embættið með:
 - a. eftirlit
 - b. rannsóknir
 - c. ákvörðun viðurlaga
2. Hversu margir starfsmenn (fjöldi ársverka) munu á árinu 2012 starfa að rannsóknnum sem sprottnar eru af grun um refsiverða háttsemi sem heyrir undir stofnuninni/embættinu og eftir atvikum að ákvörðun viðurlaga?
3. Hver er áætlaður rekstrarkostnaður stofnunarinnar/embættisins á árinu 2012 annars vegar og áætlaður kostnaður við þá starfsemi sem spurt er um í 2. spurningu?
4. Hversu mörg mál þar sem grunur er um refsiverða háttsemi voru tekin til rannsóknar á árinu 2011 og 2012, hversu margir voru grunaðir, hversu mörgum voru ákvörðuð viðurlög og hversu mörg mál voru send áfram til rannsóknar hjá lögreglu? Sundurliðað eftir málaflokkum ef upplýsingar eru til staðar.
5. Hver eru tengsl eftirlits og rannsókna sem sprottnar eru af grun um refsiverða háttsemi á þeim sviðum sem heyrir undir stofnunina/embættið?
 - a. Er um að ræða glögg skil milli þessara verkefna?
 - b. Vinna sömu starfsmenn að eftirliti og rannsóknnum?
6. eru rannsóknir í einhverjum tilvikum framkvæmdar af fleiri en einni stofnun (t.d. lögreglu)?
7. Hvernig er greint á milli mála sem fullrannsókuð eru af stofnuninni/embættinu og þeirra mála sem send eru lögreglu til rannsóknar eða eftir atvikum áframhaldandi rannsóknar?
8. Hver tekur ákvörðun um hvort rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi verði lokið af hálfu stofnunarinnar/embættisins og viðurlög ákveðin eða málið verði sent lögreglu eða ákærvaldi til meðferðar?

9. Er unnt að fá ákvörðun um að rannsókn verði lokið af hálfu stofnunarinnar/embættisins og eftir atvikum ákvörðun um viðurlög, endurskoðaða af æðra stjórnvaldi eða með öðrum hætti?
10. Óskað er eftir álitum á því hvort það fyrirkomulag sem nú er unnið eftir samkvæmt lögum og í réttarframkvæmd sé skilvirkt og hvort hætta sé á tvíverknaði.
11. Óskað er eftir álitum á því hvort hætta sé á að sambærileg eða jafn alvarleg mál fái mismunandi málsmeðferð og lyktir eftir því hvaða stofnun fær þau til endanlegrar meðferðar, þ.e.a.s að máli sé lokið hjá stofnuninni/embættinu eða mál sent til lögreglu og eftir atvikum í ákærumeðferð.
12. Óskað er eftir álitum á því hvort núverandi fyrirkomulag komi niður á málshraða eða geti almennt eða í einstaka tilvikum komið niður á málshraða og hvort annað fyrirkomulag geti betur tryggt hraða málsmeðferð.
13. Óskað er eftir álitum á því hvort mögulegt sé að haga skipulagi og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum sem heyra undir stofnunina/embættið með skilvirkari og betri hætti en nú er með tilliti til:
 - a. Réttarvörslusjónarmiða (sjónarmið um að stemma stigu við og bregðast við refsiverðum lögbrotum með árangursríkum hætti)
 - b. Réttaröryggis borgarana
 - c. Faglegra vinnubragða við rannsókn og ákvörðun viðurlaga
 - d. Málshraða
 - e. Betri nýtingar fjármuna
14. Önnur sjónarmið sem stofnunin/embættið vill koma á framfæri og geta komið nefndinni að gagni í áframhaldandi vinnu hennar?

Nefndin lagði áherslu á að sem flestum spurninganna yrði svarað en þeim sleppt sem ekki vörðuðu beint starfsemi viðkomandi stofnunar.

Allar ofangreindar stofnanir sendu nefndinni svör og verður í næstu undirköflum gerð grein fyrir þeim efnisatriðum í svörunum sem mesta þýðingu hafa fyrir störf nefndarinnar og niðurstöður svo og öðrum atriðum sem máli geta skipt. Þá var frekari upplýsinga aflað frá embætti sérstaks saksóknara og Fjármálaeftirlitinu, einkum tölulegra upplýsinga um málafjölda, starfsmannafjölda og fjármál fyrir árið 2012 og það sem af er árinu 2013. Afrit af svarbréfum stofnanna eru meðfylgjandi skýrslunni.

5.1 Embætti sérstaks saksóknara

Embætti sérstaks saksóknara starfar samkvæmt lögum nr. 135/2008 með síðari breytingum. Verkefni embættisins eru rannsóknir sakamála á sviði skattalaga- og efnahagsbrota og eftir atvikum ákærvaldsmeðferð þeirra. Engum málum er lokið við embætti sérstaks saksóknara með ákvörðun viðurlaga af hálfu embættisins. Embættið starfar alfarið á sviði lögreglurannsókna og saksóknar.

Embættið hefur starfað í fjögur og hálf tölur og hafa verið miklar sviptingar í starfsemi þess á þeim tíma. Skipta má starfstíma embættisins í þrjú tímabil:

Tímabilið frá 1. febrúar 2009 til maí 2010:

Verksvið embættisins var í upphafi takmarkað við rannsóknir vegna bankahrunsins 2008, aðdraganda þess og afleiðingar. Embættið hóf starfsemi í þröngu húsnæði að Borgartúni 7. Starfsmenn embættisins voru í upphafi aðeins 5 og ársverk á árinu 2009 voru aðeins um 10,5.

Fram eftir árinu 2009 voru fá mál til rannsóknar og einkenndist tímabilið af bið eftir því að Fjármálaeftirlitið lyki rannsóknum sínum á starfsemi hinna föllnu banka. Starfsmönnum fjölgaði hins vegar jafnt og þétt í samræmi við aukin verkefni og í ágúst 2009 flutti embættið í stærra húsnæði að Laugavegi 166.

Tímabilið júní 2010 til ágúst 2011:

Í apríl 2010 birti Rannsóknarnefnd Alþingis skýrslu sína um bankahrunið. Nefndin sendi ríkissaksóknara í kjölfarið tilkynningu í fjölmörgum liðum um grun um mögulega refsiverða háttsemi í aðdraganda bankahrunsins. Niðurstöður nefndarinnar og vaxandi málafjöldi frá Fjármálaeftirlitinu ollu straumhvörfum í starfsemi embættis sérstaks saksóknara og ljóst varð að efla þyrfti starfsemi þess verulega. Þá tóku gildi 1. júní 2010 lög nr. 52/2010 sem breyttu eðli embættisins og víkkuðu starfsemi þess út þar sem því var falið að rannsaka grun um refsiverða háttsemi sem tengst hefur starfsemi fjármálafyrirtækja almennt og þeirra sem tengst hafa starfsemi þeirra. Þar með var starfsemi embættisins ekki lengur tímabundin heldur tók einnig til hvers kyns refsiverðrar háttsemi í tengslum við fjármálafyrirtæki eftir hrunið og til frambúðar. Vorið 2010 var gerð áætlun um starfsemina miðað við upphafleg verkefni og þau varanlegu verkefni sem embættinu voru fengin í júní 2010. Þar var gert ráð fyrir að samtals færu 310 ársverk í þessar rannsóknir fram til ársloka 2014. Í upphafi var miðað við að rannsóknum á hrunmálum ætti að vera lokið að mestu upp úr miðju ári 2013 og dómsmeðferð í hrunmálum að mestu lokið í árslok 2014 en eftir það yrði starfsemi á þessu sviði mun umfangsminni. Þarna var að sjálfsgöðu miðað við dómsmeðferð í héraði þar sem ríkissaksóknari annast meðferð ákærumála fyrir Hæstarétti. Gert var ráð fyrir að fjöldi ársverka yrði 60 á árinu 2010, 80 hvort áranna 2011 og 2012, 50 á árinu 2013 og 30 á árinu 2014. Í samræmi við það yrði heildarrekkstrarkostnaður fram til ársloka 2014 samtals 5.030 milljónir króna, þar af 1.280 milljónir króna hvort ár 2011 og 2012 en minnkandi eftir það. Þótt þessar áætlanir væru að lokum samþykktar af ríkisstjórninni undir haust 2010 voru þær ekki að fullu komnar til framkvæmda fyrr en á árinu 2011. Ársverk á árinu 2010 voru þannig aðeins 32 í stað 60 eins og gert var ráð fyrir. Þar sem um sérhæfð störf var að ræða gekk hægt að manna ný störf og nýir starfsmenn þurftu talsverða þjálfun. Starfsemi embættisins var þannig ekki komin á fullt skrið fyrr en í ársbyrjun 2011 og urðu ársverkin þó ekki nema tæplega 70 það ár.

Tímabilið september 2011 til september 2013:

Með lögum nr. 82/2011, sem tóku gildi 1. september 2011, var meðferð skattalaga- og efnahagsbrotamála, sem fram að því hafði verið hjá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra, færð til embættis sérstaks saksóknara. Þessi málaflokkur hafði verið í mikilli biðstöðu frá setningu sakamálalaga nr. 88/2008 þar sem þau lög gerðu ráð fyrir að ákærvald í þessum málum yrði flutt til héraðssaksóknara og óvissa ríkti um hvaða embætti myndi sinna rannsóknunum. Með þessari lagabreytingu voru rannsóknir og saksókn í öllum skattalaga- og efnahagsbrotamálum komnar á einn stað. Um 17 starfsmenn höfðu unnið að þessum málum hjá efnahagsbrotadeildinni en fáir þeirra fluttust með verkefnunum til embættis sérstaks saksóknara. Mikið átak þurfti að gera í þessum málaflokki eftir flutninginn og þjálfu þurfti upp fjölda nýrra starfsmanna til að takast á við verkefnin.

Í minnisblaði embættis sérstaks saksóknara til innanríkisráðuneytisins í nóvember 2011 og öðru í maí 2012 var vakin athygli á hvaða áhrif tafir á stækkun embættisins og tilfærsla verkefna frá efnahagsbrotadeildinni hefðu haft á upphaflegar áætlanir um mannaflapörf, nauðsynleg fjárframlög og lok hrunmála. Upphafleg áætlun um kostnað við hrunmál var uppfærð í síðara

minnisblaðinu í samræmi við aukin verkefni vegna sameiningar og tafir auk verðbóta. Þar var gert ráð fyrir að heildarkostnaður við rekstur embættisins til ársloka 2014 yrði 5.691 millj. kr., þar af kostnaður á árinu 2013 um 1.289 millj. kr. og á árinu 2014 um 976 millj. kr. Kostnaðaráætlanir gerðu ráð fyrir 98 ársverkum á árinu 2012, 88 ársverkum á árinu 2013 og 68 ársverkum á árinu 2014 en 50 ársverkum árlega eftir það þegar hrunmálum yrði að mestu lokið.

Raunverulegur rekstrarkostnaður embættisins á árinu 2011 var samtals um 1.000 millj. kr. og ársverk það ár um 70. Rekstrarkostnaður á árinu 2012 var um 1.253 millj. kr. og ársverk um 93. Í fjárlögum fyrir árið 2013 var varið 850 milljónum kr. til embættisins en vegna uppsafnaðs rekstrarafgangs frá fyrri árum voru fjárheimildir ársins 1.339 millj. kr. en gert er ráð fyrir að rekstrarkostnaður verði um 1.260 millj. kr. eða nokkuð lægri en á árinu 2012 ef tekið er tillit til verðlagsþróunar. Gert er ráð fyrir að ársverk á árinu 2013 verði um 90.

Að teknu tilliti til tilfærslu efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra 1. september 2011 og verðlagsþróunar má segja að áætlanir um kostnað við starfsemi embættisins og ársverk hafi staðist hingað til.

Samkvæmt framansögðu gerðu áætlanir sérstaks saksóknara ráð fyrir að ársverkum fækkaði niður í um 70 á árinu 2014 og rekstrarkostnaður lækkaði sem því svaraði. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014 sem lagt var fram á Alþingi 1. október 2013 er hins vegar gert ráð fyrir 559 millj. kr. fjárveitingum til embættisins en vonir standa til þess að nokkur rekstrarafgangur verði í árslok 2013 þannig að fjárheimildir verði nærri 640 milljónum króna ef fjárlagaheimildir verða færðar á milli ára. Sú fjárhæð stendur einungis undir um 45-50 ársverkum. Fjárframlög til embættisins samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2014 eru hins vegar ekki í samræmi við fyrri áætlanir og vantar um 300 millj. kr. upp á. Komi ekki til auknar fjárheimildir er vandséð hvernig unnt verður að ljúka þeim rannsóknum sem embættið er þegar komið af stað með og fylgja þeim eftir fyrir dómi með þeim fjárframlögum sem embættinu eru ætlaðar, á sama tíma og taka þarf við nýjum aðkallandi málum og hefja rannsókn þeirra.

Embætti sérstaks saksóknara tekur við málum frá eftirlitsstofnunum og rannsóknarstofnunum til áframhaldandi rannsóknar svo sem frá öðrum lögreglustjórum, skattrannsóknarstjóra, tollstjóra, Fjármálaeftirlitinu og Samkeppniseftirlitinu, auk þess að hefja rannsókn mála á grundvelli kæra frá slitastjórnnum, skiptastjórnnum, lögmönnum eða að eigin frumkvæði.

Í töflu 5.1 má sjá fjölda nýrra innkominna mála hjá embætti sérstaks saksóknara fram til 19. júní 2013, greint niður eftir árum. Miðað er við það ár sem mál barst lögreglu. Talsvert mörg mál bárust embættinu frá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra 1. september 2011 en af þeim voru allmörg eldri en frá árinu 2009. Tölurnar sýna að málafjöldinn jókst mjög á árinu 2011 og enn frekar á árinu 2012. Fjöldi innkominna mála miðað við 19. júní 2013 bendir til þess að fjöldi innkominna mála á árinu 2013 verði svipaður og á árinu 2012.

Tafla 5.1. Fjöldi nýrra innkominna mála hjá embætti sérstaks saksóknara fram til 19. júní 2013, greint niður eftir því hvenær þau bárust lögreglu.

Ár	2009 og fyrr	2010	2011	2012	2013 (19/6)	Samtals
Fjöldi nýrra mála	86	64	140	162	73	525

Á árunum 2010-2012 bárust embætti sérstaks saksóknara 122 mál að meðaltali á ári. Flest málin bárust á árinu 2012 og hefur sú aukning haldið áfram á árinu 2013. Fjöldi nýrra mála hefur því ekki dregist saman þrátt fyrir að meira en fjögur ár séu liðin frá bankahruninu. Það er mat sérstaks saksóknara að vegna þessarar þróunar sé erfiðara en ella að spá fyrir um hvar jafnvægi verði náð í fjölda innkominna mála.

Í töflu 5.2 hér að neðan má sjá grófa skiptingu mála sem embætti sérstaks saksóknara hefur haft til meðferðar frá árinu 2009 eftir tegundum málanna og hvar þau eru stödd 19. júní 2013. Samtals er um að ræða 497 mál auk 23 innlendra og erlendra rannsóknarbeiðna og 5 annarra erinda sem skráð hafa verið í málaskrá embættisins. Af 497 málum hefur 56 málum verið lokið með dómi en 212 verið lokið án ákæru. Til viðbótar hefur verið ákært í 37 málum, sem nú eru til meðferðar fyrir dómstólum, þannig að alls hefur verið gefin út ákæra í 93 málum, þar af í 62 skattamálum. Af þessum ákærum voru 16 gefnar út 2011 og fyrr, 50 gefnar út á árinu 2012 og 27 það sem af er ársins 2013. Ekki liggur fyrir hversu margir hafa verið ákærðir en fjöldi ákærðra í hverju máli er frá einum og upp í níu. Alls voru 31 mál í ákærumeðferð 19. júní 2013, 130 mál til viðbótar í lögreglurannsókn og 51 mál beið rannsókna.

Tafla 5.2. Skipting mála sem embætti sérstaks saksóknara hefur haft til meðferðar frá árinu 2009 eftir tegundum mála og stöðu þeirra 19. júní 2013.

Tegund mála	Bíður rannsóknar	Í rannsókn	Í ákæru-meðferð	Ákært en ódæmt	Dæmt í héraði	Dæmt í Hæstar.	Lokið án ákæru	Samtals	
								Fjöldi	%
Mál tengd bankahruni	15	52	11	10	5	2	65	160	30,5
Önnur efnahagsbrotamál	28	42	2	10	8	3	107	200	38,1
Skattalagabrotamál	4	34	16	19	43	3	18	137	26,1
Rannsóknarbeiðnir	4	2					17	23	4,4
Annað í málaskrá							5	5	1,0
Samtals	51	130	29	39	56	8	212	525	100

Í ofangreindri töflu eru mál sem tengjast bankahruni skilgreind sem þau mál sem tengjast með einum eða öðrum hætti þeim fjármálastofnunum sem Fjármálaeftirlitið tók stjórn yfir í október 2008 og síðar. Mikill meirihluti þessara mála, eða 99, bárust embættinu frá Fjármálaeftirlitinu en önnur komu frá skilaneftindum, slitastjórnnum, lögmönnum og almennum borgurum, auk þess sem nokkur mál voru tekin til rannsóknar af eigin frumkvæði embættisins. Önnur efnahagsbrotamál í töflunni eru hefðbundin auðgunar- og efnahagsbrotamál af ýmsum stærðum og gerðum. Stór hluti málanna barst embættinu frá skiptastjórum og öðrum lögmönnum en einnig eru í þessum flokki mál frá Seðlabanka Íslands vegna meintra brota gegn gjaldeyrislöggjöfinni, ýmsum eftirlitsstofnunum og fleiri aðilum. Skattalagabrotamál eru nær eingöngu komin frá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti sérstaks saksóknara í lok september 2013 hafa alls 187 mál sem tengjast bankahruninu 2008 komið til meðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara frá stofnun þess í febrúar 2009. Af þeim var rannsókn ólokið í 69 málum en rannsókn margra þeirra vel á veg komin. Alls voru þá 16 mál í ákærumeðferð, þ.e. til meðferðar hjá saksóknurum embættisins en 20 bankahrunsmál höfðu þá farið fyrir dóm í samtals 14 ákærum. Með máli í þessum skilningi er

átt við mál eins og það er skilgreint á rannsóknarstigi. Ákærandi getur hins vegar ákveðið að gefa út eina ákæru á grundvelli fleiri en einnar lögreglurannsóknar. Í þessum 14 ákærum voru alls 46 einstaklingar ákærðir, þar af 4 bankastjórar fallinna banka, einn sparisjóðsstjóri, 2 stjórnarformenn fjármálafyrirtækja og 4 af stærstu eigendum föllnu bankanna auk fjölmargra millistjórnenda og annarra starfsmanna bankanna.

Af hálfu embættis sérstaks saksóknara hefur komið fram að árangur af störfum lögreglu og ákæruvalds verði ekki mældur einvörðungu í fjölda lokinna rannsókna, fjölda ákærðra eða fangelsisárúm. Rétt er þannig að halda til haga að 82 hrunmálum hefur verið vísað frá rannsókn, rannsókn hætt, mál sameinuð öðrum málum eða verkefni lokið með öðrum hætti. Mörg þessara mála eru til komin vegna kæra frá eftirlitsstofnunum, slitastjórnnum, skiptastjórnnum og öðrum aðilum og sakarefnin oft umfangsmikil og flókin. Áður en máli er vísað frá eða rannsókn hætt hefur að jafnaði átt sér stað veruleg vinna við málin og þau jafnvel unnin nánast allt til enda líkt og í rannsóknum sem leiða til ákæru. Slíkar rannsóknir eru nauðsynlegur þáttur í störfum embættisins þótt árangurinn sé lítt sýnilegur.

Af framangreindum 14 ákærumálum hafa 3 verið dæmd bæði í héraði og fyrir Hæstarétti og 4 til viðbótar aðeins í héraði. Þar sem ein ákæran var klofin í tvö mál eru enn 8 mál til meðferðar fyrir héraðsdómi.

Af þeim efnahagsbrotamálum sem tengjast bankahruninu og enn eru til meðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara, og ákæra hefur ekki verið gefin út í, bárust 24 af 85 málum (28%) embættinu fyrir árið 2011. Yngri mál eru hins vegar 61 eða um 72%.

Tafla 5.3. Staða mála hjá embætti sérstaks saksóknara sem tengjast bankahruninu og ákæra hefur ekki verið gefin út í, greind eftir aldri.

Mál barst	Bíða úthlutunar	Í sakar-greiningu	Til rannsóknar	Í ákæru-meðferð	Samtals
2009	1		5	5	11
2010	1		8	4	13
2011			18	7	25
2012	3		15		18
2013	3	3	12		18
Samtals	8	3	58		85

Afleiðinga bankahrunsins 2008 gætti með margvíslegum hætti í fjölgun sakamálarannsókna á öðrum tegundum efnahagsbrota en þeim sem beinlínis tengjast hinum föllnu fjármálafyrirtækjum. Þannig leiddi bankahrunið til fjöldagjaldþrota eignarhaldsfélaga og annarra stórra fyrirtækja sem leitt hafa til rannsókna á ýmsum meintum undanskotsgeringum og öðrum fjármálagerningum, gjaldeyrishafta sem leiddu til umfangsmikilla rannsókna Seðlabankans á brotum sem þeim tengjast auk þess sem aukinn kraftur var settur í skattrannsóknir sem leitt hefur til fjölgunar umfangsmikilla skattalagabrotamála sem sum hver hafa borist embætti sérstaks saksóknara eða eru enn til rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti sérstaks saksóknara hefur það frá 1. september 2011 haft til meðferðar mikinn fjölda umfangsmikilla skattalaga- og efnahagsbrotamála sem borist hafa m.a. frá skiptastjórum í þrotabúum, Seðlabankanum og skatransóknarstjóra.

Eftirfarandi tafla hefur að geyma upplýsingar frá embætti sérstaks saksóknara um þau mál sem verið hafa til meðferðar hjá embættinu og ákært hefur verið í á árunum 2010-2013. Einnig um eldri ákærumál sem embættið hefur farið með fyrir dómi. Málin eru flokkuð í mál sem tengjast bankahruninu, önnur efnahagsbrotamál og skattalagabrotamál.

Tafla 5.4. Mál hjá embætti sérstaks saksóknara sem lokið hefur með útgáfu ákæru.

Tegund mála	2008-2009	2010	2011	2012	1. okt. 2013	Samtals
Tengd bankahrúni	1	2	1	5	11	20
Önnur efnahagsbrot		2	1	9	5	17
Skattalagabrot	3	1	5	35	29	73
Samtals	4	5	7	49	45	110

Sem dæmi um árangur af þessum málshöfðunum má nefna að kveðinn hefur verið upp dómur í um 60 skattalagabrotamálum. Fæstum hinna málanna er hins vegar lokið í dómskerfinu. Samkvæmt upplýsingum frá embætti sérstaks saksóknara hefur embættið frá stofnun þess verið aðili að yfir 50 málum fyrir Hæstarétti en flest þessara mála eru kærúmál af ýmsu tagi vegna rannsóknarúrskurða eða réttarfarsatriða.

Um þann þátt í störfum embættis sérstaks saksóknara sem lýtur að endurheimt ólögmarks ávinnings brota hefur embættið upplýst að frá upphafi hafi verið lögð áhersla á að stuðla að endurheimt ólögmarks ávinnings þeirra brota sem verið hafa til rannsóknar. Árangur af þessu starfi hafi verið tvenns konar. Annars vegar sá að fallist hafi verið á kröfur embættisins um upptöku ólögmarks ávinnings í nokkrum málum og milli 300 og 400 millj. kr. hafi runnið í ríkissjóð vegna dæmdra upptökukrafna. Hins vegar hafi árangurinn komið brotapolum til góða, en gögn úr rannsóknum, sem heimilt hafi verið talið að afhenda slitastjórnunum og skiptastjórum, hafi verið notuð í endurheimtumálum slitastjórna og þrotabúa.

Í umsögn sérstaks saksóknara til nefndarinnar kom fram að það kerfi sem starfað sé eftir sé í grunninn skilvirkt en ákveðin rök standi til enn meiri skilvirkni með aukinni hagkvæmni og meiri málshraða. Hann telur að rannsóknarferill mála þurfi að vera sem samfelldastur en á meðan verkefninu sé skipt á milli tveggja stofnana náist það ekki. Með sameiningu beggja rannsóknarþáttanna náist samfelld rannsókn. Skilin á milli aðkomu tveggja stofnana að einni og sömu rannsókninni hafi gefið verjendum tilefni til athugasemda og þeir dregið í efa réttmæti ákvarðana sem teknar hafa verið í tengslum við yfirfærsluna.

Sérstakur saksóknari bendir á að verkefnunum sé nú dreift á milli margra stofnana sem tálmi yfirsýn yfir brotastarfsemina auk þess sem tvær stofnanir eða fleiri geti á sama tíma verið að rannsaka brot hjá sama aðilanum en á mismunandi brotasviði. Innan lögreglu er spornað við þeirri stöðu, eða samstarf tryggt, með því að lögreglan rekur sameiginlega málaskrá, LÖKE. Lögregluliðin geti með athugun í LÖKE kannað hvort önnur lögregluembætti séu að rannsaka

brot sömu aðila í öðrum málum. Sameiginlegri málaskrá stofnana sem rannsaki efnahagsbrot sé ekki fyrir að fara og sé það brotalöm á starfseminni. Tryggja verði betri yfirsýn yfir mál, málaflokkinn og umfang brotastarfsemi auk þess að samræma betur ferli mála óháð brotaflokkum. Með þeim hætti verði spornað við tvíverknaði við gagnaöflun og við töku skýrslna af vitnum og sakborningum svo sem viðgengst nú.

Sérstakur saksóknari bendir ennfremur á að í núverandi kerfi sé að finna ákveðnar tálmanir svo sem að tilteknir brotaflokkar verði ekki rannsakaðir af lögreglu komi ekki til kára frá tiltekinni eftirlitsstofnun. Sem dæmi megi nefna að innherjasvik og markaðsmisnotkun verði ekki rannsökuð af lögreglu nema á grundvelli kæru Fjármálaeftirlitsins vegna háttseminnar. Slík ákvæði kunna að skapa óþarfa vandkvæði t.d. við rannsókn á brotasamsteypu þar sem eitt af brotunum er háð slíkri kæru. Þetta fyrirkomulag rannsókna einstakra brotaflokka sé galli á kefinu eins og það sé nú.

Í umsögn sérstaks saksóknara kemur fram að stofnanir sem hafi á hendi rannsóknir efnahagsbrota hafi aukið samstarf sitt og samskipti auk þess sem miðlun upplýsinga hafi færst í vöxt en betur megi þó gera. Við sameiningu stofnana verði flæði upplýsinga betur tryggt og markmið rannsókna í upphafi enn skýrara.

Í umsögn sérstaks saksóknara kemur einnig fram að meiri möguleikar kunni að vera á sérhæfingu með því að stofnanir starfi á þrengra sviði líkt og gert er nú. Oft á tíðum hefur safnast þar upp mikil þekking og reynsla af afgreiðslu sambærilegra mála sem kemur til góða. Það geti styrkt grundvöll mála að tiltekinn stigsmunur verði á ferli rannsóknar við það að flytjast á milli stofnana. Þá fylgjast eftirlitsstofnanir vel með starfsemi og þróun á viðkomandi sviðum sem lögregla á erfiðara með. Hætt er við að sérfræðiþekking dofini starfi umræddur sérfræðingur ekki á því sviði sem sérhæfing hans lítur að.

5.2 Fjármálaeftirlitið

Fjármálaeftirlitið fer með eftirlit með starfsemi eftirlitsskyldra aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Skal stofnunin fylgjast með að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Fjármálaeftirlitið rannsakar meint brot á lögum þeim sem um starfsemina gilda og getur ýmist beitt eftirlitsskylda aðila stjórnsýslusekt, sé niðurstaða stofnunarinnar að um brot sé að ræða, eða kært háttsemina til embættis sérstaks saksóknara, sé meint brot meiriháttar. Fjármálaeftirlitið hefur ennfremur heimild til að ljúka máli með sátt með samþykki málsaðila enda sé ekki um að ræða meiriháttar brot sem refsiviðurlög liggja við.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins til nefndarinnar kemur fram að á árinu 2011 voru um 15 stöðugildi (ársverk) við rannsóknarvinnu og vinnu við ákvörðun viðurlaga hjá Fjármálaeftirlitinu sem að stærstum hluta tengist aðdraganda og orsökum bankahrunsins. Það sama átti við á árinu 2012.

Kostnaði við rannsóknarvinnuna hjá Fjármálaeftirlitinu var samkvæmt rekstraráætlun stofnunarinnar mætt með sérstöku eftirlitsgjaldi á fallin fjármálafyrirtæki, en um álagningu eftirlitsgjalds á þessi fyrirtæki er kveðið í 9. mgr. 5. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, með síðari breytingum. Álagningin er í formi

fastagjalda, og tengist fjárhæð eftirlitsgjalds fyrra starfsleyfi aðila. Fastagjöldin fyrir árið 2011 eru tilgreind í breytingarlögum nr. 150/2010. Álagt eftirlitsgjald í ársbyrjun 2011, skv. framangreindu, var alls 256,5 millj.kr. (249,5 millj.kr. í ársbyrjun 2012) Af þeim tekjum höfðu hins vegar innheimst 176,5 millj. kr. í lok ársins (177,5 millj. kr. í árslok 2012) og veruleg óvissa um innheimtu eftirstöðva álagningarinnar, m.a. vegna eignastöðu viðkomandi fjármálafyrirtækja. Sérgreindur kostnaður við rannsóknarvinnuna hjá Fjármálaeftirlitinu á árinu 2011 nam alls 185,9 millj. kr. og áætlaður kostnaður á árinu 2012 er 195 millj. kr.

Á árinu 2011 var 31 mál tekið til rannsóknar hjá Fjármálaeftirlitinu sem bættust við fjölda eldri mála sem enn voru til rannsóknar í ársbyrjun 2011. Á árinu 2011 voru 13 mál send til rannsóknar eða ákærumeðferðar til annarrar stofnunar. Fjöldi grunaðra í málum stofnuðum á árinu 2011 voru 115. Sumir einstaklingar eru þó grunaðir í einu eða fleiri málum og því gæti verið um tvítalningu að ræða.

Á árinu 2012 voru 13 mál tekin til rannsóknar hjá Fjármálaeftirlitinu (bæði mál tengd bankahruninu og samtímarannsóknarmál) sem bættust við fjölda eldri mála sem enn voru til rannsóknar í ársbyrjun 2012. Á árinu 2012 voru 12 mál send til rannsóknar eða ákærumeðferðar til annarrar stofnunar.

Í kjölfarið á efnahagshruninu haustið 2008 var settur á stofn sérstakur rannsóknarhópur innan Fjármálaeftirlitsins til þess að sinna rannsóknum tengdum hruninu. Rannsóknarhópurinn skipuðu lengst af 14 sérfræðingar, ýmist sérfræðingar í fjármálum eða lögfræðingar. Rannsóknarhópurinn starfaði sem sérstök eining innan Fjármálaeftirlitsins og höfðu rannsakerndur víðtækar heimildir til að afla gagna samkvæmt lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sem og sérlögum sem snúa að fjármálamarkaðinum. Hvað varðar svonefndar hrunrannsóknir hafa því verið mjög glögg skil milli eftirlits og rannsókna á meintri refsiverðri háttsemi.

Í ársbyrjun 2012 tók gildi nýtt skipurit Fjármálaeftirlitsins en samkvæmt því eru eftirlitssviðin þrjú og heita vettvangs- og verðbréfaeftirlit, eftirlit og greiningar. Önnur svið eru skrifstofa forstjóra, svið yfirlögfræðings og svið innviða og reksturs sem þjónar meðal annars eftirlitssviðunum þremur. Hrunrannsóknum hjá Fjármálaeftirlitinu lauk í ársbyrjun 2013. Í kjölfar rannsóknanna var hafist handa við að rita skýrslu um rannsóknirnar og þann lærdóm sem draga má af niðurstöðum þeirra varðandi starfshætti í bönkunum á árunum fyrir hrun.

Samkvæmt hinu nýja skipuriti er innan sviðs vettvangs- og verðbréfaeftirlits áfram starfandi sérstakur rannsóknarhópur. Leiði almennt eftirlit eða sérstakar athuganir Fjármálaeftirlitsins til þess að grunur vakni um meinta refsiverða háttsemi kemur það í hlut rannsóknarhópsins að rannsaka viðkomandi háttsemi ofan í kjölinn og taka svo ákvörðun í samráði við svið yfirlögfræðings, sem fer með yfirumsjón lagalegra úrlausnarefna og valdbeitingu af hálfu stofnunarinnar. Jafnframt tekur rannsóknarhópurinn við og eftir atvikum fylgir eftir ábendingum frá aðilum utan Fjármálaeftirlitsins auk þess að taka upp rannsóknir að eigin frumkvæði.

Ljóst þykir að þrátt fyrir að skilin milli eftirlits og rannsókna séu mjög skýr samkvæmt hinu nýja skipuriti geta rannsakerndur haft óheftan aðgang að sérfræðiþekkingu í eftirlitseinungum stofnunarinnar. Ennfremur helst sú mikla sérþekking og sérhæfing sem rannsóknarhópurinn hefur byggt upp innan stofnunarinnar og eykur skilvirkni og árangur í störfum Fjármálaeftirlitsins.

Sömu starfsmenn hafa ekki komið að bæði eftirliti og rannsóknum nema að því marki að starfsmenn í eftirlitseiningum miðla sérþekkingu sinni til rannsakenda ef þess gerist þörf. Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að sú einstaka þekking sem rannsakendur hafa viðað að sér við rannsóknir sem tengjast bankahruninu haustið 2008, nýtist til framtíðar innan eftirlitsins og því muni rannsakendur starfa við annars vegar eftirlit og hins vegar samtímarannsóknir. Fyrirkomulag eftirlits og rannsókna verður þó ávallt með þeim hætti að sami starfsmaður sinnir ekki eftirliti og rannsókn máls. Að öðru leyti er vísað til svars við a. lið spurningarinnar þar sem staða rannsóknarhóps Fjármálaeftirlitsins í skipuriti stofnunarinnar er lýst.

Þeim málum sem komið hafa á borð rannsóknarhópsins má skipta í tvo flokka. Í fyrsta lagi er um að ræða mál sem varða meint brot á lögum sem liggja til grundvallar eftirliti Fjármálaeftirlitsins og í öðru lagi meint brot á öðrum lögum, s.s. almennum hegningarlögum, bókhaldslögum eða ársreikningalögum.

Þegar um er að ræða mál sem varða meint brot á lögum sem liggja til grundvallar eftirliti Fjármálaeftirlitsins er kveðið á um í lögnum að brot gegn þeim sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins, sbr. 1. mgr. 148. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti, 1. mgr. 112. gr. d. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki o.s.frv.

Þegar hins vegar er um að ræða brot á öðrum lögum er málum vísað til embættis sérstaks saksóknara til frekari rannsóknar og hugsanlega ákærumeðferðar. Þó eru ekki alltaf skörp skil á milli þessara aðstæðna. Nokkuð algengt er að mál sé kært til embættis sérstaks saksóknara vegna meintra brota á þeim lögum sem liggja til grundvallar eftirliti Fjármálaeftirlitsins en að í sama máli leiki einnig rökstuddur grunur á að brotin hafi verið ákvæði annarra laga, s.s. auðgunarbrotakafla almennra hegningarlaga, hlutafélagalaga eða ársreikningalaga.

Í báðum tilvikum fer fram framhaldsrannsókn hjá embætti sérstaks saksóknara áður en ákvörðun er tekin um hvort viðkomandi mál fari í ákærumeðferð hjá embættinu.

Fjármálaeftirlitið og embætti sérstaks saksóknara funda með reglulegum hætti í þeim tilgangi að skiptast á upplýsingum um stöðu einstakra mála og hvort líklegt megi telja að mál eða hluti máls verði sent öðru stjórnvaldinu til meðferðar. Samskiptin eru í þeim tilgangi að tryggja það að mál verði ekki rannsökuð samtímis hjá fleiri en einni stofnun.

Skipta má þeim málum sem komið hafa á borð rannsóknarhópsins í tvo flokka. Ef um er að ræða meint brot á lögum sem eru þess eðlis að til greina komi að kæra þau til embættis sérstaks saksóknara, þá hefur skapast sú venja að þau eru rannsökuð ítarlega hjá stofnuninni en þó án þess að farið sé í húsleitir eða teknar skýrslur af einstaklingum. Slíkar rannsóknir eru eftirlátnar embætti sérstaks saksóknara enda embættisins að meta að hvaða marki þær séu nauðsynlegar. Því næst er tekin ákvörðun um það hvort mál skuli kært eða hvort því ljúki innan stofnunarinnar. Mál sem varða hins vegar brot á öðrum lögum eru frumrannsökuð af rannsóknarhópnum áður en ákvörðun er tekin um hvort vísa eigi þeim til embættis sérstaks saksóknara til frekari rannsóknar og hugsanlega ákærumeðferðar. Þess má þó geta að frumrannsóknir rannsóknarhópsins á þessum flokki mála hafa verið mjög víðtækar og leitast hefur verið við að senda ekki mál frá stofnuninni nema að undangenginni gagnaöflun og ítarlegri rannsókn.

Sé um mál að ræða sem til greina kemur að ljúka með stjórnslusekt fer málið í sérstakan stjórnslufarveg. Þá eru mál rannsökuð áfram innan stofnunarinnar með þeim heimildum sem stofnunin hefur skv. lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirliti með fjármálastarfsemi og frekari gagna og upplýsinga er aflað og aðilum veittur andmælaréttur í samræmi við 10. og 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Í öllum tilvikum eru ákvarðanir um það hvort máli verði lokið af hálfu Fjármálaeftirlitsins, eftir atvikum með beitingu stjórnslusekta, eða það sent embætti sérstaks saksóknara til meðferðar teknar af stofnuninni sjálfri.

Endurskoðun ákvarðana Fjármálaeftirlitsins fer aðeins fram fyrir dómstólum og verður ákvörðunum stofnunarinnar aðeins hnekkt með ógildingu viðkomandi ákvörðunar fyrir dómi.

Sem svar við þeirri spurningu nefndarinnar hvort það fyrirkomulag sem nú væri unnið eftir samkvæmt lögum og í réttarframkvæmd væri skilvirkt benti Fjármálaeftirlitið á að hvert mál sem rannsakað væri færi í gegnum ítarlegt ferli innan Fjármálaeftirlitsins sem miðaði að því að tryggja skilvirkni og fagmennsku í allri málsmeðferð. Fjármálaeftirlitið telur að núverandi fyrirkomulag sé skilvirkt enda hafi stofnunin átt í góðum samskiptum við embætti sérstaks saksóknara og verkaskipting á milli stofnananna er skýr.

Hins vegar var bent á að það væri til þess fallið að auka málshraða mála og leiða til þess að brot gegn lögnum sem heyra undir verksvið Fjármálaeftirlitsins verði leidd til lykta á skömmum tíma ef fjárhæðir stjórnslusekta yrðu hækkaðar. Ljóst er að kæra ber meiri háttar brot gegn lögnum til embættis sérstaks saksóknara. Hins vegar er ljóst að ekki er unnt að senda öll brot til opinberrar rannsóknar og refsimeðferðar en á móti kemur að hámarksfjárhæðir stjórnslusekta endurspegla oft ekki á neinn hátt alvarleika brotsins.

Rannsókn á þeim málum sem falla undir Fjármálaeftirlitið fer ekki fram í öðrum stofnunum, að undanskilinni framhaldsrannsókn hjá embætti sérstaks saksóknara. Hefur því ekki komið til skörunar verkefna við aðrar stofnanir.

Fjármálaeftirlitið telur að hætta á að sambærileg eða jafn alvarleg mál fái mismunandi málsmeðferð og lyktir eftir því hvaða stofnun fær þau til endanlegrar meðferðar sé ekki fyrir hendi eftir að efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra var sameinuð embætti sérstaks saksóknara. Því fara nú öll mál sem eru kærð eða vísað áfram til hugsanlegrar ákærumeðferðar af Fjármálaeftirlitinu til embættis sérstaks saksóknara til endanlegrar meðferðar.

Varðandi það hvort mögulegt væri að haga skipulagi og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum sem heyra undir stofnunina með betri hætti en nú er bendir Fjármálaeftirlitið á að starfsmenn þess búi yfir mikilli þekkingu á eftirlitsstörfum. Að mati Fjármálaeftirlitsins er sú þekking í mörgum tilfellum nauðsynleg við framkvæmd rannsókna á tilteknum efnahagsbrotum. Oft er um að ræða flókin og sjaldgæf tilfelli lögbrota. Sem dæmi má nefna markaðsmisnotkun á skipulegum verðbréfamarkaði. Þótt mörg markaðsmisnotkunarmál hafi verið til rannsókna í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 þá eru slík mál almennt sjaldgæf á Íslandi. Þannig hafa einungis 2 einstaklingar verið sakfelldir fyrir markaðsmisnotkun. Þrátt fyrir þetta hefur við eftirlit og tölfræðigreiningar myndast sérþekking hjá Fjármálaeftirlitinu á þeirri

háttsemi sem getur talist til markaðsmisnotkunar. Fjármálaeftirlitið telur því að stofnunin sé best til þess fallin að fara með rannsókn slíkra mála.

Fjármálaeftirlitið bendir einnig á að þótt niðurstaðan yrði sú að rannsókn tiltekinna efnahagsbrota færi fram hjá annarri stofnun þá þyrfti Fjármálaeftirlitið samt sem áður alltaf að framkvæma grunnrannsókn á þeirri háttsemi sem fellur undir þau lög sem heyra undir verksvið Fjármálaeftirlitsins. Það er nauðsynlegt svo hægt sé að meta hvort ljúka eigi máli með stjórnarsýslusekt, það kært til viðeigandi stofnunar sem færi með rannsókn efnahagsbrota eða því lokið með öðrum hætti. Með hliðsjón af fyrrgreindu telur Fjármálaeftirlitið að heppilegasta framkvæmdin væri að Fjármálaeftirlitið fari áfram með rannsókn slíkra mála. Þetta er að sjálfsögðu háð því að Fjármálaeftirlitið hafi nægilega fjármuni og mannskap til að sinna eftirliti og rannsóknum með fullnægjandi hætti.

Vegna réttarvörslusjónarmiða bendir Fjármálaeftirlitið á að þar sem stofnunin fer með daglegt eftirlit þá er hún í góðri stöðu til að bregðast fljótt við refsiverðum lögbrotum. Sem dæmi má nefna að ef tilteknir aðilar væru að stunda stórfellda markaðsmisnotkun á skipulegum verðbréfamarkaði gæti Fjármálaeftirlitið gripið til aðgerða samstundis, s.s. stöðvað viðskipti á meðan athugun málsins færi fram, sbr. 7. mgr. 133. gr. laga nr. 108/2007. Þá er Fjármálaeftirlitið í daglegum samskiptum við starfsmenn eftirlitsskyldra aðila. Frá bankahruninu 2008 hefur Fjármálaeftirlitið gripið til aðgerða til að gera stofnunina sýnilegri eftirlitsskyldum aðilum og aðilum á markaði, sbr. myndun hins nýja sviðs vettvangs- og verðbréfaeftirlits. Með hliðsjón af auknum sýnileika, bættu eftirliti, sterkari rannsóknarhóp, aukinni tíðni vettvangsathugana hjá eftirlitsskyldum aðilum, nýlegum dómsmálum sem byggja á kærnum Fjármálaeftirlitsins o.fl. verður að telja að stigin hafi verið frekari skref til að stemma stigu við afbrotum á fjármálamarkaði á Íslandi.

Af fyrrgreindri umfjöllun má ráða að Fjármálaeftirlitið telur ekki tilefni til róttækra breytinga á fyrirkomulagi rannsókna vegna gruns um brot á ákvæðum laga sem heyra undir verksvið Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið telur engu að síður nauðsynlegt að skýra ákveðna þætti betur er varða rannsóknir og meðferð mála hjá Fjármálaeftirlitinu.

Með títtnefndum lögum nr. 55/2007 voru Fjármálaeftirlitinu veittar heimildir til að leggja stjórnarsýslusektir á einstaklinga og lögaðila sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum þeirra laga sem liggja til grundvallar eftirliti Fjármálaeftirlitsins sbr. t.d. 3. mgr. 141. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti og 2. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Frumvarpið var samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum eins og áður hefur komið fram. Nefndin lagði það til í skýrslu sinni að fjárhæð sekta sem lagðar eru á lögaðila geti verið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Þá var einnig lagt til að m.a. ætti að horfa til fjárhagslegs ávinnings af broti eða til tjóns sem af broti hlýst. Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 55/2007 var hins vegar ekki farið að þessum tillögum nefndarinnar. Fjármálaeftirlitið telur að hámarksfjárhæð stjórnarsýslusekta í núverandi mynd hafi ekki viðeigandi varnaðaráhrif á stór fyrirtæki og stjórnendur þeirra, en sektir sem lagðar eru á lögaðila geta verið að hámarki 50 millj. kr. Sú fjárhæð verður að teljast tiltölulega lág sé miðað við t.d. heildarveltu víðskiptabankanna. Að sama skapi á Fjármálaeftirlitið erfitt um vik að fullnýta sektarrámmann gagnvart minni fyrirtækjum, þótt brot teljist alvarlegt, þar sem það kemur í veg fyrir hlutfallslega beitingu viðurlaga. Fjármálaeftirlitið bendir á að fyrir Evrópuþinginu og ráðinu var nýverið lögð fram tillaga að nýrri bankatilskipun sem er liður í vinnu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins

við að efla og samræma fyrirkomulag stjórnsluviðurlaga vegna veigameiri brota á fjármálamarkaði. Í tillöggunni er að finna umfjöllun um fjárhæð stjórnslusekta og er m.a. lagt til að stjórnslusektir lögaðila geti numið allt að 10% af heildarveltu næstliðins rekstrarárs á undan.

Stjórnslusektir eru í eðli sínu viðurlög við lögbroti og hafa að markmiði að hafa varnaðaráhrif. Til þess að markmið viðurlaganna náist er ljóst að álögð stjórnslusekt verður að vera í eðlilegu samhengi við brotið og nægjanlega há til þess að skapa varnaðaráhrif. Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegt að fjárhæð stjórnslusekta á lögaðila sé tengd við tilteknar stærðir í rekstri fyrirtækis til þess að skapa viðeigandi varnaðaráhrif. Með því væri jafnframt hægt að tryggja hlutfallslegt samræmi (e. proportionality) við álagningu stjórnslusekta á fyrirtæki með tilliti til stærðar þeirra. Fjármálaeftirlitið telur því tímabært að innleiða heimild til ákvörðunar stjórnslusekta sem tekur mið af stærð og umfangi viðkomandi lögaðila. Hafa má hliðsjón af tillögu nefndarinnar um viðurlög við efnahagsbrotum en að mati Fjármálaeftirlitsins er hún í ágætu samræmi við stefnu ESB um þessar mundir og tilgangi og markmiði stjórnslusektarheimilda.

Að lokum bendir Fjármálaeftirlitið á að sömu grunnrannsóknar er krafist hvort sem um er að ræða minniháttar mál sem lokið er hjá stofnuninni eða meiriháttar mál sem kæra skal og einnig hvort sem um er að ræða sektir á lögaðila eða sektir eða refsingu á hendur einstaklingum. Fjármálaeftirlitið telur því öll rök hníga til þess að farsælast sé, sérstaklega í ljósi skilvirknikrafna, að þessar rannsóknir séu á einni og sömu hendinni en ekki dreift á milli stofnana/embætta.

5.3 Lögreglustjórar

Samkvæmt lögum nr. 135/2008 með síðari breytingum skal embætti sérstaks saksóknara annast lögreglurannsóknir á efnahagsbrotum og eftir atvikum fylgja þeim eftir með saksókn. Af þessari verkaskiptingu leiðir að öðrum lögregluembættum er ekki ætlað að annast rannsókn á efnahagsbrotum. Hins vegar er einstökum lögregluembættið ætlað að annast rannsókn á auðgunarbrotum sem ekki teljast til efnahagsbrota þar sem þau tengjast ekki atvinnurekstri. Sérstök rannsóknardeild sem annast rannsóknir auðgunarbrota er starfrækt hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt umsögn embættisins til nefndarinnar annast embættið ekki rannsókn efnahagsbrota. Nokkuð er hins vegar um að einfaldari auðgunarbrotamál séu send frá embætti sérstaks saksóknara til lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og eins geta komið til kasta lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu umfangsmikil auðgunarbrotamál sem e.t.v. væri heppilegra að embætti sérstaks saksóknara annaðist rannsókn á. Afmörkun á verksviði þessara embætta veldur yfirleitt ekki vandkvæðum og ætla má að ríkissaksóknari geti skorið úr ágreiningi þar um. Skýrari ákvæði mættu þó vera í lögum um valdmörkin og um hver skuli skera úr ef vafi leikur á um valdmörkin og með hvaða hætti.

5.4 Ríkislögreglustjórinn

Samkvæmt 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er innanríkisráðherra æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu og fer ríkislögreglustjóri með málefni lögreglunnar í umboði hans. Verkefni ríkislögreglustjóra eru tilgreind í 5. gr. lögreglulaga. Við embætti ríkislögreglustjóra var fram til 1. september 2011 rekin sérstök rannsóknardeild í efnahagsbrotamálum og fór ríkislögreglustjóri með ákærvald í þeim málaflokki. Þessi starfsemi var með lögum nr. 82/2011 færð til embættis sérstaks saksóknara. Við embætti ríkislögreglustjóra er rekin lögreglurannsóknardeild og

greiningardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Þá er starfrækt alþjóðadeild sem annast alþjóðleg boðskipti og þar er auk þess haldið utan um skráningu mála og ýmiss konar þjónustu við lögregluna í landinu.

5.5 Ríkissaksóknari

Ríkissaksóknari er skv. 20. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 æðsti handhafi ákærvalds. Hann hefur jafnframt, skv. 1. mgr. 21. gr. laganna, eftirlit með framkvæmd ákærvalds hjá öðrum ákærendum auk þess að gefa út almennar reglur og fyrirmæli um meðferð ákærvalds. Ríkissaksóknari hefur mjög víðtækt íhlutunarvald um störf annarra ákæranda og um lögreglurannsóknir. Þannig er í 2. mgr. 21. gr. kveðið á um að ríkissaksóknari geti hvenær sem er tekið saksókn í sínar hendur, þar á meðal gefið út ákæru eða tekið við sókn máls fyrir dómi hvenær sem hann telur þess þörf. Þá getur hann skv. 3. mgr. 21. gr. gefið öðrum ákærendum fyrirmæli um einstök mál sem þeim er skylt að hlíta. Þar sem ákvæði sakamálalaga nr. 88/2008 um stofnun embættis héraðssaksóknara hafa ekki komið til framkvæmda fer ríkissaksóknari enn með málshöfðun í viðamiklum brotaflokkum í samræmi við ákvæði 3. mgr. VII. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 88/2008. Auðgunarbrot eru ekki þar á meðal og ekki skattalaga- og efnahagsbrot sem heyra undir verkvið embættis sérstaks saksóknara. Hins vegar tekur ríkissaksóknari ákvörðun um áfrýjun héraðsdóms til Hæstaréttar í öllum málum og annast saksókn þar en getur þó falið öðrum, m.a. saksóknurum að sækja mál þar, þ.m.t. saksóknurum við embætti sérstaks saksóknara og er það allalengst.

Hvað lögreglurannsóknir varðar er yfirstjórn þeirra í raun tvíhöfða. Í 1. mgr. 8. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er mælt fyrir um að lögregla annist rannsókn brota í samráði við ákærendur og í 4. mgr. segir að lögreglustjóri, sem rannsóknardeild á undir, fari með forræði á rannsókn máls sem þar er til rannsóknar. Lögreglustjórar fara hins vegar jafnframt með ákærvald þannig að ekki liggur skýrt fyrir hvort einstök afskipti lögreglustjóra eða löglærðra fulltrúa hans af rannsókn eru til komin vegna hlutverks hans sem ákærandi eða yfirmaður lögreglumanna, enda skiptir það tæpast máli vegna ákvæðis 1. mgr. um að lögregla annist rannsókn brota í samráði við ákærendur. Þetta blandaða hlutverk lögreglu og ákæranda varðandi rannsóknir endurspeglast í 2. mgr. 102. gr. sakamálalaga en þar kemur fram auk þess sem í 1. mgr. segi megi leggja fyrir héraðsdóm ágreining um lögmæti rannsóknarathafna lögreglu eða ákæranda. Þá segir í 1. mgr. 103. gr. laganna að þegar lögreglustjóri eða ákærandi telji þörf á atbeina dómara til aðgerðar skv. 1. mgr. 102. gr. leggi hann skriflega og rökstudda kröfu um hana fyrir héraðsdóm. Þótt ríkissaksóknari hafi ekki í reynd mikil dagleg afskipti af lögreglurannsóknnum þá er íhlutunarréttur hans hvað þær varðar skýrlega markaður í 4. mgr. 21. gr. sakamálalaga en þar segir að hann geti kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni.

Í svari ríkissaksóknara við erindi nefndarinnar er því haldið fram að framtíðarskipulag meðferðar efnahagsbrotamála verði óhjákvæmilega að taka mið af skipulagi ákærvalds almennt. Ríkissaksóknari telur að verði ákveðið að setja á fót embætti héraðssaksóknara sé eðlilegt að embætti sem fari með rannsókn og saksókn efnahagsbrota verði einnig á millistigi ákærvalds. Verði horfið frá þeim áformum verði embætti saksóknara efnahagsbrota innan þess tveggja laga kerfis og hafi þá stöðu hliðsetta lögreglustjórum. Um sérstöðu hans væri þá rétt að hafa hliðsjón af ákvæðum 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 807/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

Í svari ríkissaksóknara við spurningu um mögulegar úrbætur á skipulagi og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum er einkum fjallað um möguleika á sameiningu efnahagsbrotarannsókna og embættis skattrannsókna og meðferð sektarmála vegna minniháttar skattalagabrota. Þá er þar fjallað um kosti og galla núverandi fyrirkomulags rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum og um staðsetningu peningaþvættisskrifstofu. Verður gerð grein fyrir sjónarmiðum ríkissaksóknara hvað varðar framangreind atriði í viðkomandi köflum skýrslunnar.

Ríkissaksóknari telur að skilvirkni og málshraði í efnahagsbrotamálum ráðist fyrst og fremst af þeim fjármunum sem varið er til starfseminnar, verkstjórn, þekkingu og reynslu þeirra sem að rannsóknunum starfa. Ríkissaksóknari telur afar brýnt að tryggja nægilegt fjármagn til málaflokksins til framtíðar. Augljóslega þurfi einnig að tryggja að ríkissaksóknari, sem hafi 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 sé ekki sú um þessar mundir, enda hafi embættið verið undirmannað um áráð, en keyrt hafi um þverbak undanfarin misseri sökum gríðarlegrar fjölgunar verkefna.

5.6 Ríkisskattstjóri

Ríkisskattstjóri fer með skatteftirlit í landinu í samræmi við 102. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og hefur til þess ýmsar heimildir sem er að finna í 94. og 96. gr. sömu laga. Ríkisskattstjóri fer ekki með rannsóknir á refsiverðri háttsemi en fái hann grun um skattsvik eða refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga sendir hann málið til skattrannsókna á samræmi við 6. gr. laganna. Þannig sendi ríkisskattstjóri 224 eftirlitsmál til skattrannsókna á árunum 2007-2011, eða að meðaltali um 45 á ári.

Ríkisskattstjóri er heimilt lögum samkvæmt að bæta álagi á skattstofna annars vegar þegar framtalsskil eiga sér stað utan framtalsfresta og hins vegar þegar annmarkar eru á framtali eða rangt er talið fram. Þetta álag getur eftir atvikum verið að hámarki 10%, 15% eða 25%, sbr. 108. gr. laga um tekjuskatt.

5.7 Samkeppniseftirlitið

Samkeppniseftirlitið fer með framkvæmd samkeppnislaga. Í því felst að það tekur upp athuganir sem beinast að fyrirtækjum og mörkuðum. Eftirlitið ver um helmingi ráðstöfunartíma síns í athuganir sem hefjast að eigin frumkvæði þess, en helmingur tímans fer í mál þar sem fyrirtæki á markaði hefur kvartað yfir keppinauti. Samkeppniseftirlitið tekur ákvörðun um það hvort erindi sem berst stofnuninni gefur nægar ástæður til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið fer með rannsóknir á hugsanlegum brotum fyrirtækja á samkeppnislögum og sektar þau fyrir slík brot. Einungis tiltekin brot á banni við ólögsmætu samráði geta varðað einstaklinga, þ.e. stjórnendur og starfsmenn fyrirtækja, refsisektum eða fangelsi. Það er því óaðskiljanlegur þáttur í rannsókn á ólögsmætu samráði fyrirtækja að taka afstöðu til þess hvort vísbendingar séu í gögnum máls um að tilteknir starfsmenn eða stjórnendur hafi gerst brotlegir þannig að kæra beri þá til lögreglu.

Samkeppniseftirlitið getur sektað fyrirtæki vegna brota á samkeppnislögum og fyrri ákvörðunum þess. Frá gildistöku samkeppnislaga til 19. mars 2012 hafa 55 fyrirtæki greitt samtals

4.600.000.000 kr. í stjórnslusektir, en þær renna í ríkissjóð. Rannsókn á þætti stjórnenda og starfsmanna fyrirtækja í ólögmætu samráði eru á hendi lögreglu og ákærvalds, að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins, sbr. 1. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Rannsóknin er því á einni hendi, þ.e. lögreglu og ákærvalds. Samkeppniseftirlitinu er að þessu leyti aðeins ætlað að meta hvort fyrir hendi séu vísbendingar um refsiverð brot einstaklinga sem kalli á kæru. Samkvæmt 2. mgr. 42. gr. metur Samkeppniseftirlitið með tilliti til grófleika brots og réttarvörslusljónarmiða hvort sá hluti málsins sem varðar refsíabyrgð einstaklings skuli kærður til lögreglu. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum, er tekið fram að þar sem mál er varði ábyrgð fyrirtækja á brotum gegn samkeppnislögum verði einungis rannsökuð og lokið hjá Samkeppniseftirlitinu muni kærur Samkeppniseftirlitsins til lögreglu einungis koma til í málum er varða meinta ábyrgð einstaklinga.

Lítill hluti þess tíma sem varið er í rannsóknir á alvarlegu samráði fer í mat á því hvort kæra beri stjórnendur eða starfsmenn til lögreglu. Samkeppniseftirlitið hefur á síðustu fjórum árum varið allt frá 20 - 30% af ráðstöfunartíma sínum í mál er varða ólögmætt samráð. Þar með talin eru einnig mál er varða beiðnir um undanþágur frá ólögmætu samráði, sbr. 15. gr. samkeppnislaga, en þar hafa brot að jafnaði ekki átt sér stað. Samkeppniseftirlitið ver því einungis litlu broti úr ársverki í athugun á því hvort kæra beri stjórnendur eða starfsmenn fyrirtækja til lögreglu.

Frá gildistöku núgildandi refsíákvæða á árinu 2007 hefur Samkeppniseftirlitið í einu máli kært stjórnendur og starfsmenn fyrirtækja vegna þeirra þáttar í hugsanlegu samráði. Í fleiri málum hefur slík kæra komið til álita. Ekki hefur komið til kæru vegna refsiverðra brota á grundvelli 41. gr. b samkeppnislaga, sem mælir fyrir um refsingu vegna eyðileggingar gagna eða rangrar upplýsingagjafar.

Fjárheimildir Samkeppniseftirlitsins á árinu 2011 námu um 315 millj. kr. Rekstrarkostnaður sem sérstaklega má tengja athugun á því hvort kæra skuli stjórnendur og starfsmenn til lögreglu var hverfandi. Hins vegar varði Samkeppniseftirlitið talsverðum tíma í samstarf við lögregluyfirvöld vegna eins tiltekins máls, þar sem allmargir starfsmenn og stjórnendur fyrirtækja voru kærðir til lögreglu í lok árs 2010 og á fyrri hluta árs 2011. Kostnaður við það mál nam yfir 20 millj. kr. á árinu 2011, en langstærstur hluti þess varðar rannsókn Samkeppniseftirlitsins á brotum fyrirtækisins.

Samkeppniseftirlitið hóf á árinu 2011 fimm mál sem varða hugsanlegt ólögmætt samráð fyrirtækja. Tildrög þess voru að Samkeppniseftirlitinu bárust trúverðugar vísbendingar um ólögmætt samráð tiltekinna fyrirtækja. Voru vísbendingarnar með þeim hætti að tilteknir starfsmenn voru kærðir til lögreglu í lok árs 2011, áður en formleg rannsókn Samkeppniseftirlitsins hófst. Í kjölfarið hóf efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra rannsókn í samstarfi við Samkeppniseftirlitið. Alls hafa 23 einstaklingar verið kærðir vegna málsins.

Við rannsókn málsins var framkvæmd húsleit af hálfu efnahagsbrotadeildar, auk þess sem stjórnendur og starfsmenn hafa verið yfirheyrðir. Naut efnahagsbrotadeild aðstoðar Samkeppniseftirlitsins við aðgerðirnar. Samkeppniseftirlitið hefur nú ætluð brot hlutaðeigandi fyrirtækja til rannsóknar á grundvelli þeirra gagna sem aflað hefur verið. Þáttur stjórnenda og starfsmanna er til rannsóknar hjá sérstökum saksóknara, á grundvelli refsíákvæðis 41. gr. a samkeppnislaga.

Á árinu 2011 lagði Samkeppniseftirlitið stjórnsýslusektir á fimm fyrirtæki að fjárhæð 465.000.000 kr. Tvær sektanna voru lækkaðar af áfrýjunarnefnd og voru innborgaðar sektir í ríkissjóð vegna þessara mála því 252.000.000 kr. Eitt þessara mála varðaði ólögmett samráð, svokallað lóðrétt samráð, en brot einstaklinga í slíku máli geta ekki sætt refsingu.

Þáttur í rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ólögmetu samráði fyrirtækja er að taka afstöðu til þess hvort kæra beri tiltekna starfsmenn eða stjórnendur vegna hugsanlegra refsiverðra brota. Það er hins vegar lögregla sem annast rannsókn á þætti stjórnenda og starfsmanna í ólögmetu samráði. Því eru skýr skil á milli annars vegar eftirlits með samkeppnislögum og hins vegar rannsóknar á refsiverðri háttsemi.

Eins og áður greinir fer Samkeppniseftirlitið ekki með rannsókn á málum sem varða grun um refsiverða háttsemi. Rannsókn lögreglu eða ákærvalds fer hins vegar fram að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins. Rétt er í þessu sambandi að nefna að samkvæmt 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið ákveðið að kæra ekki einstakling hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn 10. eða 12. gr. sem geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða eru mikilvæg viðbót að mati eftirlitsins við þau sönnunargögn sem það hefur þegar í förum sínum. Er þetta ákvæði mikilvægt til þess að tryggja virkni lækkunar eða niðurfellingareglna samkeppnisréttarins (e. leniency), sbr. m.a. umfjöllun í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að kæra mál til lögreglu telst ekki til stjórnvaldsákvörðunar, sbr. 4. mgr. 42. gr. samkeppnislaga. Stjórnvaldsákvörðanir Samkeppniseftirlitsins eru hins vegar kæránlegar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. 9. gr. samkeppnislaga.

Núgildandi fyrirkomulag tók gildi með lögum nr. 52/2007 um breytingu á samkeppnislögum. Fyrir gildistöku þeirra var í gildi almennt refsíákvæði sem tók til hvers kyns brota á samkeppnislögum samhliða heimildum samkeppnisyfirvalda til þess að leggja á stjórnsýslusektir. Reis ágreiningur um verkaskiptingu samkeppnisyfirvalda annars vegar og lögreglu og ákærvalds hins vegar.

Þær breytingar sem mælt var fyrir um í lögum nr. 52/2007 voru að mati Samkeppniseftirlitsins mikilsverð réttarbót því með þeim er skýrt kveðið á um hvaða brot sæti refsingu og hvaða brot varði stjórnsýslusektum. Jafnframt er kveðið skýrt á um verkaskiptingu Samkeppniseftirlitsins og lögreglu og ákærvalds, en um leið mælt fyrir um greið upplýsingaskipti milli þessara aðila. Gera lögin ráð fyrir nánu samstarfi, annars vegar vegna rannsóknar á brotum fyrirtækja og hins vegar á hugsanlegri refsiverðri háttsemi einstaklinga. Umræddar úrbætur hafi verið byggðar á ítarlegri greiningu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum sem skilaði skýrslu þeirri sem fyrir er getið. Við tillögur sínar um viðurlög við samkeppnislaga brotum lagði nefndin áherslu á varnaðaráhrif viðurlaga, skilvirkni og góða nýtingu sérfræðipekkingar.

Samkeppniseftirlitið telur að núgildandi fyrirkomulag hafi gefist vel, að því marki sem reynsla er fengin af því. Vandséð er að unnt sé að koma á öðru fyrirkomulagi sem hefur að leiðarljósi þau markmið sem fyrrgreind nefnd lagði til grundvallar og tryggir um leið fullnægjandi framkvæmd samkeppnislaga í alþjóðlegum samanburði. Hafa ber í huga í þessu sambandi að með framkvæmd núgildandi samkeppnislaga hefur tekist að setja starfsemi keppnauta á mörgum mikilvægum

samkeppnismörkuðum skýrari mörk. Skiptir þar miklu að dómstólar hafa í flestum málum staðfest túlkun og beitingu samkeppnisyfirvalda á efnisreglum samkeppnisréttarins. Þá skipti varnaðaráhrif hárra stjórnáslusekta miklu máli.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki séu forsendur til þess að gera breytingar á framkvæmd samkeppnislaga á þessu stigi. Að öðru leyti tekur Samkeppniseftirlitið ekki afstöðu til þess hvort ástæða sé til breytinga á þeim sviðum réttarvörslukerfisins sem meira snúa að refsiverðri háttsemi.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins var bent á eftirfarandi kosti við núverandi fyrirkomulag á rannsókn á meintum brotum sem heyrir undir stofnunina að annast rannsókn á:

- Þær breytingar sem mælt var fyrir um í lögum nr. 52/2007 voru mikilsverð réttarbót því með þeim er skýrt kveðið á um hvaða brot sæti refsingu og hvaða brot varði stjórnáslusektum. Jafnframt er kveðið skýrt á um verkaskiptingu Samkeppniseftirlitsins og lögreglu og ákærvalds, en um leið mælt fyrir um greið upplýsingaskipti milli þessara aðila. Gera löggin ráð fyrir nánú samstarfi, annars vegar vegna rannsóknar á brotum fyrirtækja og hins vegar á hugsanlegri refsiverðri háttsemi einstaklinga.
- Ekki er hættá á mismunandi meðferð sambærilegra mála því að í nógildandi fyrirkomulagi felst að ekki kemur til þess að tvær stofnanir taki til rannsóknar samskonar eða sama málið. Samkeppniseftirlitið rannsakar brot fyrirtækja á samkeppnislögum og tekur ákvörðun í stjórnáslumáli. Lögregla og ákærvald rannsaka hins vegar brot einstaklinga á grundvelli refsiréttar, með þeim sönnunarkröfum sem því fylgir. Ekkert er því t.d. óeðlilegt við það að niðurstaða um brot fyrirtækis í stjórnáslumáli annars vegar og niðurstaða um brot einstaklings í refsímáli hins vegar sé ekki hin sama, þótt sömu eða sambærileg málsatvik liggi til grundvallar hinum ætluðu brotum.
- Samkeppniseftirlitið telur að nógildandi fyrirkomulag hafi gefist vel, að því marki sem reynsla er fengin af því. Vandséð er að unnt sé að koma á öðru fyrirkomulagi sem hefur að leiðarljósi þau markmið sem fyrrgreind nefnd lagði til grundvallar og tryggir um leið fullnægjandi framkvæmd samkeppnislaga í alþjóðlegum samanburði. Hafa ber í huga í þessu sambandi að með framkvæmd nógildandi samkeppnislaga hefur tekist að setja starfsemi keppnauta á mörgum mikilvægum samkeppnismörkuðum skýrari mörk. Skiptir þar miklu að dómstólar hafa í flestum málum staðfest túlkun og beitingu samkeppnisyfirvalda á efnisreglum samkeppnisréttarins. Þá skipta varnaðaráhrif hárra stjórnáslusekta miklu máli.
- Nógildandi fyrirkomulag tryggir viðeigandi réttaröryggi bæði fyrirtækja og einstaklinga. Að því er þá síðarnefndu varðar skiptir miklu máli að refsiverð brot hafa verið skýrt skilgreind í lögum.
- Að því er skilvirkni og málshraða varðar tryggir nógildandi fyrirkomulag samstarf Samkeppniseftirlits og lögreglu og ákærvalds. Málshraði er hins vegar stöðugt úrlausnarefni í samkeppnisrétti sem ráða má bót á með auknum fjárveitingum til þess. Samkeppniseftirlitið starfar á afmörkuðu réttarsviði þar sem stjórnásluviðurlög hafa almennt gefist vel. Einungis lítill hluti brota á samkeppnislögum telst refsiverður og slík mál eru ekki algeng. Þá liggur fyrir að fyrirkomulag þessara mála hefur verið endurskoðað nýlega og hafa þær breytingar gefist vel að því marki sem reynsla er komin á

þær. Er núgildandi fyrirkomulag til þess fallið að tryggja skilvirkni og viðunandi varnaðaráhrif, samhliða því að stuðla að fullnægjandi réttaröryggi fyrir þá sem í hlut eiga.

5.8 Skattrannsóknarstjóri ríkisins

Embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins fer með rannsóknir vegna brota á lögum um skatta og gjöld sem á eru lögð af ríkisskattstjóra eða honum falin framkvæmd á, auk rannsókna á brotum á lögum um bókhald og lögum um ársreikninga, sbr. 1. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. 3. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna. Jafnframt fer embætti skattrannsóknarstjóra með refsimeðferð vegna nefndra brota sem fram getur farið með þrenns konar hætti; sektarákvörðun skattrannsóknarstjóra, kröfu skattrannsóknarstjóra um sekt fyrir yfirskattanefnd eða vísun máls til meðferðar hjá lögreglu, sbr. 110. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, 41. gr. laga nr. 145/1994 um bókhald og 126. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga, sbr. VI. kafla reglugerðar nr. 373/2001 um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra lúta grundvallarreglum sakamálaréttarfars, þ. á m. um atriði sem lúta að rétti sakborninga.

Fjárheimildir embættisins á árinu 2011 voru alls 282.600.000 krónur. Ársverk hjá embættinu voru 30,2 á árinu 2011. Allir starfsmenn embættisins vinna að rannsóknum og/eða refsimeðferð vegna ætlaðra brota, að undanskildum rekstrarstjóra sem sér um starfsmannamál og rekstrartengd verkefni.

Á árinu 2011 voru tekin til rannsóknar 165 mál. Mun fleiri mál sættu rannsókn á árinu, þ.e. til viðbótar eru þau mál sem tekin voru til rannsóknar fyrir ársbyrjun 2011. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hve margir aðilar voru grunaðir í nefndum málum, en á árinu 2011 voru teknar 249 skýrslur hjá embættinu af sakborningum. Þar þarf þó að hafa í huga að í mörgum málum var tekin fleiri en ein skýrsla af sama sakborningi. Á árinu 2011 lauk refsimeðferð í 14 málum með sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra. Í 41 máli fór skattrannsóknarstjóri fram með kröfu um sekt fyrir yfirskattanefnd og 31 máli var vísað til lögreglu, þ.e. efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra eða embættis sérstaks saksóknara í kjölfar rannsókna hjá skattrannsóknarstjóra. Sundurliðaðar upplýsingar eftir málaflokkum liggja ekki fyrir.

Hafi ríkisskattstjóri grun um skattsvik eða að refsiverð brot á lögum um bókhald eða lögum um ársreikninga hafi verið framin skal hann tilkynna það skattrannsóknarstjóra sem ákveður framhald málsins, sbr. 6. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt. Málum sem sæta meðferð hjá skattrannsóknarstjóra getur verið lokið með refsingu en ekki málum sem lokið er hjá ríkisskattstjóra. Mikilvægt er því að mörk eftirlits og rannsókna séu sem allra gleggst. Embætti skattrannsóknarstjóra telur þörf á skýrari skilum til að koma í veg fyrir hættu á ólíkri afgreiðslu sambærilegra mála.

Þau mál sem sæta rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra eru að jafnaði fullrannsökuð þar nema lögregluembætti telji þörf á frekari rannsókn. Á það bæði við um smærri mál og mál sem teljast stórfelld. Í þeim tilvikum þegar um stórfelld skattalagabrot er að ræða eru málin í kjölfar rannsókna skattrannsóknarstjóra send lögreglu til meðferðar og er ákvörðun um refsimeðferðarleið að jafnaði tekin af hálfu embættis skattrannsóknarstjóra. Við það mat er horft til þess hvort ætluð brot nemi verulegum fjárhæðum, verknður sé framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög saknæmi brots, eða ef um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt eru lögreglu send mál þar sem skattrannsóknarstjóri hefur farið fram með

sektarkröfu fyrir yfirskattanefnd en þar hefur ekki náðst fram birting kröfunnar. Sömu leiðis mál þar sem sakborningur hefur óskað eftir því að mál hans fari til lögreglu en verði ekki afgreitt innan stjórnslunnar. Hjá lögreglu sæta málin endurtekinni rannsókn vegna þeirrar sömu háttsemi og sætt hefur rannsókn skattrannsóknarstjóra. Í örfáum tilvikum eru mál send lögreglu á frumstigi rannsóknar, t.d. þegar bæði embættin hafa mál tiltekins aðila til rannsóknar og hætta er á skörun rannsóknaraðgerða.

Sektargerðir skattrannsóknarstjóra eru sendar ríkissaksóknara sem getur borið mál undir dómara til ónýtingar á ákvörðuninni. Yfirskattanefnd úrskurðar um sektir í málum sem ekki er lokið með sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra og ekki eru send lögreglu til meðferðar. Úrskurðir nefndarinnar um sektarfjárhæðir eru fullnaðarúrskurðir. Meðferð mála sem vísað er til lögreglu sæta þar sjálfstæðri ákvörðun um rannsókn og eftir atvikum ákærumeðferð. Sakborningur getur alltaf óskað eftir því að máli hans verði vísað til lögreglu og verður því þá hvorki lokið með sektargerð hjá skattrannsóknarstjóra né með sektarúrskurði yfirskattanefndar.

Embætti skattrannsóknarstjóra telur það kerfi sem nú er unnið eftir að flestu leyti skilvirkt. Öll mál sæti rannsókn af hálfu sama aðila allt frá upphafi rannsóknar og til loka hennar sem tryggir nauðsynlega sérþekkingu á málaflokknum, einnig að því er refsimeðferðarþátt málanna varðar. Skilvirkni er áfátt í alvarlegri málum þar sem þau eru rannsökuð í tvígang, fyrst hjá skattrannsóknarstjóra og síðar með endurtekinni rannsókn hjá lögreglu.

Með því að öll mál sæta rannsókn hjá embætti skattrannsóknarstjóra og eru að jafnaði ekki send lögreglu til meðferðar fyrr en að lokinni fullnaðarrannsókn er að jafnaði óveruleg hætta á því að sambærileg mál sæti mismunandi meðferð eftir því hvort þau séu afgreidd með sekt innan stjórnslunnar eða sæti ákærumeðferð af hálfu lögreglu. Mismunandi sjónarmið eða áherslur geta þó verið uppi um einstök mál og afmörkun þeirra. Að jafnaði er enginn eðlismunur á þeim málum sem lokið er með sektum hjá skattrannsóknarstjóra eða fyrir yfirskattanefnd og þeim sem sæta lögreglu- og ákærumeðferð. Sömu kröfur til sönnunar á refsiverðri háttsemi eiga við hvort heldur málum er lokið með sektarákvörðun skattrannsóknarstjóra, sektarúrskurði yfirskattanefndar eða með refsidómi.

Sú endurtekna rannsókn sem fram fer á alvarlegri skattalagabrotum er að mati embættis skattrannsóknarstjóra helsti annmarkinn á meðferð skattalagabrota. Á undanförunum árum hafi verið bent á leiðir til úrbóta, þ. á m. að breyta fyrirkomulagi við rannsókn og ákærumeðferð alvarlegri skattalagabrota með því að ákærumeðferð hefjist strax í kjölfar rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra, annað tveggja með því að ákærvald væri í höndum skattrannsóknarstjóra eða að saksóknari kæmi að rannsókn mála hjá skattrannsóknarstjóra strax á frumstigi rannsóknar. Báðar þessar leiðir myndu leiða til styttri málsmeðferðartíma og minni hættu á spillingu mála. Þá fæli það í sér verulegt hagræði fyrir hinn sakaða þar sem hann þyrfti ekki að svara spurningum um hina sömu ætluðu refsiverðu háttsemi hjá tveimur embættum. Á hina fyrirnefndu leið var m.a. bent til lausnar í stjórnsluúttekt ríkisendurskoðunar á embætti ríkislögreglustjórans á árinu 2006. Önnur leið sem þar var bent á var að skattrannsóknarstjóri myndi beina málum til lögreglu fyrr eða jafnskjótt og ljóst væri orðið að um opinbert sakamál yrði að ræða. Starfsmenn skattrannsóknarstjóra myndu í kjölfarið vinna áfram að rannsókn þess í samvinnu við lögreglu.

Af hálfu embættis skattrannsóknarstjóra er bent á að til þess að rannsókn og saksókn skattalagabrota verði farsæl sé brýnt að sérþekking á málaflokknum sé nýtt eins vel og kostur er,

allt frá rannsókn mála til ákærumeðferðar fyrir dómi. Sér í lagi er það mikilvægt í ljósi þess að mál verði sífellt flóknari og umfangsmeiri í rannsókn. Úrbætur þær sem áður hafi verið bent á myndu auka verulega skilvirkni í málaflokknum með því að mál sættu ekki endurtekinni rannsókn og með því að ákærumeðferð myndi hefjast strax í kjölfar rannsóknarloka. Úrbætur myndu auk þess leiða til betri nýtingar fjármuna með því að fjármunir sem nú eru settir í endurtekna rannsókn gætu nýst í önnur verkefni.

Af hálfu embættis skattrannsóknarstjóra var bent á eftirfarandi kosti við núverandi fyrirkomulag við rannsókn meintra skattalagabrota:

- Sérstakt embætti sinnir þessum verkefnum einvörðungu sem leiðir til þess að áherslur á málaflokkinn eru mjög skýrar og gefur færi á nauðsynlegri sérþekkingu á málaflokknum.
- Skattrannsóknarstjóri hefur beinan aðgang að öllum skattskilagögnum. Stór hluti mála sem sæta rannsókn hjá embættinu á uppruna sinn að rekja til heimildar skattrannsóknarstjóra til að taka mál til rannsóknar að eigin frumkvæði. Væri embættinu það ógerlegt án aðgangs að þeim gögnum.
- Sami aðili sinnir rannsóknum allra skattalagabrota sem eykur líkur á að sambærileg mál sæti samskonar meðferð. Oftast er fjárhæð undanskotinna tekna það sem greinir á milli þess hvort brot teljist stórfelld en ekki mismunandi verknaðarlýsing brotanna.
- Skattrannsóknarstjóri hefur víðtækar rannsóknarheimildir sem í sumum tilvikum eru víðtækari en heimildir lögreglu, m.a. til öflunar gagna.
- Skattrannsóknarstjóri er bært stjórnvald til að afla gagna og upplýsinga frá erlendum ríkjum á grundvelli tvísköttunar- og upplýsingaskiptasamninga en notkun þeirra hefur aukist verulega undanfarin misseri við rannsóknir flókinna mála.
- Við rannsóknir skattalagabrota er strax frá upphafi rannsóknar farið að lögum um meðferð sakamála, sem tryggir réttarstöðu aðila, þ. á m. að því er varðar rétt til tilnefningar verjanda og réttinn til að fella ekki á sig sök.

5.9 Tollstjóri

Tollstjóri fer með eftirlit með innflutningi og innheimtu tolla á grundvelli XXI. kafla tollalaga nr. 88/2005. Embættið fer jafnframt með rannsóknir vegna gruns um refsiverða háttsemi, sbr. 183. gr. tollalaga og annast ákvörðun viðurlaga, sbr. 185. gr. tollalaga.

Sérstök deild er starfrækt við embættið sem annast rannsóknir en í henni starfa fjórir starfsmenn og fer einn af þeim jafnframt með verkefni á öðrum sviðum. Um er að ræða deildarstjóra, lögfræðing og tvo tollverði. Deildin annast rannsóknir tollalagabrota í þeim tilfellum sem rannsókn málanna fer fram hjá embættinu og jafnframt rannsókn brota gegn öðrum lögum í samráði við lögreglu. Í deildinni eru enn fremur ákvörðuð viðurlög svo sem tollalögin heimila.

Fjárheimildir stofnunarinnar samkvæmt fjárlögum 2011 voru 1.945,4 millj. kr. Bókfærður rekstrarkostnaður við rannsóknardeild tollasviðs á árinu 2011 var samtals 34.923.740 kr.

Samtals bárust rannsóknardeild tollstjóra 250 mál á árinu 2011. Þá voru 40 einstaklingar yfirheyrðir hjá rannsóknardeild, langflestir með réttarstöðu sakbornings. Á árinu var 169 málum lokið með 166 sektargerðum í deildinni.

Tollverðir ljúka minni háttar málum á vettvangi með sektargerðum, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 604/2009 um sektir og önnur viðurlög ákvörðuð af tollstjóra vegna brota á tollalögum. Mestur fjöldi vettvangsmála á árinu 2011 var afgreiddur af tollgæslu á Suðurnesjum eða 1.121 mál, 30 mál voru afgreidd af tollgæslu á Seyðisfirði og tollgæsla í Reykjavík afgreiddi 120 mál. Loks voru 4 mál afgreidd af tollgæslu á Eskifirði.

Samkvæmt þessu voru sektargerðir alls 1.441. Á árinu 2011 sendi rannsóknardeild tollstjóra 22 mál til lögreglu og eitt mál til sérstaks saksóknara. Starfsstöð tollgæslu hjá Íslandspósti (tollpóstur) vísaði samtals 139 málum til lögreglu oftast án beinnar aðkomu rannsóknardeildar. Aðallega var þar um að ræða fíkniefnamál.

Mjög lítil hluti þeirra sakamála sem komu til kasta tollstjóra á árinu 2011 teljast efnahagsbrot skv. skilgreiningu á þeim brotum, sbr. 1. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008, sbr. 1. gr. laga nr. 82/2011, og 2. gr. reglugerðar um rannsókn og saksókn efnahagsbrota nr. 804/2007.

Tengsl milli eftirlits og rannsókna eru ekki mikil og tíðkast ekki að rannsóknardeild gefi tollvörðum bein fyrir mæli varðandi þeirra eftirlitsstörf. Skilin á milli þessara verkefna eru glögg að mati embættisins. Í grunninn vinna ekki sömu starfsmenn að eftirliti og rannsóknum. Þess er þó að geta að tollverðir sem sinna eftirliti eða öðrum þáttum tollstarfseminnar veita að sjálfsögðu aðstoð við öflun upplýsinga og gagna eftir að rannsókn mála er hafin. Einnig vinna starfsmenn rannsóknardeildar í ýmsum verkefnatengdum teymum sem leggja til eftirlitsverkefni/átaksverkefni.

Samkvæmt 1. mgr. 183. gr. tollalaga annast tollstjóri rannsókn brota gegn refsíákvæðum laganna að svo miklu leyti sem slík rannsókn er ekki í höndum lögreglu. Tollalögin kveða ekki skýrt á um það hvenær lögreglu ber að rannsaka brot gegn lögunum en í 1. mgr. 184. gr. er þó gert ráð fyrir því að lögreglustjóri taki ákvörðun um framhald rannsóknar ef ætlað brot varðar við tollalög og jafnframt við önnur sérrefsilög eða almenn hegningarlög. Þessum ákvæðum er m.a. ætlað að stuðla að því að rannsókn vegna sömu háttsemi fari ekki fram hjá fleiri en einu embætti og að í því skyni gangi ákveðnar upplýsingar milli tollstjóra og lögreglu og jafnframt að samvinna eigi sér stað, sbr. t.d. 45. gr. og 3. mgr. 184. gr. tollalaga. Þessi ákvæði koma þó ekki í veg fyrir að rannsókn vegna sömu háttsemi geti farið fram hjá fleiri en einu embætti. Á það t.d. við ef rannsókn er lokið hjá tollstjóra en málið síðan sent til lögreglu/ákærvalds sem telur ástæðu til að rannsaka málið frekar eða jafnvel á annan hátt en tollstjóri gerði. Þetta getur t.d. átt sér stað í málum sem tollstjóri getur ekki lokið sjálfur vegna ákvæða um hámark þeirra viðurlaga sem tollstjóra er heimilt að beita skv. 185. gr. tollalaga. Ef um tiltölulega einfalt smygilmál er að ræða en viðurlög fara fram úr hámarkinu er málið að öllu jöfnu rannsakað til fulls hjá tollstjóra áður en það er sent til lögreglu/ákærvalds. Er þá ekki gert ráð fyrir því að frekari rannsóknar sé þörf. Í flóknari og umfangsmeiri tollamálum hefur verið reynt að koma í veg fyrir að mál séu rannsökuð af fleiri en einu embætti með því að sjá fyrir á fyrstu stigum máls hjá tollstjóra hvort heimilt sé að ljúka málunum hjá embættinu eða hvort senda þarf þau annað. Er þá miðað við að eiginleg rannsókn málsins fari ekki fram hjá tollstjóra heldur hjá því embætti sem heimild hefur til að ljúka málunum. Í stað hefðbundinnar rannsóknar málsins fer þá fram gagnaöflun hjá tollstjóra áður en málin eru send frá embættinu. Í þessum málum er gjarnan haft samráð um það við lögreglu/ákærvald hvort og þá að hve miklu leyti tollstjóri skuli rannsaka málin. Þetta á alveg fortakslaust við um mál þar sem megininntak brots er ekki á sviði tollalaga eða ef um alvarleg

brot gegn tollalögum er að ræða sem yrðu þá talin efnahagsbrot, sbr. 1. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara, sbr. 1. gr. laga nr. 82/2011, og 2. gr. reglugerðar nr. 804/2007.

Mælt er fyrir um verkaskiptingu milli embættis tollstjóra og lögreglu í tollalögum. Í seinni tíð hefur tollstjóri lagt aukna áherslu á að meta í upphafi máls hvar líklegt er að máli verði endanlega lokið. Talið er heppilegast að mál séu jafnan rannsökuð af því embætti sem hefur heimild til að ljúka því. Augljóst er að sá sem kemur til með að ákæra í máli hefur bestar forsendur til að meta hvort sú rannsókn sem fyrir liggur nægi til ákæru eða hvort eitthvað skorti á í þeim efnum. Við mat á því hvort mál skuli rannsakað hjá tollstjóra eða sent lögreglu/ákærvaldi í því skyni er horft til eftirtalinna atriða: Hvort heimilt sé að ljúka málunum hjá tollstjóra í samræmi við ákvæði tollalaga, stærðar eða umfangs málanna og það hvort málin varða fremur við önnur sérrefsilög en tollalög eða við almenn hegningarlög.

Ákvörðun um það hvort rannsókn verði lokið hjá embættinu er oftast tekin af embættinu sjálfu en einnig er eftir atvikum haft samráð við lögreglu/ákærvald um það hvort rannsókn verði lokið hjá embættinu eða málið verði sent lögreglu til meðferðar að aflokinni gagnaöflun. Ákvæði um að unnt sé að endurskoða ákvörðun tollstjóra um að rannsókn verði lokið hjá embættinu er ekki að finna í tollalögum. Einu lögum sem kæmu til skoðunar í þessu tilliti eru lögum um meðferð sakamála. Að því er varðar endurskoðun á ákvörðun um viðurlög vísast til 6. mgr. 185. gr. tollalaga sem fjallar um röng eða fjarstæð málalok gagnvart sakborningi eða að mál hefði átt að ganga til dóms. Í þeim tilvikum getur ríkissaksóknari borið málið undir dómara til ónýtingar á ákvörðun tollyfirvalda.

Að mati tollstjóra er það fyrirkomulag sem nú er unnið eftir í öllum aðalatriðum skilvirkt með tilliti til málshraða hvað varðar þau mál sem embættið getur lokið sjálft. Í þessu sambandi má þó nefna að það hámark viðurlaga sem tollstjóra er heimilt að beita skv. 1. mgr. 185. gr. tollalaga, gerir það að verkum að óþarflega mörg mál verður að senda lögreglu/ákærvaldi til meðferðar. Sekt má ekki fara fram úr 300.000 kr. og gildir sama fjárhæð um verðmæti þess sem gera á upptækt. Mál getur verið mjög einfalt að öllu leyti, upplýst og játað og ljóst að um sektarrefsingu er að ræða, en samt verður að senda lögreglu málið vegna þessa hámarks. Spurning er hvort ekki væri nær að miða þessi mörk við hvernig málin eru vaxin; hvort þau eru einföld, flókin, umfangsmikil o.s.frv., fremur en að binda þau við fjárhæðir svo sem nú er gert.

Annmarkar eru á fyrirkomulaginu þegar senda þarf mál öðru embætti til meðferðar. Tollstjóri hefur leitast við að hafa samráð við þau embætti sem koma til með að taka ákvörðun um saksókn í þessum málum. Fyrirkomulagið varðandi þessi atriði er að ýmsu leyti óljóst og tilviljanakennt. Dæmi eru um að mál sem tollstjóri hefur lagt mikla vinnu í að rannsaka og síðan sent lögreglu eða efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra hafi hreinlega dagað þar uppi. Hafa málin þá jafnvel verið felld niður löngu eftir að þau hafa borist viðkomandi embætti þrátt fyrir að yfirgnæfandi líkur hafi verið á sakfellingu að mati tollstjóra. Í sumum tilvikum hefur engin rannsókn átt sér stað hjá viðkomandi embættum. Meðal annars vegna þessa hefur tollstjóri undanfarið leitast við að haga verklagi í þessum málum þannig að verja ekki tíma í eiginlegar rannsóknir þeirra heldur senda þau sem fyrst til lögreglu/ákærvalds. Þessi tilhögun stuðlar að því að það embætti sem heimild hefur til að ljúka málinu komi sem fyrst að því og marki þann farveg í upphafi sem best þykir hæfa þeim málalokum sem stefnt er að. Haft hefur verið samráð um þessa tilhögun við viðkomandi embætti.

Að mati stofnunarinnar er lítil hættá á að sambærileg mál fái mismunandi afgreiðslu. Við afgreiðslu mála hvað varðar sektarfjárhæðir styðst stofnunin við reglugerð nr. 604/2009 um sektir og önnur viðurlög ákvörðuð af tollstjóra vegna brota á tollalögum. Með sama hætti ber lögreglu að styðjast við leiðbeiningar ríkissaksóknara varðandi sektarfjárhæðir (vegna tollalagabrota). Rétt er þó að benda á að í leiðbeiningum ríkissaksóknara eru sektarfjárhæðir vegna tollalagabrota nokkru hærri en í áðurnefndri reglugerð. Helst er hættá á að afgreiðsla mála dragist ef senda þarf þau milli embætta og að mun lengri tíma taki þá að ljúka þeim málum en ef heimilt væri að ljúka þeim hjá tollstjóra.

Af hálfu tollstjóra er lagt til að fyrirkomulag á meðferð alvarlegra brota á tollalögum verði áfram í samræmi við það fyrirkomulag sem embættið hefur leitast við að móta á undanförunum árum. Haft hefur verið að leiðarljósi að rannsókn alvarlegra tollalagabrota (efnahagsbrota) fari að mestu leyti fram á einum stað eða undir forræði eins embættis, þ.e. þess embættis sem tekur endanlega ákvörðun um saksókn í málunum. Í samræmi við þetta hefur aðkoma tollstjóra að þessum málum verið að afla gagna á fyrstu stigum málanna á grundvelli sérþekkingar sinnar í tollalegu tilliti. Samráð hefur verið haft við ákærvaldshafann á þessu stigi málanna m.a. um hve langt embættið á að ganga í hverju máli fyrir sig áður en það er sent til ákærvaldshafans. Reglugerðin sem gert er ráð fyrir í 3. mgr. 184. gr. tollalaga gæti komið hér að góðu haldi varðandi staðfestingu á fyrirkomulagi þessara atriða. Mikilvægt er að sú vinna sem embættið leggur í þessi mál komi að fullum notum og að ekki komi til þess að vinna þurfi verkin upp á nýtt af öðru embætti.

Æskilegt er að fyrir liggi skýrari afmörkun á þeim verkefnum sem tollstjóra er ætlað að sinna varðandi efnahagsbrot ekki síst í því skyni að draga úr hættu á tvíverknaði og að meðferð mála dragist úr hömlu eða hreinlega dagi uppi svo sem því miður eru dæmi um. Í þeim efnahagsbrotum og öðrum stærri málum sem embættið hefur sent til annarra embætta á undanförunum árum hefur verið lögð áhersla á að kynna málin fyrir fulltrúum þeirra embætta sem koma til með að taka við þeim. Í sumum tilvikum hefur verið boðað til samráðs- og kynningarfunda um málin til að auðvelda aðkomu þeirra aðila að málunum. Mikilvægt er að í kjölfar slíkra funda og síðan sendingar málanna verði skjótt hafist handa hjá móttakanda málanna við rannsókn og aðra meðferð málanna og að ekki taki þá við athafnaleyssi mánuðum eða árum saman eins og dæmi eru um. Æskilegt er að á fyrstu stigum sé haft samráð og samvinna við þá starfsmenn tollstjóra sem best þekkja málin til að spara tíma og eftir atvikum að tryggja að sérþekking embættisins skili sér inn í málin.

5.10 Aðrar stofnanir

Ýmsar aðrar stofnanir en þær sem nefndin óskaði svara hjá hafa með höndum verkefni sem tengist háttsemi sem fallið getur undir skilgreininguna efnahagsbrot og er eftir atvikum ætlað að annast eftirlit með slíkri háttsemi.

Almenn ákvæði um Fiskistofu er að finna í lögum nr. 36/1992 en samkvæmt 1. gr. laganna skal hún starfa að stjórnsýsluverkefnum á sviði sjávarútvegsmála, lax- og silungsveiði, fiskræktar, fiskeldis o.fl., svo sem nánar er kveðið á um í lögum þessum. Fiskistofa skal annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða og eftirlit með fiskveiðum, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Einnig skal hún annast stjórnsýslu og eftirlit samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði, lögum um fiskrækt o.fl. Flest sú refsiverða háttsemi sem heyrir undir eftirlit stofnunarinnar varðar einungis sektum. Mál þar sem grunur er um alvarlegri brot sem geta varðað fangelsi eru send lögreglu eða eftir atvikum embætti sérstaks saksóknara til rannsókna.

Landhelgisgæslan starfar á grundvelli laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006. Landhelgisgæslan annast m.a., skv. 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna, löggæslu á hafinu, þ.m.t. fiskveiðieftirlit og aðstoð við löggæslu á landi í samvinnu við ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra. Sem dæmi um lög sem Landhelgisgæslunni er ætlað að hafa eftirlit með eru lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Í 17. gr. laganna eru ákvæði um að brot samkvæmt lögunum skuli varða sektum allt að 4 millj. kr. eftir eðli og umfangi brots en vegna ítrekaðs brots ekki lægri sekt en 400.000 kr. og allt að 8 millj. kr. Í 15. gr. er síðan kveðið á um að stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot skili auk sektar varða fangelsi allt að sex árum. Sambærileg refsíákvæði eru í 24. og 25. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Engin fyrirmæli eru í lögunum um rannsókn á refsiverðum brotum en ef grunur vaknar um refsiverða háttsemi er málum vísað til lögreglu og eftir atvikum embættis sérstaks saksóknara ef um alvarlegt brot í atvinnustarfsemi er að ræða.

Lyfjastofnun starfar á grundvelli lyfjalaga nr. 93/2004 og fer stofnunin með eftirlit samkvæmt skv. 1. mgr. 47. gr. laganna. Brot gegn lyfjalögum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim varða sektum, nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Fyrir ítrekað eða stórfellt brot getur refsing þó orðið fangelsi allt að tveimur árum. Engin fyrirmæli eru í lögunum um rannsókn á refsiverðum brotum en væntanlega er það hlutverk Lyfjastofnunar að vísa grun um refsiverða háttsemi til lögreglu og eftir atvikum embættis sérstaks saksóknara ef um alvarlegt brot í atvinnustarfsemi er að ræða.

Umhverfisstofnun starfar á grundvelli laga nr. 90/2002 og annast eftirlit á fjöldamörgum sviðum skv. 1. gr. laganna. Þannig skal stofnunin skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda, sjá um að mengun hafs og stranda sé vöktuð. Landhelgisgæslan annast þó eftirlit með hafsvæðum umhverfis Ísland, jafnt úr lofti sem af sjó og tilkynnir Umhverfisstofnun og lögregluyfirvöldum um svæði þar sem mengun getur borist á land ef hún verður vör við mengun eða grunur leikur á mengun hafs eða stranda. Brot gegn lögunum varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum og allt að fjórum árum ef um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot er að ræða. Brot af þessu tagi sem framin eru í atvinnustarfsemi eru efnahagsbrot sem sæta rannsókn og eftir atvikum ákæru af hálfu embættis sérstaks saksóknara.

Eins og að framan greinir er víða að finna í löggjöf um margs kyns atvinnustarfsemi ákvæði sem mæla fyrir um þung viðurlög við háttsemi sem felur í sér alvarlegt brot. Í viðkomandi sérlögum er fyrst og fremst fjallað um eftirlit með viðkomandi háttsemi en ekkert um samspil eftirlits og rannsókn á refsiverðri háttsemi eða um ákvörðun viðurlaga. Æskilegt væri að skýrari lagafyrirmæli væru í lögum um fyrstu aðgerðir eftirlitsstofnana þegar grunur vaknar um alvarlegt brot og jafnframt um það á hvaða stigi og með hvaða hætti málum skuli vísað til lögreglu svo og um samvinnu og samstarf eftirlitsstofnana og lögreglu við rannsókn mála.

5.11 Samantekt

Nefndin tók saman upplýsingar um málafjölda, starfsmannafjölda, o.fl. á grundvelli þeirra umsagna sem fjallað hefur verið um í þessum kafla.

5.11.1 Málafjöldi

Þótt hér verði reynt að gera nokkra grein fyrir fjölda þeirra efnahagsbrotamála sem tekin voru til rannsóknar hjá hverri stofnun á árinu 2011 skal tekið fram að samanburður á fjölda mála er í

mörgum tilvikum afar villandi þar sem vinna við rannsókn mála getur verið afar mismunandi jafnt innan málaflokks og ekki síður í ólíkum málaflokkum. Þannig getur eitt mál krafist þúsundfalds meira vinnuframlags við rannsókn en annað. Þá eru oft mörg sakarefni rannsökuð í sama máli og háttsemi margra sakborninga. Með þessum mikilvæga fyrirvara sýnir eftirfarandi tafla fjölda nýrra mála sem tekin voru til rannsóknar hjá einstökum embættum á árinu 2011 samkvæmt upplýsingum frá þeim.

Tafla 5.5. Fjöldi nýrra skattalaga- og efnahagsbrotamála sem komu til rannsóknar á árinu 2011.

Stofnun	Ný mál árið 2011
Embætti sérstaks saksóknara	140
Fjármálaeftirlitið	31
Samkeppniseftirlitið	1
Skattrannsóknarstjóri	165
Tollstjóri	250
Samtals	623

Ekki liggja fyrir sambærilegar upplýsingar frá öllum framangreindum stofnunum fyrir árið 2012 en geta má þess að Fjármálaeftirlitið tók 14 mál til rannsóknar á því ári. Þá fékk embætti sérstaks saksóknara 162 mál til rannsóknar árið 2012 og 73 mál höfðu borist 19. júní 2013. Á árinu 2011 var 169 málum lokið með sektargerðum hjá rannsóknardeild tollstjóra, einu máli var vísað til embættis sérstaks saksóknara og 22 málum til annarra lögregluembætta.

Hafa ber í huga að rannsóknaraðilar hafa mun fleiri mál til rannsóknar á hverjum tíma en ofangreindar tölur gefa til kynna. Þá kann að vera að mun fleiri mál hafi borist embættunum á árinu, sem ekki var mannaflí til að gangast í. Þá ber þess einnig að geta að rannsókn mála færist í mörgum tilvikum á milli embætta og eru þau þá talin sem ný mál hjá því embætti sem fær þau til rannsóknar. Loks er nauðsynlegt að geta þess að á árunum 2009 og 2010 var hjá embætti sérstaks saksóknara og Fjármálaeftirlitinu hafin rannsókn á miklum fjölda mála sem rekja má til efnahagshrunsins. Stærstur hluti þessara mála var enn til rannsóknar á árunum 2011 og 2012. Fastlega má gera ráð fyrir að rannsóknir efnahagsbrota muni dragast saman þegar rannsóknir mála í tengslum við bankahrunið eru um garð gengnar. Erfitt er hins vegar að spá fyrir um hvar jafnvæginu verði náð.

5.11.2 Fjöldi ársverka

Í töflu 5.6 eru upplýsingar um fjölda ársverka við rannsókn og saksókn efnahagsbrotamála á árunum 2011 og 2012. Fjöldi ársverka skýrist að miklu leyti af stofnun embættis sérstaks saksóknara og þeirri áherslu sem lögð hefur verið á að rannsaka mögulega refsiverða háttsemi í tengslum við bankahrunið.

Tafla 5.6. Fjöldi ársverka við rannsókn og saksókn á árunum 2011 og 2012.

Stofnun	Fjöldi ársverka árið 2011	Fjöldi ársverka 2012
Embætti sérstaks saksóknara	70	93
Fjármálaeftirlitið	15	15
Samkeppniseftirlitið	<1	<1
Skattrannsóknarstjóri	30	31
Tollstjóri	4	4
Samtals	120	144

Samkeppniseftirlitið og tollstjóri hafa ekki gefið upplýsingar um starfsmannafjölda á árinu 2012 en óhætt þykir að ganga út frá að breytingar hafi ekki orðið á árinu 2012. Ljóst er að starfsmönnum við rannsókn efnahagsbrotamála mun fækka þegar rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi sem tengist bankahruninu er að baki. Gera má ráð fyrir að slíkum rannsóknum verði þó ekki lokið að fullu fyrr en á árinu 2014 og dómsmeðferð í slíkum málum kunni að taka nokkuð lengri tíma. Í 11. kafla skýrslunnar verður reynt að áætla nauðsynlegan starfsmannafjölda við slíkar rannsóknir á næstu árum.

5.11.3 Kostnaður

Eftirfarandi tafla sýnir annars vegar fjárheimildir þeirra stofnana sem annast rannsókn helstu flokka efnahagsbrota á Íslandi og hins vegar þann hluta af rekstrarkostnaði þessara stofnana á árinu 2011 sem sérstaklega var vegna rannsókna á efnahagsbrotum. Hafa verður í huga að verkefni fjögurra þessara embætta, þ.e embætti tollstjóra, Fjármálaeftirlitsins, Samkeppniseftirlitsins og tollstjóra eru að stærstum hluta önnur en rannsóknir efnahagsbrota.

Tafla 5.7. Heildarfjárheimildir og raunkostnaður við rannsókn og saksókn efnahagsbrotamála hjá nokkrum stofnunum fyrir árin 2011 og 2012.

Stofnun	Kostnaður árið 2011 v/efnahagsbrota í millj.kr.	Kostnaður árið 2012 v/efnahagsbrota í millj.kr.
Sérstakur saksóknari	1000	1253
Fjármálaeftirlitið	186	195
Samkeppniseftirlitið	20	
Skattrannsóknarstjóri	283	290
Tollstjóri	35	32
Samtals	1525	1770

Eins og sjá má í töflunni hér að ofan var kostnaður umræddra stofnana sem rekja má til rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum um 1.525 millj. kr. á árinu 2011 en 1.770 millj. kr. á árinu 2012, en þess skal getið að ekki fengust upplýsingar frá Samkeppniseftirlitinu um kostnað á árinu 2012. Í kafla 11 verður gerð grein fyrir áætluðum kostnaði við slíkar rannsóknir þegar horft er til framtíðar.

6. KAFLI – Hvað kallar á endurskoðun?

Í þessum kafla verður gerð grein þeim atriðum sem nefndin telur helst kalla á endurskoðun á fyrirkomulagi rannsóknar og saksóknar í efnahagsbrotamálum. Þótt margt hafi verið gert í að bæta löggjöf varðandi viðurlög við efnahagsbrotum og rannsóknir efnahagsbrota á ýmsum sviðum hafi verið eflar er að mati nefndarinnar margt sem betur má þar fara.

6.1 Tímabundin og óviss staða embættis sérstaks saksóknara

Svo sem fram hefur komið fyrr í skýrslunni var embætti sérstaks saksóknara stofnað 1. febrúar 2009 á grundvelli laga nr. 135/2008 til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við þá atburði er leiddu til setningar laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008, og eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með útgáfu ákæru og saksókn. Embættinu var þannig í upphafi ætlað að sinna tímabundnum verkefnum og ekki fastara í sessi en svo að lögum um embættið var kveðið á um að ráðherra gæti eftir 1. janúar 2011 (nú 1. janúar 2013) lagt til, að fengnu álitum ríkissaksóknara, að embættið yrði lagt niður. Skyldi hann þá leggja fyrir Alþingi frumvarp þess efnis og hyrfu þá verkefni þess til lögreglu eða ákæranda eftir almennum ákvæðum lögreglulaga og laga um meðferð sakamála. Þessi heimild ráðherra skiptir þó engum sköpum um framtíð embættisins þar sem fyrirkomulag lögreglurannsókna og ákærvalds verður burtséð frá þessu ákvæði aðeins breytt með lögum.

Eftir að embætti sérstaks saksóknara voru fengin ótímabundin verkefni með lögum nr. 52/2010 og verksvið þess síðan víkkað út á grundvelli laga nr. 82/2011, þegar því var falið að taka við verkefnum efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra frá 1. september 2011, er orðið ljóst að hluti af verkefnum embættisins er ekki lengur tímabundinn.

Stærsta óvissan varðandi framtíð embættis sérstaks saksóknara í núverandi mynd felst í annars vegar því hvort lagaákvæði um héraðssaksóknara í sakamálalögum nr. 88/2008 taki gildi 1. janúar 2014 en þá rennur út frestun á gildistöku 2. mgr. 22. gr. laganna sem mælir fyrir um að við embætti héraðssaksóknara skuli vera sérstök deild skattalaga- og efnahagsbrota. Hins vegar endurspeglast óviss staða embættis sérstaks saksóknara í því að í lögreglulögum er ekki fjallað um hlutverk embættisins hvað varðar lögreglurannsóknir og í sakamálalögum er ekki að finna nein ákvæði um hlutverk embættisins sem handhafa ákærvalds.

Nefndin telur mikilvægt að óvissu um verkefni embættis sérstaks saksóknara verði eytt sem fyrst og brýnt að þeim verkefnum verði fundinn varanlegur staður í löggjöf og stofnanakerfinu sem fyrst, sérstaklega í ljósi þess hversu umfangsmikil og umdeild mál embættið fæst við.

6.2 Skortur á heildaryfirsýn

Eins og fyrirkomulagið er núna varðandi rannsókn efnahagsbrota má segja að engin ein stofnun hafi heildaryfirsýn yfir efnahagsbrot í samfélaginu. Dæmin sanna að fyrir getur komið að grunur um efnahagsbrot sem tengist sama einstaklingi eða lögaðila getur verið til rannsóknar hjá fleiri en einni stofnun á sama tíma, t.d. skattalagabrot, auðgunarbrot og brot á fjármálalöggjöf. Um tengd sakarefni getur verið að ræða eða jafnvel sömu háttsemi. Í slíkum tilvikum er undir hælinn lagt hvernig upplýsingar berast á milli stofnana og verið getur að ekkert samráð sé á milli stofnana og jafnvel ekki vitneskja um að rannsókn sé í gangi hjá öðrum stofnunum. Ein stofnun getur því búið yfir upplýsingum sem væru lykilatriði við rannsókn máls hjá annarri stofnun. Slíkur skortur

á yfirsýn yfir rannsóknir hlýtur að minnka líkur á að rannsókn mála skili tilætluðum árangri. Þá er hættu á að sérhæfðir starfsmenn stofnunar, sem hafa afmarkað verksvið í eftirliti og rannsóknunum, beini sjónum sínum fyrst og fremst að réttarbrotum á viðkomandi sérsviði en sjáist yfir refsiverða háttsemi sem á undir aðra stofnun eða aðra lagabálka.

6.2.1 Skert réttaröryggi

Þegar sömu aðilar eru til rannsóknar hjá fleiri en einni stofnun geta þeir þurft að verja hendur sínar fyrir fleiri en einu stjórnvaldi. Getur það hvort heldur verið ef rannsókn á sér stað á sama tíma hjá fleiri en einu stjórnvaldi eða að rannsókn hjá einu stjórnvaldi tekur við í framhaldi af rannsókn annars stjórnvalds, einkum þegar rannsókn lögreglu tekur við af rannsókn eftirlitsstofnunar. Slíkt getur augljóslega aukið verulega það álag sem felst í því að sæta rannsókn vegna meintrar refsiverðrar háttsemi og verið verulega íþyngjandi á ýmsa lund. Það getur einnig aukið hættuna á því að brotið sé gegn þagnarrétti grunaðra manna.

Almennt er viðurkennt að hæfilegt jafnvægi verði að vera á milli kröfunnar um skilvirkt réttarvörslukerfi og þess að mannréttindi grunaðra manna séu tryggð. Mannréttindi eru varin í stjórnarskránni svo og mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur hefur verið hér á landi með lögum nr. 62/1994, auk þess sem ýmsum ákvæðum sakamála laga nr. 88/2008 er ætlað að treysta réttarstöðu sakborninga. Þá stuðla ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að því sama hvað varðar t.d. rannsóknir á vegum eftirlitsstjórnvalda. Ákvæði stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eru talin vernda rétt manna til að fella ekki á sig sök eða svokallaðan þagnarrétt. Þessi réttarvernd nær jafnt til stjórnsýslumeðferðar, rannsóknar sakamála og dómsmeðferðar. Stjórnarskrárvernd þessara réttinda var staðfest með dómi Hæstaréttar Íslands frá 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007 en málið snerist um málsmeðferð hjá samkeppnisyfirkvöldum og lögreglu.

Rétturinn til að fella ekki á sig sök á að koma í veg fyrir að þvingun sé beitt eftir að viðkomandi telst borinn sökum um refsivert brot til að afla upplýsinga í refsímáli gegn honum. Á þennan rétt reynir varðandi notkun upplýsinga í refsímáli þegar þannig stendur á að þvingun hefur verið beitt til að knýja fram upplýsingarnar sem felld geta sök á viðkomandi, áður en grunur vaknaði um refsiverða háttsemi. Um er að ræða nokkuð margslungin og vandskýrð réttindi, enda hafa mörg snúin álitamál tengd réttindunum komið til kasta Mannréttindadómstóls Evrópu. Slík álitamál geta m.a. komið upp þegar sami maður hefur sætt rannsókn fyrir stjórnvaldi og síðar lögreglu vegna sömu háttsemi.

Í ljósi fyrrnefnds hæstaréttardóms er full ástæða til þess að haga fyrirkomulagi við rannsókn flókinna efnahagsbrota með þeim hætti að hafið sé yfir allan vafa að rétturinn til að fella ekki á sig sök sé tryggður þegar rannsókn á grun um refsiverða háttsemi hefst hjá stjórnvaldi en er fram haldið hjá lögreglu. Á þetta getur sérstaklega reynt þegar svo stendur á að unnt er að beita stjórnsýsluviðurlögum ef beiðnum um upplýsingagjöf er ekki sinnt. Reynt er að gæta vel að þessum réttindum við rannsókn efnahagsbrota hér á landi en það hefur m.a. haft það í för með sér að Fjármálaeftirlitið tekur ekki munnlegar skýrslur af þeim sem grunaðir eru um brot í þeim málum sem mögulegt þykir að verði síðar vísað til lögreglu til frekari rannsóknar. Þessi framkvæmd getur hins vegar spillt árangri af rannsókn eins og síðar verður vikið að.

Með 5. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu var viðauka nr. 7 við samninginn veitt lagagildi hér á landi. Í 1. mgr. 4. gr. 7. viðaukans er mælt fyrir um bann við

endurtekinni málsmeðferð vegna refsiverðrar háttsemi eða því að refsað sé tvívegis vegna sömu háttsemi. Inntak þessarar reglu hefur verið í mótun hjá Mannréttindadómstóli Evrópu um langt skeið. Má þar nefna dóm í máli Zolotukhin gegn Rússlandi frá 10. febrúar 2009 en þar má finna talsvert breyttar áherslur af hálfu dómstólsins frá fyrri dómaframkvæmd. Þessi regla hefur einnig komið við sögu í dómsmálum hér á landi, sbr. Hæstaréttardóm frá 3. febrúar 2010 í máli nr. 15/2010. Af dómaframkvæmd er ljóst að reglan tekur jafnt til refsinga og refsikenndra viðurlaga, hvort sem ákvörðun um þau eru teknar af dómstólum eða stjórnvöldum. Um þessa reglu vísast nánar til umfjöllunar Róberts R. Spanó í bókinni „*Ne bis in idem*“ útgefinni árið 2011.

Þessi regla felur í sér mikilsverð mannréttindi og því rétt að huga að því við endurskoðun á fyrirkomulagi rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum. Ætla verður að þetta verði gert annars vegar með því að endurskoða viðurlagakerfi í einstökum málaflokkum, með því að tryggja að rannsókn sem flestra efnahagsbrotamála fari fram á vegum eða undir eftirliti einnar stofnunar eða með því að formfesta í lög sameiginlegar rannsóknir lögreglu og eftirlitsstjórnvalds svipað og nú er að nokkru leyti í samkeppismálum. Í þeim tilvikum sem ein stofnun annast frumrannsókn en önnur tekur við verði rannsóknin unnin í svo mikilli samfellu og samstarfi að um eina samfellda málsmeðferð verði að ræða og nokkuð fyrirsjáanlegt sé hverjum sé ætlað að ákveða viðurlög. Aðkallandi þörf er á að taka viðurlagakerfi vegna skattalagabrota til endurskoðunar með tilliti til framangreindra sjónarmiða.

6.2.2 Réttarfarslegir annmarkar

Á síðustu árum hafa dómstólar tekið til skoðunar ýmsa hnökra á rannsókn sakamála sem rekja má til þess þegar mál er í upphafi tekið til rannsóknar sem stjórnvöldum hjá eftirlitsstofnun en síðan vísað til sakamálarannsóknar hjá lögreglu. Má í þessu sambandi nefna dóm Hæstaréttar frá 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007, svonefndu olúforstjóramáli, en þar reyndi á samspil stjórnvöldurannsóknar gegn fyrirtækjum í samkeppismáli og lögreglurannsóknar á hendur æðstu stjórnendum þeirra í sakamáli. Þótt reynt hafi verið með breytingum á samkeppnislögum að girða fyrir þá vankanta sem leiddu til frávísunar málsins er ljóst að svipuð vandamál geta komið upp á fleiri sviðum vegna samspils stjórnvöldur- og lögreglurannsóknar. Í þessu sambandi má einnig nefna dóm héraðsdóms Reykjavíkur frá 22. mars 2012 í máli nr. E-4965/2005. Þar var þess krafist að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála um stjórnvöldusektir á hendur þremur olúfélögum yrði felldur úr gildi. Málið varðaði sömu frumrannsókn samkeppnisyfirvalda og leiddi til frávísunar í síðastgreindu hæstaréttarmáli. Héraðsdómur ógilti úrskurð áfrýjunarnefndarinnar með þeim rökum m.a. að þar sem um íþyngjandi ákvörðun hafi verið að ræða fyrir stefnendur og ákvörðun sem varðaði verulega fjárhagslega hagsmuni, hafi stefnendur átt ótvíræðan rétt á að geta gætt hagsmuna sinna án þess að eiga það á hættu að upplýsingar þær er þeir veittu myndu rata á borð lögregluyfirvalda og vera notaðar gegn þeim þar. Við þessar aðstæður hafi andmælaréttur stefnenda verið lítills virði. Hér hafi því verið um að ræða verulegan annmarka á málsmeðferðinni. Málinu var reyndar vísað frá héraðsdómi með dómi Hæstaréttar 31. janúar 2013 í máli nr. 437/2012 og taldi Hæstiréttur jafnframt að á meðferð héraðsdóms hefðu verið annmarkar sem leitt hefðu til ómerkingar dómsins ef ekki hefði komið til frávísunar.

Þá má nefna dóm Hæstaréttar frá 3. febrúar 2010 í máli nr. 15/2010 en ágreiningur í því máli laut að því hvort fella ætti niður rannsókn sérstaks saksóknara á ætluðum innherjasvikum en sérstakur saksóknari hafði hafið rannsókn í kjölfar kæru Fjármálaeftirlitsins, sem hafði áður tilkynnt hinum grunaða að athugun á máli hans yrði hætt. Bréf Fjármálaeftirlitsins um niðurfellinguna var þó ekki talið ígildi lokaafgreiðslu og endurtekin málsmeðferð því talin heimil.

Loks má nefna dóm héraðsdóms Reykjavíkur frá 5. janúar 2012 í máli E-7135/2010 en í því máli var hnekktt ákvörðun stjórnar Fjármálaeftirlitsins um að stjórnarformaður lífeyrissjóðs uppfyllti ekki hæfisskilyrði til að gegna þeim starfa. Í forsendum dómsins var m.a. fjallað um aðgang stjórnarformannsins að gögnum meðan á rannsókn Fjármálaeftirlitsins stóð og talið að andmælaréttar hafi ekki verið gætt. Þessi dómur leiðir hugann að þeim ólíku kröfum sem gerðar eru til formlegs andmælaréttar við rannsókn stjórnsýslumála og sakamála.

6.3 Hætta á tvíverknaði

Það fyrirkomulag að rannsókn einstakra efnahagsbrota sé framkvæmd af tveimur eða fleiri stofnunum með ólíkar heimildir skapar hættu á tvíverknaði þar sem tvö eða fleiri teymi rannsakenda þurfa, í kjölfar þess að rannsókn hefst á grun um refsiverða háttsemi, að greina mögulegt sakarefni, afla gagna, kynna sér gögn og taka saman niðurstöður rannsókna. Þegar mál sætir frumrannsókn hjá eftirlitsstofnun og er síðan vísað til lögreglu á einhverju stigi rannsókna er ljóst að nýtt teymi rannsakenda þarf að kynna sér gögn málsins og lagaumhverfi þess og átta sig á oft flóknum sakarefnum. Þetta kallar óhjákvæmilega á að rannsóknin taki í heild mun lengri tíma en ella og rof verði á samfellu í rannsókn.

6.4 Sérfræðipækking ekki vel nýtt

Eins og málum er nú fyrir komið þarf sérfræðipækking á viðkomandi réttarsviði og á sviði sakamálarannsókna að vera til staðar bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi á fyrstu stigum rannsókna og hjá lögreglu á síðari stigum rannsókna og saksókna ef vel á að vera. Þótt víða í löggjöf sé heimilað eða gert ráð fyrir samvinnu og samstarfi lögreglu og sérhæfðra stofnana við rannsókn hinna ýmsu tegunda efnahagsbrotamála hefur þessi samvinna og samstarf verið takmarkað í reynd, og einkum bundið við það þegar metið er hvort mál skuli send lögreglu frá öðrum stjórnvöldum. Hefur eiginleg samvinna milli einstakra stofnana um rannsóknir einstakra mála verið mjög takmörkuð. Hlýtur að vera æskilegt að saman fari með sem skilvirkustum hætti sérfræðipækking á viðkomandi fagsviði sem til staðar er hjá viðkomandi eftirlitsstjórnvaldi og sérfræðipækking á sakamálarannsóknum sem fyrst og fremst til staðar hjá lögreglu. Með skýrari lagafyrirmælum um samráð, samstarf og helst sameiginlegar rannsóknir frá upphafi mætti hins vegar nýta betur sérfræðipækkingu sem sérhæfðar stofnanir búa yfir og jafnframt þá þækkingu á rannsókn sakamála sem lögregluembætti búa yfir.

6.5 Mismunandi málsmeðferð og viðurlög

Eins og gerð hefur verið grein fyrir í kafla 4.3 var í kjölfar skýrslu um viðurlög við efnahagsbrotum haustið 2006 ráðist í að samræma viðurlög og málsmeðferð við rannsóknir á meintum efnahagsbrotum í starfsemi fjármálaeftirlitsins. Þessi samræmingarvinna tók þó aðeins til samkeppnislaga og lagabálka sem heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Slík samræming hefur ekki farið fram hvað varðar t.d. rannsókn skattalagabrota, tollalagabrota, bókhaldsbrota eða brota gegn ársreikningalögum og hlutafélagalögum. Þótt ávallt sé erfitt að meta hvaða brot séu sambærileg hvað varðar eðli, umfang og alvarleika og ýmis ólík sjónarmið geti togast á varðandi hvers konar viðurlögum eigi að beita í einstökum málaflokkum og hvaða málsmeðferð sé heppilegust verður að ætla að betur megi gera til að samræma ýmsa þætti varðandi viðurlög og málsmeðferð.

Ekki er ráðrúm til þess að gera í þessari skýrslu nákvæma úttekt á viðurlögum gegn öllum þeim tegundum sérrefsilagabrota sem talist geta til efnahagsbrota eða hvernig viðurlögin eru ákveðin enda um að ræða tugi lagabálka. Af lauslegri skoðun á lagaumhverfinu má þó sjá að þessum atriðum er komið fyrir með mjög ólíkum hætti á hinum ýmsu réttarsviðum og skulu hér nefnd örfá dæmi um sektir og sektarákvarðanir.

6.5.1 Sektir

Ákvæðum um sektir er komið fyrir með mjög ólíkum hætti. Þannig er ýmist um að ræða stjórnarsýslusektir eða refsingu.

6.5.1.1 Fjárhæð sekta

Samkeppnislög nr. 44/2005 skera sig nokkuð úr þegar kemur að fjárhæð sektar því hámarks stjórnarsýslusekt samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laganna getur numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti.

Í lagabálkum sem heyra undir Fjármálaeftirlitið hefur yfirleitt verið ákveðið með tiltölulega nákvæmum hætti hvaða háttsemi varði sektum og hvaða háttsemi þyngri viðurlögum. Þar er einnig ákvæði sem mæla fyrir um lágmark og hámark sektar. Hámarksrefsing er yfirleitt sú sama í þessum lagabálkum eða 20 millj. kr. þegar um einstaklinga er að ræða en 50 millj. kr. þegar um lögaðila er að ræða. Lágmarksrefsing er hins vegar breytileg. Fjármálaeftirlitið bendir á í umsögn sinni til nefndarinnar að æskilegt væri með tilliti til varnaðaráhrifa að sektarheimildum vegna alvarlegra brota lögaðila væri hagað með svipuðum hætti og í samkeppnislögum og sektir tengdar veltu.

Sektarákvæði í öðrum lögum eru mun ónákvæmari og sundurleitari. Þá er hámark stjórnarsýslusekta yfirleitt mun lægra en í samkeppnislögum. Þannig getur tollstjóri aðeins lagt á að hámarki 300.000 kr. stjórnarsýslusekt vegna tollalagabrota, sbr. 185. gr. tollalaga nr. 88/2005 en fyrirmæli um sektir eru nánar útfærð í reglugerð. Samkvæmt 1. mgr. 109. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 skulu sektir fyrir að skýra af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangt eða villandi frá einhverju því sem máli skiptir um tekjuskatt nema frá tvöfaldri og allt að tífdri skattfjárhæðinni. Skattranssóknarstjóra er heimilt að bjóða aðila að ljúka máli með greiðslu sektar ef brot er ekki stórfellt og talið skýlaust sannað og skal sektarfjárhæð þá vera á bilinu 100.000 kr. - 6 millj.kr. Í lögum nr. 2/1995 um hlutafélög, lögum nr. 138/1994 um einkahlutafélög, lögum nr. 3/2006 um ársreikninga og lögum nr. 145/1994 um bókhald eru engin fyrirmæli um fjárhæð sekta.

Æskilegt væri að kveða nánar á um hvaða ákvæði í viðkomandi lögum skuli sæta sektum og hver þyngri refsingum svo og um lágmark og hámark sekta þar sem slík ákvæði skortir.

6.5.1.2 Stofnanir sem leggja á sektir

Í þeim lögum sem heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins er að finna skýr ákvæði um að viðkomandi stofnanir hafi heimild til að leggja á stjórnarsýslusektir vegna brota gegn nánar tilgreindum lagaákvæðum.

Fyrirkomulag sektarákvarðana vegna skattalagabrota er nokkuð flókið þar sem embætti skattranssóknarstjóra getur samkvæmt 2. mgr. 100. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt boðið aðila að ljúka refsimeðferð vegna brota sem ekki teljast stórfelld með því að greiða sekt til ríkissjóðs ef

talið er að brot sé skýlaust sannað. Sektarfjárhæð er takmörkuð við 6 millj. kr. Skattrannsóknarstjóri hefur hins vegar ekki heimild til að leggja á stjórnsýslusekt heldur er það yfirskattanefnd sem ákveður slíkar sektir, sbr. 1. mgr. 100. gr. laganna. Ekkert hámark er á slíkum sektum. Í báðum framangreindum tilvikum er sektarmeðferð háð samþykki skattaðila en að öðrum kosti fer málið til lögreglu í formi kæru.

Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar segir að hér sé um að ræða tvöfalt kerfi, þ.e. annars vegar hefðbundin dómstólaleið í kjölfar ákæru en hins vegar blanda af úrræðum sem skattkerfið hefur á sínu forræði. Neikvæð afleiðing þessa telur ríkissaksóknari þær að sektir yfirskattanefndar séu almennt mun lægri en þær sem dómstólar ákveða og ekki í samræmi við dómaframkvæmd Hæstaréttar þótt farið sé eftir sömu lögum. Sektargerðir skattrannsóknarstjóra taki mið af framkvæmd yfirskattanefndar en ekki dómstóla. Ríkissaksóknari telur þessa framkvæmd ekki ganga upp með tilliti til jafnræðissjónarmiða auk þess sem þessi framkvæmd geti leitt til þess að sama málið sé til meðferðar hjá þremur stjórnvöldum, þ.e. skattrannsóknarstjóra, yfirskattanefnd og lögreglu sem sé í alla staði óheppilegt.

Stórfelldum brotum á skattalögum er hins vegar vísað til embættis sérstaks saksóknara til frekari rannsóknar og í framhaldinu ákvörðunar um útgáfu ákæru. Svipað fyrirkomulag er varðandi ákvörðun sekta fyrir brot á skattalögum og ársreikningalögum en yfirskattanefnd fer með heimild til að leggja á stjórnsýslusektir vegna tiltekinna brota á þessum lögum. Skattrannsóknarstjóri hefur þó ekki heimild til að bjóða aðilum að ljúka slíkum málum með sektargreiðslu. Hins vegar hefur ársreikningaskrá heimild til að leggja á stjórnsýslusektir allt að 500.000 kr. vegna tiltekinna vanrækslubrota á ákvæðum ársreikningalaga en sektarákvarðanirnar eru kærnanlegar til yfirskattanefndar. Ef um er að ræða grun um stórfelld brot á bókhaldslögum eða ársreikningalögum er málum þó vísað til lögreglu til frekari rannsóknar og eftir atvikum útgáfu ákæru.

Hlutafélagalög og einkahlutafélagalög hafa mikla sérstöðu í þessu sambandi þar sem engri eftirlitsstofnun er falið heildstætt eftirlit með því að lögnum sé framfylgt og ekki er mælt fyrir um stjórnsýslusektir vegna brota á lögnum. Hlutafélagaskrá getur aðeins lagt á dagsektir vegna vanrækslubrota en þær eru fremur þvingunarúrræði en stjórnsýsluviðurlög. Rannsókn á grun um brot gegn lögnum er því nánast alfarið í höndum lögreglu og fellur það því í hlut dómstóla að ákvarða sektir eða aðra refsingu vegna brota á lögnum. Afar mikilvægir hagsmunir eru tengdir því að lögum um þetta mikilvæga félagaform sé fylgt þar sem um takmarkaða ábyrgð eigenda er að ræða og því hefur löggjafinn ákveðið að verja nánar afmarkaða hagsmuni hluthafa, kröfuhafa og annarra með refsíákvæðum. Í því ljósi verður að telja það afar mikilvægt að eftirlit með og rannsókn á grun um refsiverða háttsemi samkvæmt þessum lagabálkum sé betur sinnt, t.d. með því að fela eftirlitsstofnun það hlutverk. Jafnframt er þörf á skýrari ákvæðum um rannsókn á slíkum brotum svo og um viðurlög við þeim en til álita kæmi að lögreglu væri unnt að ljúka málum vegna ýmissa refsiverðra brota á slíkri löggjöf með sektargerðum.

6.6 Mismunandi samspil eftirlitsstofnana og lögreglu

Við skoðun á þeim lagabálkum sem nefndir hafa verið hér að framan kemur í ljós að samspili eftirlitsstofnana og lögreglu í sambandi við rannsókn sakamála er háttáð með mjög ólíku sniði eftir málaflokkum. Þetta á jafnt við um það hverjum er ætlað að eiga frumkvæði að rannsókn, á hvaða stigi rannsókn máls færist frá eftirlitsaðila til lögreglu, hvernig rannsóknarheimildum og sektarheimildum eftirlitsaðila er háttáð og hvernig samstarfi eftirlitsaðila og lögreglu er háttáð.

Þetta hefur leitt til þess að í sumum málaflokkum berast mjög fá mál frá eftirlitsaðilum til lögreglu til frekari rannsóknar og meðferðar en í öðrum mjög mörg mál og er ekki í öllum tilvikum einhlít skýring á því. Æskilegt virðist að samræma samspil og samstarf eftirlitsaðila og lögreglu.

6.7 Veik staða embættis ríkissaksóknara

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds í landinu samkvæmt sakamálalögum nr. 88/2008. Ríkissaksóknari tekur ákvörðun um saksókn í ýmsum alvarlegustu tegundum sakamála og annast sókn áfrýjunarmála fyrir Hæstarétti. Auk þessa er ríkissaksóknara falið ýmiss konar eftirlits-, samræmingar- og frumkvæðishlutverk gagnvart lægra settum ákærvaldshöfum. Þetta hlutverk felur m.a. í sér að ríkissaksóknari getur gefið lægra settum ákærvaldshöfum bein fyrirmæli varðandi rannsókn og saksókn og jafnframt er unnt að kæra ákvarðanir lægra settra ákærvaldshafa um að fella niður rannsókn, fella niður mál eða falla frá saksókn til ríkissaksóknara. Hann fer því með endanlegt vald um þá ákvörðun hvort ákæra skuli gefin út eða ekki.

Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar kemur fram að skilvirkni og málshraði í efnahagsbrotamálum, eins og öðrum málum, ráðist fyrst og fremst af þeim fjármunum sem varið er til starfseminnar, verkstjórn, þekkingu og reynslu þeirra sem að rannsóknunum starfa. Ríkissaksóknari telur afar brýnt að tryggja nægilegt fjármagn til málaflokksins til framtíðar. Augljóslega þurfi 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 sé ekki sú um þessar mundir enda hafi embættið verið undirmannað um árabíl, en keyrt hafi um þverbak undanfarin misseri sökum gríðarlegrar fjölgunar verkefna.

Nefndin telur þessa umsögn lýsa vel þeim vanda sem hrjáð hefur embætti ríkissaksóknara um árabíl. Tvenns konar hindranir virðast standa í vegi þess að ríkissaksóknari geti sinnt eftirlitshlutverki sínu sem skyldi. Önnur hindrunin felst í því að embætti ríkissaksóknara hefur ekki þróast í takt við sífellt flóknara og margslungnara samfélag og lagaumhverfi og hefur um langt skeið verið fjárvana og skort mannafla til að rækja núverandi eftirlits- og samræmingarhlutverk sitt sem skyldi. Hin hindrunin er lagalegs eðlis og felst í því að eftirlits- og samræmingarhlutverk ríkissaksóknara takmarkast lögum samkvæmt við þær stofnanir sem annast rannsókn á refsiverðri háttsemi á grundvelli sakamálalaga, þ.e. lögregluembætti og að hluta til skattrannsóknarstjóra. Öðrum embættum og eftirlitsaðilum eða stjórnunum þeirra er hins vegar sjálfum fengið endanlegt ákvörðunarvald um að hefja ekki rannsókn, t.d. vegna gruns um efnahagsbrot, fella slíka rannsókn niður eða að ljúka máli með stjórnsluviðurlögum í stað þess að senda það lögreglu til frekari rannsóknar.

Í dómi Hæstaréttar frá 8. febrúar 2008 í máli nr. 21/2008 reyndi á heimildir ríkissaksóknara og annarra ákæranda gagnvart skattrannsóknarstjóra, en í forsendum dómsins sagði m.a.: „Með tilhögun um rannsókn brota á ákveðnum sviðum er hins vegar ekki hróflað við því að sérstök stjórnvöld sem rannsaka brot eru jafnt sem lögregla háð eftirliti og nánari fyrirmælum ríkissaksóknara og annarra handhafa ákærvalds eftir því sem við á.“

Eins og fram kemur í forsendum dómsins hefur ríkissaksóknari mjög víðtæka eftirlitsskyldu gagnvart lögreglu og ýmsar heimildir til afskipta af rannsókn mála þar sem hann getur gefið

öðrum ákærendum fyrirmæli um einstök mál, sem þeim er skylt að hlíta, kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni, sbr. nú 3. mgr. 21. gr. sakamálalaga nr. 88/2008. Þetta er áréttað í 2. mgr. 52. gr. laganna þar sem tekið er fram að ríkissaksóknari geti gefið lögreglu fyrirmæli um að hefja rannsókn tiltekins máls. Þrátt fyrir að heimildir ríkissaksóknara virðast samkvæmt framangreindum dómi Hæstaréttar vera verulegar gagnvart stjórnvöldum sem annast frumrannsókn sakamála eru þær engan vegin jafn vel afmarkaðar og gagnvart lögreglu auk þess sem embætti ríkissaksóknara hefur ekki haft neitt bolmagn til að sinna þessu eftirlits- og afskiptahlutverki.

Þá er ónefnt það vandamál að við búum við tveggja þrepa ákærvald þar sem ríkissaksóknari annast útgáfu ákæru og málsmeðferð fyrir héraðsdómi í flestum alvarlegustu refsímálum. Þetta fyrirkomulag hefur þann ókost að ekki er unnt að kæra ákvarðanir ríkissaksóknara um málalok sem fela ekki í sér útgáfu ákæru til æðra ákærvaldshafa. Sakamálalögum nr. 88/2008 var ætlað að leysa þetta vandamál með stofnun héraðssaksóknaraembættis sem taka átti við því hlutverki ríkissaksóknara að annast útgáfu ákæru og málsmeðferð fyrir héraðsdómi í flestum alvarlegustu refsímálum. Gildistöku þessa hluta laganna hefur hins vegar verið frestað ítrekað.

Nefndin telur nauðsynlegt að embætti ríkissaksóknara verði gert mögulegt að sinna lögbundnu eftirlitshlutverki sínu og jafnframt að takast á við enn víðtækara hlutverk sem fólgið væri í eftirlitshlutverki með öllum rannsóknum efnahagsbrota bæði hjá lögreglu og sérhæfðum stórnvöldum. Þetta verði gert með því að losa embættið við það hlutverk að annast útgáfu ákæra og saksókn fyrir héraðsdómi. Með því yrðu slegnar tvær flugur í einu höggi. Annars vegar væri létt af embættinu stórum hluta núverandi verkefna og þar með skapaðist svigrúm til að embættið gæti sinnt betur eftirlitshlutverki sínu, að því gefnu að fjárveitingar til embættisins yrðu ekki skornar óhæfilega niður.

6.8 Kæra frá eftirlitsstofnun forsenda aðgerða lögreglu

Á grundvelli skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 2006 var lögfest í þeim lagabálkum sem heyra undir Fjármálaeftirlitið og Samkeppniseftirlitið ákvæði um að brot gegn þessum lögum sættu aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru viðkomandi eftirlitsstofnunar. Sem dæmi um slík ákvæði má nefna 1. mgr. 103. gr. laga nr. 56/2010 um váttryggingastarfsemi, 1. mgr. 112. gr. d í lögum nr. 161/2002 um fjármála fyrirtæki og 1. mgr. 148. gr. laga nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti auk þess sem almenn fyrirmæli eru um tilkynningarskyldu til lögreglu í 12. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Sambærilegt ákvæði er síðan í 1. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 um að brot gegn lögum sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins. Ákvörðunum þessara eftirlitsstofnana um að vísa rannsókn mála ekki til lögreglu verður ekki skotið til dómstóla. Ljóst er þannig að um fullnaðarákvörðun þessara eftirlitsstofnana er að ræða og lögregla eða ákærvald geta ekki endurskoðað ákvarðanir um að beina málum ekki til lögreglu. Raunar kann staðan að vera sú að lögregla eða ákærvald fái aldrei upplýsingar um að rannsókn á refsiverðri háttsemi hafi verið hafin hjá þessum stjórnvöldum. Þótt telja verði það ákveðinn kost hversu skýr lagaákvæðin eru um það hver fari með ákvörðunarvald um það hvort brot sem teljist svo stórfellt að ástæða sé til að vísa því til lögreglu. Á hinn bóginn má benda á að þetta fyrirkomulag er að ýmsu leyti óæskilegt. Almennt má segja að það sé óheppilegt að stjórnvöldum sé falið vald til ákvarðana sem ekki er hægt að endurskoða, í þessu tilviki ákvörðunarvald um að mál fari ekki í farveg sakamálarannsóknar. Annars vegar vegna almennrar hættu á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðunartöku og eins vegna þess

að ekki er kostur á að samræma slíkar ákvörðunartökur stjórnvalda og þannig getur orðið til óheppileg framkvæmd í einum málaflokki sem gengur verulega á svig við framkvæmd í öðrum málaflokkum.

Í þessu sambandi er rétt að líta til þess að ríkissaksóknari getur endurskoðað allar ákvarðanir lögreglu um að fella niður rannsókn, falla frá saksókn eða ákæra ekki. Einnig hefur hann eftirlit með svokölluðum viðurlagaákvörðunum fyrir dómi og getur kært þær til Hæstaréttar. Þá skal skattransóknarstjóri samkvæmt 3. mgr. 110. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, senda ríkissaksóknara skrá yfir öll mál sem lokið er með því að aðili gengst undir að ljúka máli hjá því embætti með greiðslu sektar á grundvelli 2. mgr. 110. gr. laganna. Getur ríkissaksóknari borið sektarákvörðunina undir dómara til ónýtingar ef hann telur að saklaus maður hafi verið látinn gangast undir sektarákvörðun eða málalok fjarstæðukennd að öðru leyti.

Þótt frumrannsókn sé í höndum eftirlitsstofnana í flestum þeim málaflokkum sem nefndir hafa verið þá getur grunur um refsiverða háttsemi sem heyrir undir eftirlitsstofnanir vaknað við rannsókn lögreglu og ekkert því til fyrirstöðu að lögregla tilkynni eftirlitsstofnun um slíkan grun. Þá heyrir rannsókn á brotum gegn hlutafélagalögum og einkahlutafélagalögum undir lögreglu og samkvæmt 1. mgr. 126. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga fer embætti sérstaks saksóknara með frumrannsókn vegna brota á lögunum. Þrátt fyrir það gera lögin ráð fyrir að grunur um slík brot geti vaknað við rannsókn skattransóknarstjóra sem þá beinir rannsókn ýmist til lögreglu eða til sektarákvörðunar hjá yfirskattanefnd ef ekki er um stórfellt brot að ræða.

Nefndin telur að skoða verði hvort ríkissaksóknara verði fengin heimild til að endurskoða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins um að vísa málum ekki til lögreglu, þ.e. svipað eftirlitsvald með þeim ákvörðunum og hann hefur nú með ákvörðunum lægra settra ákæranda og að vissu leyti með sektarákvörðunum sem aðilar gangast undir hjá skattransóknarstjóra.

6.9 Óskilvirkt upplýsingastreymi

Með því að rannsóknir efnahagsbrota séu á höndum margra stofnana getur grunur um brot í starfsemi sama aðila verið til rannsóknar á sama tíma hjá fleiri en einni stofnun án þess að vitneskja berist um það milli stofnana. Um óhagræði af þessu hefur áður verið fjallað. Vegna þess hversu sérhæfðar stofnanir og starfsmenn þeirra eru er hætta á að rannsakendum sjáist yfir vísbendingar um brot á öðrum sérlögum eða hegningarlögum. Sama getur vitaskuld gerst við rannsókn lögreglu.

Fremur sjaldgæft er að í lögum sé fjallað um viðbrögð viðkomandi eftirlitsstofnunar ef hjá starfsmönnum vaknar grunur um lögbrot sem ekki heyrir undir viðkomandi stofnun að rannsaka. Í 184. gr. tollalaga nr. 88/2005 er þó sérstaklega fjallað um slíkt en þar segir: „Ef ætlað brot gegn refsíákvæðum þessa kafla varðar einnig við almenn hegningarlög eða önnur sérrefsilög eða tengist brotum gegn almennum hegningarlögum eða öðrum sérrefsilögum, þar á meðal lögum um ávana- og fíkniefni, skal tollstjóri þegar tilkynna það viðkomandi lögreglustjóra sem tekur ákvörðun um framhald rannsóknarinnar.“

Í starfsemi Fjármálaeftirlitsins hefur þróast sú starfsvenja að embætti sérstaks saksóknara er tilkynnt um grun um refsiverða háttsemi sem vaknað hefur við eftirlit eða rannsóknir hjá Fjármálaeftirlitinu en heyra ekki undir stofnunina að rannsaka.

Mikilvægt er að við þjálfun starfsmanna eftirlitsstofnana og þeirra sem annast lögreglurannsóknir verði lögð áhersla á að starfsmenn hafi vakandi auga með hvers kyns lögbrotum þótt ekki heyri undir þá að rannsaka. Jafnframt er mikilvægt að festa í lög skyldu til að koma slíkum grun á framfæri við lögreglu eða eftir atvikum viðkomandi eftirlitsstofnun.

7. KAFLI – Almennar forsendur fyrir endurskoðun

Til viðbótar við þau markmið sem nefndin hafði að leiðarljósi við vinnu sína hefur nefndin þurft að taka tillit til fjölmargra atriða við mótun tillagna um framtíðarfyrirkomulag efnahagsbrotarannsókna og ákvörðun viðurlaga fyrir efnahagsbrot. Hér á eftir verða nefnd nokkur þeirra.

7.1 Verndarhagsmunir refsíákvæða

Þeir hagsmunir sem refsíákvæði á hinum ólíku sviðum almennra hegningarlaga og sérrefsilaga er ætlað að vernda eru um margt ólíkir og má þar nefna líf og heilsu manna, kynfrelsi, eignarréttindi, hagsmuni ríkisins, almannafríð og öryggi borgaranna, friðhelgi einkalífs og æru. Útilokað er að setja fram algildan mælikvarða um það hvaða verndarhagsmunir séu mikilvægastir og þegar litið er til sögunnar er ljóst að í reynd hefur innbyrðis mikilvægi þeirra tekið talsverðum breytingum frá einum tíma til annars. Almennt verður að leggja til grundvallar að þau refsímörk sem löggjafinn hefur sett í einstökum refsíákvæðum séu nokkuð góður mælikvarði á mikilvægi verndarhagsmuna viðkomandi ákvæða, a.m.k. með augum löggjafarvaldsins séð. Þó verður að hafa í huga að sum refsíákvæði hafa mjög víð refsímörk af þeirri ástæðu að innan þeirra rúmast tilvik sem eru mjög ólík og mismunandi alvarleg. Þannig verður að miða við að refsihámark hvers ákvæðis taki mið af alvarlegustu brotum sem heimfærð verða undir refsíákvæðið.

Samkvæmt þessum mælikvarða eru mikilvægustu verndarhagsmunirnir líf manna, heilsa og kynfrelsi en brot gegn þeim ákvæðum sem vernda eiga þessa hagsmuni geta varðað allt að 16 ára eða ævilöngu fangelsi, sbr. 211. gr. (manndráp), 194. gr. (nauðgun) og 252. gr. (rán) almennra hegningarlaga nr. 19/1940 Samkvæmt sama mælikvarða eru þeir hagsmunir sem refsíákvæði á sviði auðgunarbrotu er ætlað að vernda talsvert mikilvægir en þó ekki meðal þeirra allra mikilvægustu. Alvarlegustu efnahagsbrotnin geta varðað allt að 6 ára fangelsi og allt að 9 ára fangelsi ef um mörg brot er að ræða, sbr. 77. gr. almennra hegningarlaga. Slík brot eru t.d. flest auðgunarbrotin í almennum hegningarlögum, meiri háttar markaðsmisnotkun og innherjasvik samkvæmt verðbréfaviðskiptalögum nr. 108/2007 og meiri háttar brot gegn skattalögum, bókhaldslögum og ársreikningalögum, sbr. 262. gr. almennra hegningarlaga. Brot samkvæmt síðastnefnda ákvæðinu er talið meiri háttar ef brotið lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög saknæmi brotsins en þann mælikvarða virðist almennt mega nota til að meta alvarleika annarra efnahagsbrota.

Með hliðsjón af framangreindum verndarhagsmunum refsíákvæða á sviði efnahagsbrota telur nefndin að umfangsmestu efnahagsbrotnin, sem varðað geta þungri fangelsisrefsingu, þurfi að rannsaka með markvissum hætti frá upphafi eins og önnur alvarleg brot með þeim aðferðum og úrræðum sem sakamálaög bjóða upp á en þó með hliðsjón af meðalhófi hverju sinni, t.d. að koma í veg fyrir eyðingu eða undanskot gagna með húsleitum í upphafi rannsókna og taka skýrslur af sakborningum og vitnum eins fljótt og kostur er eftir upphaf rannsókna áður en þeir geta samræmt framburði sína.

Til greina kæmi að formbinda með tryggari hætti en nú er í lögum samstarfsvettvang lögreglu og stjórnsýslustofnana við rannsókn alvarlegra efnahagsbrota þannig að rannsóknir verði skilgreindar sem sameiginlegar rannsóknir (e. *Joint Investigation*) þar sem unnt er að sameina það besta úr rannsóknaraðferðum og rannsóknarheimildum allra rannsóknaraðila. Vísir að slíku

fyrirkomulagi er í t.d. samkeppnislögum nr. 44/2005 og jafnframt er heimild til að lögregla komi að rannsóknum í lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007. Slíkt fyrirkomulag þyrfti að skilgreina betur, þ. á m. verkaskiptingu, forræði á einstaka þáttum rannsóknar og hvaða málsmeðferðarreglum væri unnið eftir.

7.2 Tjón af völdum efnahagsbrota

Fjarri fer að efnahagsbrot séu brot án fórnarlamba. Þolendur efnahagsbrota geta verið einn eða fleiri einstaklingar og lögaðilar, þ. á m. ríkið sjálft. Í sumum tilvikum getur þó verið erfitt að benda á tiltekna einstaklinga sem orðið hafa fyrir afmörkuðu tjóni heldur geta brot bitnað á samfélaginu í heild, viðskiptalífínu eða öðrum þrengri hópi. Þolendur geta jafnframt verið margir en tjón hvers og eins mjög lítið. Þá geta brot hindrað samkeppni og mismunað fyrirtækjum. Þannig auka skattsvik skattbyrðar annarra og skerða þá þjónustu sem skattféð á að fjármagna. Efnahagsbrot geta haft mjög langvarandi áhrif á samfélag.

Í skýrslu Evrópuráðsins: “*Organised crime situation report 2005 – Focus on the threat of economic crime*”, kemur fram að rannsóknir bendi til þess að kostnaður vegna efnahagsbrota sé talsvert meiri en kostnaður vegna allra annarra brota samanlagt. Bent er á að efnahagsbrot snerti mikinn fjölda manna, samfélög og ríki í heild. Þau eyðileggi gangverk efnahagslífs einstakra ríkja og alþjóðlegs efnahagslífs og dragi úr trausti og öryggi í efnahagslífinu. Í skýrslunni er m.a. vísað í niðurstöður þýskrar rannsóknar en samkvæmt henni eru efnahagsbrot um 1,4% af öllum brotum þar í landi en valda 55% af öllu tjóni vegna brota. Í skýrslu um skipulagða brotastarfsemi í Evrópusambandinu frá 6. október 2011 (*Report on organised crime in European Union*) er meðal annars bent á og lagðar til fjölmargar aðgerðir til að berjast gegn efnahagsbrotum af ýmsu tagi.

Ljóst er að efnahagsbrot snúast að jafnaði um mun meiri fjárhaglega hagsmuni en aðrar tegundir brota og af því leiðir að þau eru til þess fallin að valda meira tjóni en önnur brot. Nefndin telur ljóst að ríkissjóður og samfélagið í heild hafi af því verulegan fjárhagslegan ávinning að efnahagsbrotamál séu rannsökuð og sótt fyrir dómi með árangursríkum hætti, sbr. nánar í kafla 7.8.

7.3 Varnaðaráhrif og uppljóstrunarhætta

Augljós vó er fyrir dyrum í samfélaginu ef borgararnir fá það á tilfinninguna að glæpir borgi sig, þ.e. að þeir sem fremja lögbrot geti að jafnaði komist upp með brot sín refsilaust. Við slíkar aðstæður er bráð hætta á að löghlýðni bíði hnekki og jafnvel að siðrof verði í samfélaginu. Ein röksemdin fyrir refsingum er sú að þær hafi fælingarmátt og að með þeim sé unnt að draga úr refsiverðri háttsemi. Almenn varnaðaráhrif refsinga eru almennt talin meiri hvað varðar brot sem framin eru með skipulögðum og yfirveguðum hætti eins og flest efnahagsbrot. Varnaðaráhrif refsinga eru þó umdeild og almennt er talið að mikilvæg forsenda fyrir varnaðaráhrifum refsinga sé að uppljóstrunarhlutfall í viðkomandi brotaflokki sé nokkuð hátt. Með uppljóstrunarhlutfalli er hér átt við hlutfall þeirra brota sem tekst að upplýsa og sakfella fyrir. Jafnvel hefur verið talið að hátt uppljóstrunarhlutfall hafi meiri varnaðaráhrif en þyngd refsinga. Efnahagsbrot eru að jafnaði úthugaðri og skipulagðari en flest önnur brot og því líklegt að margir gerendur velti fyrir sér uppljóstrunarhættunni áður en þeir fremja brotin. Hærra uppljóstrunarhlutfall efnahagsbrota er þannig vel til þess fallið að hafa aukin varnaðaráhrif í för með sér.

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum um varnaðaráhrif og uppljóstrunarhættu og tjón af völdum efnahagsbrota telur nefndin að leggja verði ríka áherslu á að upplýsa efnahagsbrot og að fyrirkomulagi rannsókna og saksóknar efnahagsbrota sé háttáð með svo skilvirkum og árangursríkum hætti að almenningur fái það á tilfinninguna að slík lögbrot borgi sig ekki.

7.4 Heildarskipulag lögreglu og ákærvalds

Sérstakur saksóknari, samkvæmt lögum nr. 135/2008, hefur stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála. Ljóst má vera að almennar ákvarðanir um framtíðarfyrirkomulag lögreglu og ákærvalds hér á landi hljóta að ráða miklu um framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksókna efnahagsbrota.

Heildarskipulag lögreglumála og ákærvalds hér á landi stendur á krossgötum. Á síðasta löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum þar sem m.a. var lagt til að lögregluumdæmum verði fækkað úr 15 í 8. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en þess er að vænta að tilraunum til að fækka lögregluumdæmum verði haldið áfram og hefur nefndin tekið mið af því að lögregluembættum kunni að fækka þótt það sé ekki forsenda fyrir tillögum nefndarinnar.

Nefndin telur aðkallandi að breyta hlutverki ríkissaksóknara en slíkum breytingum munu óhjákvæmilega fylgja verulegar breytingar á fyrirkomulagi ákærvalds í landinu. Í tillögum nefndarinnar um framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum er tekið mið af nokkrum mögulegum kostum varðandi fyrirkomulag ákærvalds.

7.5 Rannsókn og saksókn á einni hendi eða aðskilin

Eitt þeirra atriða sem nefndin þarf að taka afstöðu til er hvort leggja eigi til að lögreglurannsókn og málshöfðun í efnahagsbrotamálum verði á hendi sömu stofnunar eins og tíðkast hefur hér á landi frá því að efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjórans tók við þessum málaflokki og lög um embætti sérstaks saksóknara gera nú ráð fyrir. Í nágrannalöndum okkar, Noregi, Danmörku og Svíþjóð, hefur það fyrirkomulag tíðkast um langt árabíl að rannsókn og málshöfðun í efnahagsbrotum hefur verið á einni hendi.

Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds hér á landi og hefur sem slíkur æðsta ákvörðunarvald ekki aðeins um útgáfu ákæru heldur einnig um rannsókn sakamála. Í ákærvaldi felst því ekki aðeins vald til að ákveða hverjir eru ákærðir og hverjir ekki heldur einnig ákvörðunarvald um flesta þætti rannsókna sakamála. Engu að síður hefur verið nokkuð umdeilt hér á landi hvort æskilegt sé að sá hluti ákærvaldsins sem felst í málshöfðun eigi að vera á sömu hendi og sá þáttur sem felst í ákvörðunarvaldi varðandi rannsókn sakamála.

Í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 er fjallað bæði um rannsókn og saksókn í sakamálum. Í 2. mgr. 18. gr. sakamálalaga er kveðið á um að ákærhendur taki ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Af ákvæðinu leiðir hins vegar ekki að skilið sé á milli þeirra sem annast rannsókn sakamála og annast málshöfðun þannig að ákvarðanir um framkvæmd rannsókna og málshöfðun geti ekki verið teknar af sama aðila.

Samspil lögreglu og ákærvalds varðandi lögreglurannsóknir hér á landi er nokkuð flókið. Þannig segir í 1. mgr. 52. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 að rannsókn sakamála sé í höndum lögreglu nema öðruvísi sé fyrir mælt í lögum. Þrátt fyrir það fer ríkissaksóknari með endanlegt vald varðandi framkvæmd lögreglurannsókna þar sem í 3. mgr. 21. gr. laganna er kveðið á um að hann geti kveðið á um rannsókn máls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni auk þess sem unnt er að kæra til hans ákvörðun lögreglustjóra um að vísa frá kæru um brot eða hætta rannsókn, sbr. 5. mgr. 52. gr. Einnig má benda á að samkvæmt 3. mgr. 52. gr. er unnt að beina kæru vegna refsiverðs brots eða beiðni um rannsókn til lögreglu eða ákæranda.

Það sem flækir enn frekar þetta samspil lögreglu og ákærvalds er að hlutverk lögreglustjóra varðandi lögreglurannsóknir er margslungið þar sem þeir stýra lögreglurannsóknum og annast jafnframt málshöfðun í mörgum brotaflokkum. Þannig stýrir sérstakur saksóknari lögreglurannsóknum í þeim brotaflokkum sem verksvið hans nær til skv. lögum nr. 135/2008 og getur jafnframt annast málshöfðun í sömu málum. Hann getur þó falið sjálfstæðum saksóknurum við embættið að stýra einstökum rannsóknum en sú heimild hefur ekki verið nýtt. Hins vegar getur hann falið sjálfstæðum saksóknurum ákvörðun um málshöfðun og slík heimild hefur mikið verið nýtt.

Lögreglustjóri hefur veigamiklu hlutverki að gegna sem ákærandi við ýmiss konar ákvarðanatöku í tengslum við rannsókn sakamála svo sem að koma að greiningu sakarefna og afmörkun á rannsóknarefnum, hafa eftirlit með rannsóknum og gera kröfu um úrskurð héraðsdóms um heimild til þvingunarráðstafana. Jafnframt er hann yfirmaður þeirra lögreglumanna og annarra rannsækenda sem annast rannsóknina. Þótt ríkislögreglustjóri sé æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu skv. 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 hefur ríkissaksóknari í raun síðasta orðið varðandi rannsókn sakamála samkvæmt 3. mgr. 21. gr. sakamálalaga.

Ákvörðun um hvort sækja eigi grunaðan mann til saka með útgáfu ákæru og fylgja málinu eftir fyrir dómstólum er vissulega mikilvægasta hlutverk ákæranda en langt í frá að vera eina hlutverk þeirra samkvæmt framansögðu. Hér á Íslandi og í nágrannalöndunum hefur ákvörðun um málshöfðun í hinum ýmsu brotaflokkum ýmist verið falin sama embætti og rannsakað hefur mál eða sérstökum ákærvaldsembættum. Hér á landi hefur ríkissaksóknari farið með þetta hlutverk í alvarlegustu brotaflokkunum en lögreglustjórar í öðrum málum. Eins og síðar verður vikið nánar að hefur um langt skeið verið talið heppilegast hér á landi og í nágrannalöndunum að rannsókn efnahagsbrota og málshöfðun vegna þeirra væri í höndum sama embættis.

Hægt er að færa fram rök bæði með og á móti því að skilið verði betur á milli rannsóknar sakamála og málshöfðunar en gert er hér á landi skv. lögum nr. 88/2008. Þeim rökum hefur einkum verið teft fram gegn því að sami aðili stýrði rannsókn og tæki ákvörðun um ákæru að slíkt fyrirkomulag kalli á það að slíkur aðili gæti ekki metið rannsóknina og niðurstöður hennar á nægilega hlutlægan hátt þar sem hann hafi sjálfur komið að ákvarðanatöku varðandi hana og sé þannig að verja eigin hugmyndir og ákvarðanir eða eftir atvikum mistök í rannsókninni. Sé réttaröryggi mun betur tryggt með því að fela öðrum aðila sem ekki hefur komið áður að rannsókninni að taka ákvörðun um málshöfðun.

Önnur rök hníga hins vegar að gagnstæðri niðurstöðu. Ákærandi sem fylgist með rannsókn frá upphafi getur haft áhrif á greiningu sakarefnis og þar með í hvaða átt rannsókninni er stefnt og jafnframt komið í veg fyrir að dýrmætum tíma sé varið í rannsókn á háttsemi sem ekki er líklegt

að leiði til sakfellingar. Ákærandinn öðlast þannig smám saman mikla þekkingu og skilning á málinu sem nýtist honum við ákvörðun um málshöfðun og sparar þá mikinn tíma. Þetta fyrirkomulag er til þess fallið að rannsóknin verði vandaðri og markvissari og flýtir fyrir við ákærumeðferð. Fyrirkomulagið sparar þannig vinnu og stuðlar að hraðari málsmeðferð. Í reynd er vinna við ákærusmíði í flóknum sakamálum ekki verk eins ákæranda heldur hóps lögfræðinga og annarra sérfræðinga sem miðla þekkingu sinni en það er til þess fallið að draga úr hættu á að óeðlileg sjónarmið ráði ferðinni við ákvörðun um málshöfðun. Hæpnar ákæruur sem gefnar væru út af ákæranda sem væri að verja rangar ákvarðanir sínar eða samstarfsmanna við rannsókn sakamáls fengju slæma útreið fyrir dómstólum og lítil hættu á að ákærendur legðu slíkt í vana sinn.

Það fyrirkomulag að rannsaka mál hjá einu embætti en senda það síðan til ákvörðunar um málshöfðun til annars embættis kallar á að nýr aðili þarf að setja sig inn í mál, án aðstoðar þeirra sem önnuðust rannsóknina, en þegar um flókin og umfangsmikil mál er að ræða getur tekið langan tíma að öðlast þá yfirsýn og skilning á máli sem nauðsynlegur er til að unnt sé að taka ákvörðun um málshöfðun. Vanti eitthvað upp á rannsóknina þarf að senda málið fram og til baka sem veldur töfum á málsmeðferðinni.

Eins og kunnugt er voru gerðar veigamiklar breytingar á fyrirkomulagi ákæruvalds í landinu með lögum nr. 88/2008 þegar mælt var fyrir um að ákæruvaldinu skyldi skipt í þrjú stig með því að sett yrði á stofn embætti héraðssaksóknara. Framkvæmd þessara breytinga hefur verið slegið á frest til 1. janúar 2014, síðast með lögum nr. 168/2011 og því gilda um verkaskiptingu ákæranda bráðabirgðaákvæði VII í lögum nr. 88/2008. Með lögum nr. 88/2008 var á vissan hátt stefnt að því að skilja betur að rannsókn og ákæruvald með því að færa ákæruvald í meiri háttar sakamálum frá lögreglustjórum til héraðssaksóknara, þ. á m. að færa málshöfðun í efnahagsbrotamálum frá ríkislögreglustjóra. Ekki stóð þó til að skera algerlega á milli rannsókna og ákæruvalds þar sem gert var ráð fyrir að rannsókn yrði framkvæmd, eftir atvikum, undir eftirliti og samkvæmt fyrirmælum héraðssaksóknara. Í athugasemdum um II. kafla með frumvarpi sem varð að sakamálalögum sagði orðrétt: „*Slíkt fyrirkomulag tryggir bæði að ekki verði haldið áfram með rannsókn nema meiri líkur en minni þyki á sakfellingu og að rannsókn sé markaður skýr farvegur. Hér eins og annars staðar á Norðurlöndum yrði til dæmis við rannsókn efnahagsbrota náð samráð milli lögreglu og héraðssaksóknara til að tryggja markvissan framgang mála.*“

Sem fyrr segir hefur stofnun embættis héraðssaksóknara ítrekað verið slegið á frest og síðast fram til 1. janúar 2014. Samspil rannsóknar og saksóknar í efnahagsbrotamálum hélst því óbreytt eftir gildistöku sakamálalaganna 1. janúar 2009. Með lögum um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008 var sama fyrirkomulag lögfest varðandi rannsókn og ákæruvald í þeim málum sem undir það embætti heyra. Með samruna efnahagsbrotadeildarinnar og embættis sérstaks saksóknara 1. september 2011 hefur orðið til sjálfstætt embætti sem fer með lögreglurannsóknir og annast málshöfðanir í efnahagsbrotamálum. Þess má og geta að með breytingu sem gerð var á lögum um embætti sérstaks saksóknara með lögum nr. 80/2009 var mælt fyrir um skipun þriggja sjálfstæðra saksóknara við embætti sérstaks saksóknara, en skv. 2. mgr. 2. gr. fara sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans með ákæruvald samkvæmt lögum um meðferð sakamála og sérstakur saksóknari getur auk þess falið saksóknurum við embættið að fara með stjórn á rannsókn máls.

Við rannsókn og saksókn í efnahagsbrotum hér á landi hefur þannig verið valin sama leið og í nágrannalöndunum, þ.e. að fela stjórn rannsóknar og málshöfðun í hendur sama aðila eða aðila innan sama embættis. Þessi leið hefur verið valin m.a. til að tryggja aðkomu löglærðs ákæranda að ákvörðunum um rannsókn frá upphafi þannig að meiri líkur séu á að málum sé markaður skýr farvegur og ekki lagt af stað í rannsóknir sem litlar líkur þykja á að muni leiða til útgáfu ákæru. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað hefur það fyrirkomulag sem tíðkast í Danmörku, Noregi og Svíþjóð, þ.e. að sama embætti annist rannsókn, eða marki rannsókn farveg, í stærstu efnahagsbrotamálum og annist málshöfðun í þeim, gefist vel og stuðlað að nokkuð góðum árangri í baráttu við slíka brotastarfsemi. Svo sem nánar er vikið að síðar fara rannsóknir efnahagsbrotamála oft á tíðum fram í náinni samvinnu við aðrar stofnanir sem hafa yfir að búa sérþekkingu á viðkomandi sviði.

Í umsögn sinni til nefndarinnar fjallar ríkissaksóknari um kosti og galla núverandi fyrirkomulags rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum. Þar er talið meðal kosta núverandi fyrirkomulags að rannsóknir efnahagsbrota hafi fram til þessa farið fram undir stjórn ákæranda sem hafi verið til þess fallið að stytta málsmeðferðartímann. Tafir á málsmeðferð sé óhjákvæmilegur fylgifiskur þess að mál gangi á 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 verði ekki fullnægjandi nema ákærendur og rannsóknarar starfi saman frá degi til dags. Sama leið hafi verið farin hér á landi og í vestnorrænu löndunum og meira segja í Svíþjóð hafi sama leið verið farin í efnahagsbrotamálum þótt þar sé um að ræða aðskilnað lögreglu og ákæruvalds að öðru leyti.

Nefndin er sammála ríkissaksóknara og telur rétt að rannsókn og málshöfðun í efnahagsbrotamálum verði best fyrir komið í höndum sama embættis hér á landi í framtíðinni, eftir atvikum í samvinnu við aðrar stofnanir sem hafa yfir að búa sérþekkingu á viðkomandi sviði. Nefndin leggur því til að horfið verði frá því fyrirkomulagi sem til stóð að taka upp með sakamálalögum nr. 88/2008 og ákveðið verði að rannsókn og málshöfðun í efnahagsbrotamálum verði áfram á sömu hendi.

7.6 Varnir gegn peningaþvætti

Efnahagsbrot teljast flest til hagnaðarbrota en það hefur verið notað sem samheiti yfir brot sem fela í sér öflun fjárvinnings, sparnað fjárhagslegra útgjalda eða annan fjárhagslegan ávinning enda standi ásetningur eða eftir atvikum gáleysi til þessara efnisþátta.

Þeir sem gerast sekir um slík brot hafa ekki aðeins mikla þörf fyrir að koma ávinningi af brotastarfsemi sinni undan heldur þurfa þeir einnig að koma ávinningnum aftur inn í hið lögmæta hagkerfi, þannig að þeir og þeirra nánustu geti nýtt hann, m.a. til eignakaupa og neyslu, án þess að upp komist um hina refsiverðu háttsemi.

Í Evrópu og víðar hefur verið lögð aukin áhersla á það á undanförunum árum að stemma stigu við að brotamönnum takist að koma ávinningi sínum af brotum undan og aftur inn í hagkerfið. Slík háttsemi hefur verið nefnd peningaþvætti og er þannig skilgreind í 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka:

Þegar einstaklingur eða lögaðili tekur við eða aflar sér eða öðrum ávinnings með broti sem er refsivert samkvæmt almennum hegningarlögum, svo sem auðgunarbroti eða meiri háttar skatta eða

fíkniefnabroti, tollalögum, lögum um ávana- og fíkniefni, áfengislögum og lyfjalögum. Einnig er átt við þegar einstaklingur eða lögaðili tekur að sér að geyma, dylja eða flytja slíkan ávinning, aðstoðar við afhendingu hans eða stuðlar á annan sambærilegan hátt að því að tryggja öðrum ávinning af slíkum refsiverðum brotum.

Í almennum hegningarlögum er sérstakt ákvæði um peningabætti í 264. gr. og tekur það bæði til ásetnings- og gáleysisbrota en að auki er eldra hylmingarákvæði í 254. gr. laganna sem þó tekur aðeins til eftirfarandi hlutdeildar af ásetningi í auðgunarbroti.

Hjá embætti ríkislögreglustjóra er starfandi sérstök peningabættisskrifstofa og tekur hún við tilkynningum um peningabætti frá tilkynningarskyldum aðilum, skv. 2. gr. laga nr. 64/2006. Virkt alþjóðlegt samstarf er á sviði peningabættis og er Ísland m.a. aðili að svokallaðri Egmont Group sem er samstarfsvettvangur peningabættisskrifstofa. Íslenska peningabættisskrifstofan tekur jafnframt á móti erlendum fyrirspurnum varðandi peningabætti og hefur milligöngu um að koma þeim áfram til viðkomandi embætta hér á landi og svara þeim en hefur einnig milligöngu um að senda slíkar fyrirspurnir frá Íslandi til systurstofnana erlendis.

Ljóst er að peningabættisskrifstofan þjónar ýmsum löggæslueiningum hér á landi svo sem fíkniefnarannsóknnum, rannsóknum á annarri skipulagðri glæpastarfsemi og rannsóknum á auðgunar- og efnahagsbrotum en einnig greiningardeild ríkislögreglustjóra. Almennt verður þó að ætla að vegna eðlis peningabættis hafi starfsemi peningabættisskrifstofunnar mesta samleið með efnahagsbrotarannsóknnum enda var hún lengst af undir sama þaki og efnahagsbrotarannsóknir meðan þær heyrðu undir efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra. Er það í samræmi við fyrirkomulag í nágrannaríkjum okkar, þar sem peningabættisskrifstofum er fundinn staður innan efnahagsbrotastofnana viðkomandi ríkja.

Peningabættisrannsóknir hafa einnig mikla samleið með endurheimt ávinnings af brotastarfsemi, sem fjallað er nánar um í kafla 8.

Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar kemur fram sú eindregna afstaða að eðlilegra sé, vegna tengsla peningabættis og rannsókna efnahagsbrota, að þau verkefni sem heyra undir peningabættisskrifstofu verði hjá því embætti sem sinnir rannsóknum efnahagsbrota. Þá kemur fram í umsögninni að nærvera peningabættisskrifstofunnar við helstu sérfræðinga í rannsóknum efnahagsbrotamála hafi á þeim tíma sem skrifstofan og efnahagsbrotarannsóknir voru undir sama þaki, komið sér vel þegar upp hafi komið grunur um að tilkynningar til peningabættisskrifstofu kölluðu á sakamálarannsókn. Þá sé nauðsynlegt í tengslum við endurheimt ávinnings af brotum að rekja slóð peninga og eigna. Slík rakning fari einkum fram með því að afla upplýsinga frá fjármálastofnunum og reyna að kortleggja eigur brotamanns. Loks er bent á að bæði í Noregi og Danmörku séu peningabættisskrifstofur hluti af annars vegar Økokrim og hins vegar SØK (nú SØIK) og að eðlilegt sé að taka mið af reynslu frændþjóðanna í þessu efni.

Á fundi nefndarinnar með ríkislögreglustjóra 10. maí 2013 lýsti hann þeirri skoðun sinni að æskilegt væri að peningabættisskrifstofan væri undir sama þaki og rannsóknir efnahagsbrotamála.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða, umsagnar ríkissaksóknara og álits ríkislögreglustjóra telur nefndin einsýnt að æskilegast sé að peningaþvættisskrifstofa verði staðsett hjá þeirri stofnun sem falin verður rannsókn og málshöfðun í efnahagsbrotamálum.

7.7 Stjórnsýslumeðferð og/eða lögreglurannsókn

Taka þarf til skoðunar hvort breyta þurfi verkaskiptingu og eftir atvikum auka samstarf og samvinnu á milli lögreglu og annarra stjórnvalda sem nú annast rannsókn og ákvörðun viðurlaga á hinum ýmsu sviðum efnahagsbrota.

Sem fyrr segir eru efnahagsbrot á hinum ýmsu sviðum ýmist rannsökuð:

- a. af lögreglu frá upphafi til enda og sæta eftir það ákærumeðferð eftir atvikum,
- b. af eftirlitsaðilum eða öðrum stjórnvöldum samkvæmt stjórnsýslulögum eða á grundvelli sakamálalaga frá upphafi til enda og sæta eftir atvikum stjórnsýslusektum,
- c. af eftirlitsaðilum eða öðrum stjórnvöldum í upphafi en þau síðar send lögreglu til frekari rannsóknar og eftir atvikum ákvörðunar um málshöfðun.

Á sama hátt og löggjafinn hefur lagt mat sitt á skaðsemi hverrar háttsemi um sig með því að leggja mismunandi þung viðurlög við einstökum tegundum brota er mikilvægt að viðhorf löggjafans endurspeglar einnig í rannsóknaraðferðum og úrræðum sem unnt er að grípa til við rannsókn mála og aðferðum við ákvörðun viðurlaga.

Að mati nefndarinnar er afar mikilvægt að löggjafinn hugi vel að því í öllum brotaflokkum sem teljast til efnahagsbrota, hvort rétt sé að grunur um efnahagsbrot sæti stjórnsýslurannsókn og eftir atvikum stjórnsýsluviðurlögum eða lögreglurannsókn og eftir atvikum ákærumeðferð og refsingu. Enn mikilvægara er að hugað verði að því hvort yfirleitt sé æskilegt að grunur um refsiverða háttsemi sæti í upphafi stjórnsýslurannsókn en á einhverju stigi sé mál sent til frekari rannsóknar hjá lögreglu.

Rannsókn alvarlegra brota sem fangelsisrefsing er lögð við í lögum og framin eru með yfirveguðum og skipulögðum hætti jafnvel með tilstuðlan sérfræðinga á viðkomandi sviði, þarf að vera unnin af mikilli kostgæfni frá upphafi. Við upphaf rannsóknar þarf að vera til staðar næg sérfræðiþekking hjá rannsóknaraðila á sviði sérhæfðra viðskipta og löggjafar sem um hana gilda til að skilja þá háttsemi sem rannsókn beinist að og greina hið meinta sakarefni. Mikilvægt er að kostur sé á að beita viðeigandi lögmætum rannsóknarúrræðum við rannsókn slíkra mála. Í slíkum rannsóknum þarf m.a. að tryggja allt frá upphafi, eins og kostur er hverju sinni, með húsleitum strax í upphafi rannsóknar, að sönnunargögnum sé ekki eytt eða skotið undan og taka skýrslutökur af sakborningum og vitnum sem allra fyrst svo þeir geti síður samræmt framburði sína.

Til þess að ná árangri við rannsókn alvarlegra efnahagsbrotamála þarf að tvinna saman sérfræðiþekkingu á viðkomandi sérsviði og þekkingu á rannsókn sakamála. Mikil hætta er á að mikilvægir rannsóknarhagsmunir séu fyrir borð bornir ef rannsókn á grun um alvarleg brot er hafin með stjórnsýslurannsókn á grundvelli stjórnsýslulaga án aðkomu sérfræðinga á sviði sakamálarannsóknar og það sama má segja um rannsóknir sem hafnar eru af hálfu lögreglu án þess að viðhlítandi sérfræðiþekking á viðkomandi sviði sé til staðar.

Nefndin telur mikilvægt að framtíðarfyrirkomulag rannsókna í efnahagsbrotamálum taki mið af því að samfella skapist í rannsókn alvarlegra efnahagsbrotamála og þau verði rannsökuð að hætti sakamála bæði með aðkomu sérfræðinga á viðkomandi sviði og sérfræðinga í rannsóknum sakamála, hvort sem forræði á rannsókn einstakra mála verður á hendi einnar stofnunar frá upphafi til enda eða það flytjist á milli stofnana. Þá verði lögbundin heimild til sameiginlegra rannsókna lögreglu og eftirlitsstofnana með formbundnum hætti til að tryggja að rannsókn alvarlegra brota sem varða fangelsisrefsingu skili sem bestum árangri.

7.8 Kostnaður og ávinningur af rannsókn og saksókn efnahagsbrota

Fyrir liggur að mikill kostnaður getur fylgt rannsókn, saksókn og dómsmeðferð í efnahagsbrotamálum. Sakarefnin eru vissulega misjafnlega umfangsmikil en reynslan hér á landi og erlendis sýnir að meðalstór efnahagsbrotamál og þaðan af stærri eru með allra kostnaðarsömustu málum í réttarkerfinu. Ástæður fyrir þessum mikla kostnaði eru margar og margvíslegar og má nefna þessar helstar:

- Málin snúast yfirleitt um flókin viðskipti og háttsemin tekur oft yfir tiltölulega langt tímabil.
- Oft eru margir grunaðir og mörg vitni og langan tíma tekur að undirbúa skýrslutökur, taka skýrslur og bera þær saman við aðrar skýrslur og gögn.
- Yfirleitt þarf að haldleggja og rannsaka mikið magn af skjölum og rafrænum gögnum.
- Óhjákvæmilegt getur verið að leita aðstoðar eða álits utanaðkomandi innlendra eða erlendra sérfræðinga við rannsóknir.
- Efnahagsbrot teygja oft anga sína út fyrir landsteinana sem getur leitt til þess að leita þurfi eftir samstarfi og aðstoð erlendra lögreglu- og ákæruembættta við rannsóknina með tilheyrandi ferða- og dvalarkostnaði vegna húsleitar og gagnaafhendingar.
- Að jafnaði er tekið til varna í efnahagsbrotamálum af miklum krafti og algengt að látið sé reyna á formhlið mála með frávisunarkröfum eða öðrum kröfum af hálfu verjenda sem úrskurða þarf um en það kallar á enn meiri nákvæmni og vandvirkni en ella við rannsókn, meðferð rannsóknargagna og framsetningu þeirra fyrir dómi, enda hafa íslenskir dómstólar gert ríkar kröfur til lögreglu og ákæruvalds að þessu leyti. Á undanförunum misserum hefur aukist að ágreiningsefnum varðandi rannsókn, framlagningu gagna og málsmeðferð í einstökum málum sé skotið til Hæstaréttar.
- Rannsókn umfangsmikilla efnahagsbrotamála leiðir ekki aðeins af sér kostnað hjá lögreglu, ákæruvaldi, dómstólum og eftir atvikum fullnustuyfirvöldum heldur einnig kostnað við vörn sakborninga. Sakborningar í efnahagsbrotum kosta oft miklu til varnar enda eðlilegt að vörnin taki mið af sakarefnum hverju sinni. Stór hluti kostnaður við varnir sakborninga lendir á ríkinu í formi sakarkostnaðar sem felldur er á ríkið eða ekki tekst að innheimta hjá sakborningi þótt hann sé dæmdur til þess að greiða sakarkostnað. Sakborningar í efnahagsbrotamálum bera þó væntanlega oft sjálfir talsverðan kostnað af vörnum sínum.

Ljóst er að kostnaður við hvert efnahagsbrotamál er mikill í samanburði við aðra brotaflokk. Samanburðurinn við aðra málaflokkja jafnast hins vegar nokkuð ef miðað er við fjölda sakborninga eða fjölda og umfang sakarefna þótt erfitt sé að búa til algilda mælistiku við þann samanburð.

Mikilvægt er að halda uppi öflugri réttarvörslu á sviði efnahagsbrotamála, sérstaklega í ljósi hins mikla beina og óbeina tjóns sem þau valda í samfélaginu. Það er hins vegar háð flóknu

hagsmunamati hvernig takmörkuðu fjármagni til lögreglu, ákærvalds og dómstóla er skipt á hverjum tíma.

Framvegis eins og hingað til þarf að beita forgangsröðun við ákvörðun um hvaða efnahagsbrotamál eru tekin til rannsóknar og eftir atvikum dómsmeðferðar. Þessi forgangsröðun hefur lýst sér í því að reynt er að takmarka það tímabil og þau tilvik sem rannsókn, eða eftir atvikum ákæra, er látin taka til og reynt er að láta rannsókn og saksókn aðeins beinast að þeim sem þykja eiga stærstan hlut að meintum brotum. Með hliðsjón af takörkuðum mannafla og fjármagni þarf að meta hvort forsvaranlegt sé að hefja rannsókn á háttsemi sem fyrirfram virðist flókið og kostnaðarsamt að upplýsa, t.d. vegna þess að rannsóknin kemur til með að teygja anga sína út fyrir landsteinana.

Forgangsröðun sem þessi er þó umdeilanleg í ljósi reglunnar í 142. gr. sakamálalaga sem mælir fyrir um að sérhver refsiverð háttsemi skuli sæta ákæru nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Þannig er í raun óásættanlegt að þeir sem liggja undir sterkum grun um að hafa framið efnahagsbrot sem beinst hafa að mikilvægum hagsmunum, sleppi við málshöfðun og jafnvel alveg við rannsókn eingöngu vegna kostnaðarsjónarmiða þar sem fyrirséð þykir að rannsókn og dómsmeðferð verði umfangsmikil, tímafrek og kostnaðarsöm. Að þessu leyti er tæpast jafnræði með þeim sem fremja efnahagsbrot og þeim sem fremja einfaldari og síður alvarleg auðgunarbrot.

Þótt verulegur kostnaður fylgi rannsóknnum og saksókn í efnahagsbrotamálum verður að hafa í huga að ótvíræður ávinningur er af því að halda uppi skilvirkri réttarvörslu á þessu sviði.

Skilvirkt réttarvörsluferfi á sviði efnahagsbrotamála er til þess fallið að hafa bæði almenn og sérstök varnaðaráhrif og hvetja til heilbrigðra og heiðarlegra viðskiptahátta. Til þess að það markmið náist þarf málsmeðferðin að vera svo árangursrík að meiri líkur en minni séu á að hinir brotlegu komist ekki upp með slíka háttsemi og eins þurfa viðurlög að vera hæfileg en jafnframt þarf að tryggja að sakborningar njóti fyllsta réttaröryggis.

Þótt það geti aldrei orðið markmið rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum að afla ríkissjóði tekna verður þó að hafa í huga að skilvirk og sanngjörn refsivarsla á þessu sviði getur haft í för með sér bæði beinan og óbeinan fjárhagslegan ávinning fyrir ríkissjóð og ekki síður fyrir borgarana með eftirfarandi hætti:

1. Skapað varnaðaráhrif og þar með dregið úr því gríðarlega tjóni sem samfélagið hefur sannarlega af slíkum brotum, sbr. kafla 7.2 og 7.3 hér að framan.
2. Ríkissjóður hefur haft talsverðar tekjur af upptöku ólögsmæts ávinnings af efnahagsbrotum og ætla má að þær tekjur geti orðið enn meiri ef tillögur nefndarinnar um markvissari aðgerðir til endurheimtu ólögsmæts ávinnings ná fram að ganga, sbr. umfjöllun í kafla 8. Í þeim efnahagsbrotamálum sem leidd hafa verið til lykta eftir að embætti sérstaks saksóknara tók til starfa hefur verið dæmd upptaka á milli 300 og 400 millj. kr. og enn hærri fjárhæðir til viðbótar hafa verið haldlagðar eða kyrrsettar í málum sem bíða ákærumeðferðar eða dóms.
3. Rannsóknir skattalagabrota skapa grundvöll undir endurákvörðun opinberra gjalda sem nemur umtalsverðum fjárhæðum árlega. Þá eru dæmdar sektir í skattalagabrotum að jafnaði mun hærri en kostnaður við rannsókn og saksókn slíkra mála. Þá hafa eignir verið kyrrsettar undir rannsókn mála hjá skattrannsóknarstjóra á grundvelli heimildar tollstjóra þar um.

4. Sektor vegna ýmissa brota sem ákvarðaðar eru á stjórnsýslustigi geta numið umtalsverðum fjárhæðum, þ. á m. vegna samkeppnisbrota, brota fjármálafyrirtækja og skattalagabrota.
5. Rannsóknir í efnahagsbrotamálum geta haft margvíslega þýðingu fyrir brotþola. Þeir geta gert kröfu í upptekna fjármuni, þeir geta óskað eftir því að einkaréttarlegar kröfur þeirra séu hafðar uppi samhliða rekstri refsímáls og loks geta þeir nýtt sér gagnaöflun lögreglu, niðurstöður rannsókna og dóma til að fylgja eftir kröfum sínum í einkamálum á hendur hinum brotlegu.

7.9 Aukin skilvirkni

Eins og fyrr segir hefur nefndinni verið markað það hlutverk 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.

Skilvirkni hefur verið skilgreind sem ferli þar sem allra mestur árangur fæst með sem minnstri fyrirhöfn og tilkostnaði. Í skilvirkni er einnig talið felast að gæði, tími og umfang er eftir væntingum eða betra. Krafa um aukna skilvirkni í rannsókn og saksókn felur þannig í raun í sér kröfu um að rannsókn og saksókn verði vandaðri, markvissari, taki styttri tíma og fjármunir verði betur nýttir. Þó er vert að hafa í huga að árangur á þessu sviði verður ekki mældur í fjölda ákæra, ákærðra eða dæmdra eða í lengd fangelsisrefsinga heldur því að fram fari hlutlægt mat á því hvort vert sé að rannsaka grun um efnahagsbrot og sé svo talið þá sé málum fylgt eftir með vandaðri rannsókn sem sé hætt ef ólíklegt þyki að hún leiði til útgáfu ákæru en ella fylgt eftir með ákærumeðferð sem kann að leiða til málshöfðunar. Mikilvægt er að hafa í huga að það er jafn mikilvægur árangur af rannsókn að máli sé lokið án ákæru og að einhver sé sóttur til saka. Rannsókn getur verið þörf og jafnvel nauðsynleg þó að hún leiði af ýmsum ástæðum ekki til útgáfu ákæru.

Nefndin telur að horfa þurfi til eftirfarandi atriða til að tryggja að framangreindum tilgangi um aukna skilvirkni verði náð:

- **Spornað verði við óþarfa tvíverknaði:** Nefndin telur ljóst að það fyrirkomulag sem nú tíðkast lögum samkvæmt í ýmsum málaflökkum á sviði efnahagsbrotarannsókna, þ.e. að rannsókn vegna gruns um brot hefjist hjá eftirlitsstofnun en máli sé á einhverju stigi rannsóknar vísað til lögreglu, feli óhjákvæmilega í sér nokkurn tvíverknað og sé til þess fallið að valda töfum á rannsókn. Finna þarf leiðir til að koma í veg fyrir eða draga úr óþarfa tvíverknaði.
- **Sérfræðipækking verði nýtt sem best:** Nefndin telur að með breytingum á tilhögun rannsókna og saksóknar verði að stuðla að því að sérfræðipækking nýtist sem best. Nefndin telur mikilvægt að tryggja að nægileg sérfræðipækking sé til staðar á öllum stigum rannsóknar og saksóknar án tillits til þess hvaða stofnun hefur forræði á rannsókninni og að sérfræðipækking verði samnýtt þegar það á við, m.a. með því að auknu samstarfi verði komið á við rannsóknir einstakra mála.
- **Málshraði verði aukinn:** Reynslan sýnir að rannsókn efnahagsbrota bæði hér á landi og erlendis hefur oft tilhneigingu til að taka langan tíma. Margar ástæður hafa verið nefndar til sögunnar og má þar einkum nefna að rannsóknirnar varða að jafnaði flókin viðskipti sem langan tíma getur tekið fyrir rannsakendur að átta sig á og skilja til fullnustu, fara þarf í gegnum mikið magn skjala og rafrænna gagna sem langan tíma tekur að skoða og greina, taka

þarf skýrslur af fjölda sakborninga og vitna auk þess sem margir koma við sögu og flókið getur reynst að átta sig á þátttöku, hlutverki og ábyrgð hvers og eins. Auk þess má nefna að efnahagsbrotarannsóknir teygja oft anga sina til útlanda, en reynslan sýnir að mjög langan tíma getur tekið að fá erlendar löggæslustofnanir til að framkvæma húsleitir og gögn úr þeim skila sér seint til landsins. Þótt dómurum sé rétt að taka tillit til þess hversu flókin og umfangsmikil mál eru geta tafir á rannsókn haft áhrif við ákvörðun refsingar enda bitnar dráttur á málsmeðferð á sakborningi. Nefndin telur að aðgerðir til að sporna við tvíverknaði í rannsóknum og að rannsóknir séu framkvæmdar í sem mestri samfellu frá upphafi til enda muni sjálfkrafa stuðla að auknum málshraða og þar með auknu réttaröryggi.

- **Opinbert fé verði betur nýtt:** Nefndin telur nauðsynlegt að öflugri réttarvörslu sé haldið uppi á sviði efnahagsbrota þar sem slíkt stuðlar að meiri heiðarleika í viðskiptum og heilbrigðara atvinnulífi sem kemur samfélaginu öllu til góða. Nefndin telur ljóst að fram til ársins 2008 hafi of litlu fé verið varið til rannsóknar og saksóknar í efnahagsbrotamálum. Þá ber þess að geta að þeir fjármunir sem varið er í þennan málaflokk skila sér að miklu leyti til baka í ríkissjóð í formi sekta, endurálagningar skatta eða upptöku ólögmarks ávinnings. Nefndin telur að með samnýtingu sérfræðipækkingar og minni tvíverknaði, sem leiða muni til aukins málshraða, megi nýta betur þá fjármuni sem ríkissjóður ver til þessa málaflokks auk þess sem það muni auka réttaröryggi enn frekar og styrkja refsivörslu á þessu sviði. Nánari grein er gerð fyrir tillögum nefndarinnar að þessu leyti í köflum 9 og 10.

8. KAFLI - Endurheimt ólögmeats ávinnings af efnahagsbrotum

Ein helsta ástæða þess að refsingar við óáskilegri háttsemi eru leiddar í lög er sú að skapa almennan varnað og þar með efla almenna réttarvitund og öryggisþilfinningu í samfélaginu. Ef almenningur fær það á tilfinninguna að þeim sem fremja brot sé ekki refsað og þar með að brot borgi sig er hætt við að almenn löghlíðni bíði hnekki og erfiðlega muni ganga að halda uppi lögum og rétti í samfélaginu.

Eins og fyrr segir telur nefndin mikilvægt að vinna að því markmiði að efnahagsbrot borgi sig ekki. Ljóst er að refsingar einar og sér ná aldrei því markmiði að koma í veg fyrir að efnahagsbrot borgi sig ef þeir sem fremja slík brot ná að halda ávinningsi af brotum þrátt fyrir sakfellingu og fullnustu refsிடóms.

Fullyrða má að vel útfærð löggjöf á sviði endurheimtu ávinnings og árangursrík framkvæmd á þessu sviði er til þess fallin að hafa jafn mikil eða jafnvel meiri almenn varnaðaráhrif en refsingar í baráttunni við efnahagsbrot auk þess sem góður árangur á þessu sviði eflir tiltrú almennings á að þeir búi í réttlátu þjóðfélagi þar sem glæpir borga sig ekki.

Ýmis úrræði eru í lögum hér á landi sem geta stuðlað að því að unnt sé að endurheimta ólögmeatan ávinning af efnahagsbrotum. Hafa verður í huga að hagsmunir brotþola sem hafa orðið fyrir tjóni ganga á undan hagsmunum ríkisins af upptöku eigna í ríkissjóð. Mælt er fyrir um þetta í 69. gr. e í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 en þar segir að hafi einhver beðið tjón við brot má í dómi ákveða að nýta andvirði upptækra verðmæta til greiðslu á skaðabótakröfu viðkomandi.

Brotþoli hefur að sjálfsgöðu sjálfstæðan rétt til að endurheimta ávinning af efnahagsbroti eða til að sækja bætur vegna tjóns af slíku broti. Brotþoli getur þannig krafist kyrrsetningar í eignum meints brotamanns til tryggingar kröfu og höfðað staðfestingarmál í kjölfarið á grundvelli laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Þá getur brotþoli höfðað almennt einkamál til heimtu kröfu á hendur meintum brotamanni. Loks hefur brotþoli það úrræði að beina kröfu til lögreglu og óska eftir að hún verði höfð uppi í ákæru í sakamáli á hendur meintum brotamanni.

Lögregla og ákærvald hafa einnig ýmis úrræði sem eiga að stuðla að því að eignir sem ætlunin er að krefjast upptöku á verði til staðar þegar reynir á upptökukröfu fyrir dómi. Lögregla getur þannig með vísan til 68. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 lagt hald á muni, þar á meðal skjöl, ef ætla má m.a. að þeir kunni að verða gerðir upptækir. Þá getur lögregla farið fram á kyrrsetningu hjá sakborningi, skv. 88. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 til tryggingar greiðslu sektar, sakarkostnaðar og upptöku ávinnings, sem aflað hefur verið með broti, ef hætta þykir á að eignum verði ella skotið undan eða þær glatist eða rýrni að mun. Sýslumaður framkvæmir slíka kyrrsetningu á grundvelli laga nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. með þeim undantekningum að ekki þarf að setja tryggingu eða höfða staðfestingarmál. Kyrrsetningin stendur þar til ákærði hefur verið sýknaður með endanlegum dómi af greiðslu sektar eða sakarkostnaðar eða upptaka eigna er ekki dæmd.

Í málum sem skattrannsóknarstjóri hefur til rannsóknar eru sambærilegar heimildir og í sakamála lögum til að fara fram á kyrrsetningu, sbr. t.d. 6.-9. mgr. 113. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003, en tollstjóri annast framkvæmdina.

Lagaákvæði um upptöku ávinnings af broti er að finna í VII. kafla A í almennum hegningarlögum en upptökuákvæðin voru rýmkuð verulega með lögum nr. 149/2009. Í stórum dráttum má segja að í upptökuákvæðunum felist að heimilt sé að gera upptækt hjá brotamannti og þeim sem hefur notið ávinnings af broti:

- Ávinning af broti.
- Fjárhæð sem samsvarar ávinningi af broti í heild eða hluta (jafnvirðisupptaka).
- Muni sem keyptir eru fyrir ávinning.
- Munir sem hafa komið í stað ávinnings.
- Hluti sem tengjast broti með ýmsum hætti eða andvirði þeirra í heild eða að hluta.

Þegar brot er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning og það getur varðað a.m.k. 6 ára fangelsi er heimilt að gera upptæk verðmæti að hluta eða í heild sem tilheyra brotamannti nema viðkomandi geti sýnt fram á að verðmætanna hafi verið aflað á lögmætan hátt. Að uppfylltum sömu skilyrðum og tilteknum viðbótarskilyrðum er einnig heimilt að gera upptæk verðmæti í eigu núverandi eða fyrrverandi maka eða sambúðarmaka og lögaðila sem brotamaður einn eða með sínum nánustu hefur ráðandi stöðu í. Í stað upptöku á tilgreindum verðmætum má gera upptæka fjárhæð sem svarar til andvirðis þeirra í heild eða að hluta.

Lagaumhverfi á sviði endurheimtu ávinnings hér á landi tók miklum framförum með framangreindum breytingum. Nýjum eignaupptökuákvæðum verður þó tæpast beitt um ólögmætan ávinning af brotum sem framin voru fyrir gildistöku þeirra, t.d. um upptöku á meintum ólögmætum ávinningi af mögulegum brotum í tengslum við starfsemi bankanna fyrir bankahrún.

Hér á landi hafa ekki verið leiddar í lög heimildir til að endurheimta meintan ólögmætan ávinning af brotastarfsemi í einkamáli en slíkar heimildir hafa rutt sér til rúms í nokkrum Evrópulöndum. Nokkurra úrbóta er því enn þörf á lagaumhverfinu.

Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar kemur fram að á liðnum árum hafi verið lögð mikil áhersla á að rekja ávinning af brotum, kyrrsetja hann eða haldleggja, í því skyni að krefjast upptöku hans í sakamáli síðar. Ríkissaksóknari telur þetta grundvallaratriði í nútíma refsivörslu og eigi sér stöð í fjölda alþjóðlegra samninga sem Ísland sé aðili að.

Nefndin telur að betur megi þó gera til að stuðla að meira árangri við endurheimt ólögmæts ávinnings. Hér á landi voru lengst af mjög þröngar heimildir til upptöku. Vegna takmarkaðs mannafla við rannsóknir hefur jafnframt lengst af verið lögð höfuðáhersla á að upplýsa um sakarefnið og afla sönnunargagna til að undirbyggja ákvörðun um hvort ákæra skuli gefin út og eftir atvikum leggja grundvöll að sönnunarfærslu fyrir dómi. Miklum erfiðleikum getur verið háð að hafa uppi á ávinningi af brotastarfsemi og rekja slóð hans. Það sem gerir leit að ávinningi af efnahagsbrotum sérstaklega erfiða er að brotastarfsemin tengist mjög oft alþjóðlegum viðskiptum og meintir brotamenn hafa komið sér fyrir með félagaflettur og bankareikninga og jafnvel aðsetur í mörgum löndum. Þótt alþjóðleg samvinna hafi aukist kostar það bæði mikla fjármuni og langan

tíma að afla upplýsinga og ná árangri í endurheimt ávinnings þvert á landamæri, jafnvel þótt löggæsluþyrirvöld í viðkomandi landi séu öll af vilja gerð að aðstoða.

Þótt lögregla og ákærvald hafi látið reyna bæði á fyrrnefnd bráðabirgðauðráði og upptökuheimildir hvað varðar ólögmætan ávinning af efnahagsbrotum í allmörgum málum á liðnum árum má fullyrða að ekki hafi verið unnið nægilega markvisst að þessum þætti. Ýmsar ástæður liggja þar að baki og má helst nefna að endurupptökuúrræðin voru fram til ársins 2009 alls ófullnægjandi. Á móti kemur að brotapolar geta leitað réttar síns gagnvart hinum brotlega í einkamáli vegna háttsemi sem jafnframt er til rannsóknar hjá lögreglu. Fjölmörg dæmi eru um það að refsiverð háttsemi sem embætti sérstaks saksóknara hefur haft til rannsóknar hefur jafnframt leitt til höfðunar riftunarmáls eða bótamáls af hálfu slitastjórna bankanna og skiptastjóra gjaldþrota félaga. Í þeim tilvikum er þýðingarlaust að láta reyna á upptöku eigna í refsimálinu þar sem brotali á betri rétt til hins ólögmæta ávinnings en íslenska ríkið.

Nefndin telur afar mikilvægt að það verði mikilvægur hluti af öllum efnahagsbrotarannsóknum að rekja hvert ávinningur brota hefur runnið og vinna að endurheimt og upptöku hans. Sinna þarf þessum þætti af jafn mikilli einurð og rannsókn og eftir atvikum saksókn vegna hinnar refsiverðu háttsemi.

Nefndin telur að á meðal brýnustu verkefna á sviði efnahagsrannsókna sé að þessum þætti í rannsókn efnahagsbrotamála verði gefið meira vægi með því að setja á stofn sérstaka deild eða teymi til að hafa upp á ólögmætum ávinningi af hvers kyns brotastarfsemi í samvinnu og samstarfi við alla þá aðila sem annast rannsóknir á brotastarfsemi sem hefur hagnað í för með sér fyrir brotamenn. Þannig verði byggð upp sérhæfð þekking og reynsla á þessu sviði. Nefndin telur ótvírætt að þessari deild verði best fyrir komið hjá þeirri stofnun sem annast mun rannsókn efnahagsbrotamála. Rétt er hins vegar að þessi deild starfi jafnframt í þágu lögreglu og annarra stofnana sem vinna að rannsókn hvers kyns hagnaðar, skattalaga- og efnahagsbrota, þ. á m. rannsókn brota gegn almannatryggingalöggjöf, fiknefnabrota og skipulagðrar glæpastarfsemi sem starfrækt er í hagnaðarskyni. Í öllum þessum málaflokkum þarf að auka áherslu á endurheimt ólögmæts ávinnings af brotum og ljóst er að hagkvæmt er að byggja upp sérfræðiþekkingu á einum stað í því skyni að tryggja árangursríka endurheimt.

Sú viðleitni að tryggja endurheimt ólögmæts ávinnings af brotum virðist vera í talsvert skipulagðari farvegi í nágrannalöndunum en hér á landi. Þannig hafa verið settar á stofn sérstakar ARO-skrifstofur (Asset Recovery Office) hjá Økokrim í Noregi og SØIK í Danmörku sem hafa það hlutverk að vinna að endurheimt ólögmæts ávinnings jafnt af efnahagsbrotum og annarri refsiverðri háttsemi.

Lagaumhverfi og stofnanaumhverfi á Írlandi hefur af mörgum verið talið eitt það áhrifaríkasta í heiminum hvað varðar upptöku eigna. Á árinu 1996 tók þar gildi löggjöf um endurheimt ávinnings sem miðaði einungis að því að endurheimta ávinning af brotum (PoC Act) og lög um stofnun sérstakrar stofnunar (CAB) sem sérhæfir sig í endurheimt ávinnings (Bureau Act) enda var talið að beita þyrfti nýjum aðferðum við að ná til brotamanna og þá sérstaklega til skipuleggjenda brota sem erfitt væri öðrum kosti að ná til. Á Írlandi er einnig að finna almenna löggjöf um upptöku eigna og ávinnings sem stafa frá refsiverðri háttsemi og nefnist „*Criminal Justice Act 1994*“ (CJA). Munurinn á þessum lögum er meðal annars sá að í PoC og Bureau Act er að finna heimild til upptöku eigna án sakfellingar en upptaka á grundvelli CJA byggir á

sakfellingu. Sérstök stofnun (CAB) flytur mál fyrir dómi á grundvelli PoC Act en almenn lögregluembætti og saksóknarar gera kröfur í sínum málum um almenna upptöku.

9. KAFLI - Úrbætur á rannsókn og saksókn

Í fyrri köflum skýrslunnar hefur verið gerð grein fyrir þeim atriðum og þeim sjónarmiðum sem nefndin taldi að helst væri ástæða til að horfa til við mat á því hvort unnt væri að haga fyrirkomulagi efnahagsbrotarannsókna og saksóknar með betri hætti. Að mörgu leyti virðast sömu úrbætur geta leitt til aukinnar skilvirkni, þ. á m. styttri málsmeðferðartíma og betri nýtingar á opinberu fé.

9.1 Hvernig er unnt að sporna við tvíverknaði?

Nefndin telur ljóst að það fyrirkomulag sem nú tíðkast lögum samkvæmt í ýmsum málaflokkum á sviði efnahagsbrotarannsókna að rannsókn vegna gruns um brot hefjist hjá eftirlitsstofnun en máli sé á einhverju stigi rannsóknar vísað til lögreglu skapi hættu á tvíverknaði og töfum á rannsókn. Sameiginlegt flestum þessara mála er að rannsóknin tekur til mikils magns skjala og rafrænna gagna, brotin eru framin í tengslum við flókin og sérhæfð viðskipti þar sem við sögu kemur sérhæfð skjalagerð, flóknar félagaflettur og verkskipt aðild margra aðila sem margir eru sérfræðingar á sínu sviði. Langan tíma getur því tekið fyrir rannsóknara, þótt sérhæfður sé, að kynna sér skjöl og skilja sakarefnið til fullnustu. Eftir því sem fleiri aðilar þurfa að setja sig inn í málið þeim mun kostnaðarsamari er rannsóknin og tekur lengri tíma. Augljóst hagræði er þannig fólgið í því fyrirkomulagi að sömu rannsakendur fylgi máli frá upphafi rannsóknar og þar til málið er tilbúið til ákærumeðferðar auk þess sem saksóknari sem tekur ákvörðun um málshöfðun hafi haft tök á að fylgjast með rannsókninni frá upphafi. Aðkoma nýrra rannsakenda og ákæranda sem koma seint að máli er þannig bæði óskilvirk, kostnaðarsöm og er líkleg til að tefja stórlega málsmeðferðina í heild.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins kemur m.a. fram að við rannsóknir stofnunarinnar sé ekki beitt húsleitum og ekki teknar skýrslur af grunuðum eða vitnum. Við rannsókn á alvarlegum brotum sem varðað geta fangelsisrefsingu er þetta afar óæskilegt. Rannsókn Fjármálaeftirlitsins getur tekið marga mánuði og á meðan er hvorki tryggt að sönnunargögnum sé komið undan eða eytt og engar skýrslur teknar. Með því að lögfasta ákvæði um formbindingu sameiginlegra rannsókna lögreglu og Fjármálaeftirlitsins væri unnt að framkvæma húsleitir strax í upphafi rannsókna, áður en verðandi sakborningar hafa tök á að koma undan gögnum, og jafnframt að taka formlegar lögregluskýrslur af sakborningum og vitnum þegar atburðir eru enn í fersku minni og áður en sakborningum er mögulegt að samræma framburði sína. Slíkar sameiginlegar rannsóknir virðast geta tryggt mun betri árangur af rannsóknum en það fyrirkomulag sem nú er unnið eftir, ekki aðeins hjá Fjármálaeftirlitinu heldur einnig að breyttu breytanda hjá öðrum stofnunum sem fara með frumrannsókn efnahagsbrotamála.

Nefndin telur að tryggja verði sem mesta samfellu í rannsókn alvarlegra efnahagsbrota sem fangelsisrefsing liggur við þannig að lögregla komi fyrr að málum og ákærendum verði gert kleift að fylgjast með rannsókn frá fyrstu stigum þess.

9.2 Hvernig verður sérfræðipækking betur nýtt?

Nefndin telur að breytingar á tilhögun rannsókna og saksóknar verði að stuðla að því sérfræðipækking nýtist betur en nú er. Hjá fulltrúum eftirlitsstofnana sem nefndin fundaði með kom m.a. fram að mikilvæg sérfræðipækking væri til staðar hjá sérhæfðum stofnunum og jafnframt nokkur vantrú á að nægileg sérfræðipækking væri til staðar hjá lögreglu til að fylgja

málum eftir, þ.e. til að ljúka rannsókn og eftir atvikum gefa út ákæru og fylgja máli eftir fyrir dómi.

Þá verður ekki fram hjá því litið að landið er fámennnt sem m.a. leiðir til þess að framboð sérfræðinga á hinum ýmsum sviðum er takmarkað. Þá koma að jafnaði upp fá alvarleg sakamál á hverju sérsviði og því getur verið erfiðleikum bundið og óhagkvæmt að byggja upp sérhæft teymi starfsfólks á sama sviði innan margra stofnana samfélagsins.

Hjá þeim stofnunum sem ætlað er tryggja að farið sé eftir hinum ólíku lagafyrirmælum á ýmsum sviðum atvinnulífs með eftirliti, rannsóknum og eftir atvikum ákvörðun viðurlaga, byggist óhjákvæmilega upp mikil sérþekking á viðkomandi sviði viðskipta og þeim reglum sem um þau gilda. Þessi sérþekking byggist bæði á menntun þeirra starfsmanna sem ráðnir eru til starfa en ekki síður á þeirri reynslu sem verður til við sérhæfð störf.

Ljóst er að leita þarf leiða til að tryggja að þeir sem ljúka rannsókn og taka saman rannsóknarniðurstöður svo og þeir sem annast málshöfðun hafi yfir að ráða sérþekkingu sem ekki er síðri en sú sérfræðipekking sem er til staðar hjá eftirlitsstofnunum eða a.m.k. njóti liðveislu og hafi aðgang að slíkri sérfræðipekkingu.

Því má hins vegar ekki gleyma að lögregla býr yfir þekkingu og reynslu við rannsókn sakamála, húsleitir, skoðun á gögnum og ekki síst undirbúning og framkvæmd yfirheyrslna en vinna lögreglu beinist ekki aðeins að því að afla sönnunargagna heldur einnig að undirbyggja ákvarðanatöku um málshöfðun. Að þessu leyti býr lögregla yfir mikilvægri sérþekkingu.

Sú stofnun sem sinnt hefur rannsókn stærri efnahagsbrota var lengst af mjög fáliðuð en þar störfuðu að jafnaði á milli 10 og 20 starfsmenn, nær eingöngu lögfræðingar og lögreglumenn. Margir þeirra voru viðskiptamenntaðir og/eða höfðu langa reynslu af rannsóknum umfangsmikilla sakamála en þó ekki sérhæfingu á einstökum sviðum viðskipta eða löggjafar á einstökum sviðum. Þekking og reynsla starfsmanna efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra var þannig fremur almenn. Þá voru starfsmenn svo fáir að engin leið var að rannsaka samtímis nema örfá alvarleg sakarefni enda var fastur kjarni starfsmanna bundinn við rannsókn og saksókn vegna talsverðs fjölda skattamála. Hjá embætti sérstaks saksóknara starfa nú um 90 starfsmenn með mjög víðtæka menntun og reynslu, lögfræðingar, viðskiptafræðingar og endurskoðendur, lögreglumenn svo og verk- og tæknimenntað fólk, auk almenns skrifstofufólks og þeirra sem starfa við fjármál og mannauðsmál. Því má segja að rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum sé í allt öðru horfi nú en lengst af hefur verið. Þótt aðstaðan hafi væntanlega nokkuð breyst með eflingu embættis sérstaks saksóknara verður að hafa í huga að framtíð embættisins er í mikilli óvissu eins og áður hefur verið rakið.

Í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 2006 er bent á að stjórnvöld sem fara með eftirlit á ákveðnum sviðum hafi á að skipa starfsmönnum með sérfræðipekkingu, en mál sem stofnanirnar fást við eru oft flókin. Einnig hafi margar eftirlitsstofnanir miklu mun meira bolmagn til að fást við úrlausn flókinna og sérhæfðra mála en lögregla.

Nefndin telur mikilvægt að tryggja að nægileg sérfræðipekking sé til staðar á öllum stigum rannsókna og saksókna án tillits til þess hvaða stofnun hefur forræði á rannsókninni og að

sérfræðiþekking nýtist sem allra best. Ýmsar leiðir koma til greina til að tryggja að sérfræðiþekking og reynsla sé til staðar á öllum stigum rannsóknar og saksóknar.

- A. Byggja upp sérfræðiþekkingu bæði hjá eftirlitsstofnunum og hjá lögreglu:** Æskilegt væri að í öllum þeim rannsóknarteymum lögreglu sem vinna að rannsókn efnahagsbrotamála á flóknum sérsviðum væri að finna sérfræðinga sem standi jafnfætis eða jafnvel framar þeim sérfræðingum sem starfa á eftirlitsstofnunum á viðkomandi sérsviðum. Í tiltölulega stórum málaflokkum virðist þessi leið ákjósanleg. Uppbygging sérfræðiþekkingar hjá lögreglu á öllum sérsviðum er hins vegar háð miklum annmörkum því að við venjulegar aðstæður í þjóðfélaginu berast oft tiltölulega fá mál til lögreglu á sumum sérsviðum á ári hverju. Hætt er því við að starfskraftar mjög sérhæfðra sérfræðinga nýtist ekki vel og málin tæplega nægilega mörg til þess að þekking og reynsla byggist upp. Þessi leið virðist þannig henta misjafnlega vel eftir málaflokkum og kemur vart til greina á þeim sviðum þar sem fá mál berast til lögreglu þar sem opinbert fé myndi ekki nýtast vel.
- B. Fullrannsaka mál hjá eftirlitsstofnunum:** Velta má því upp hvort taka megi upp sem almenna reglu að rannsókn vegna gruns um lögbrot sem vaknar í störfum eftirlitsstofnana sé best fyrir komið með þeim hætti að háttsemin sé fullrannsökuð af viðkomandi stofnun og ákvörðun um ákæru tekin einvörðungu á grundvelli slíkrar rannsóknar. Þetta fyrirkomulag virðist þó henta misvel eftir því hvaða stofnanir eiga í hlut. Þetta fyrirkomulag virðist geta hentað best hjá stofnunum þar sem tiltölulega mörgum málum er beint til lögreglu til frekari rannsóknar svo sem hjá embætti skattrannsóknarstjóra. Fyrirkomulagið hentar síður þar sem tiltölulega fá mál koma upp af því tagi að þau þurfi að sæta ákærumeðferð. Við stofnanir sem ætlað væri að fullrannsaka mál í hendur ákærvalds þyrfti að koma upp sérþekkingu t.d. á sviði yfirheyrslna og hvernig mál væru búin undir ákærumeðferð. Væntanlega þyrfti viðamiklar lagabreytingar til að færa rannsókn slíkra mála nær sakamálalögum, t.d. varðandi skilgreiningu á réttarstöðu sakaðra manna, tilnefningu verjenda, afhendingu gagna o.fl. Heimildir rannsóknarmanna yrðu að vera nánast þær sömu og lögreglumanna. Hefur það verið gert að verulegu leyti að því er varðar rannsóknir skattrannsóknarstjóra. Á slíkri framkvæmd virðast þannig umtalsverð tormerki og hvað varðar þær eftirlitsstofnanir þar sem tiltölulega fá alvarleg mál koma upp virðist slík leið hvorki skilvirk né hagkvæm.
- C. Rannsókn fari alfarið fram hjá lögreglu:** Þriðji möguleikinn væri sá að mál þar sem ætluð brot eru líkleg til að sæta ákæru sæti rannsókn af hálfu lögreglu, eftir atvikum nýrri efnahagsbrotastofnun, frá upphafi til enda og án frekari aðkomu þeirrar stofnunar sem hefur með höndum eftirlit eða rannsókn á viðkomandi sérsviði. Raunar má segja að eftirlitsþátturinn sé verulegur hlutur af starfsemi flestra þeirra og rannsóknarþátturinn mjög óverulegur þáttur í starfsemi sumra þeirra. Það að kljúfa rannsókn frá eftirliti þegar um er að ræða grun um alvarleg efnahagsbrot sem sætt geta fangelsisrefsingu hefur bæði kosti og galla í för með sér. Kostirnir virðast einkum þeir að málin væru rannsökuð að hætti sakamála frá upphafi hjá sömu stofnun og þar með væri spornað gegn tvíverknaði og töfum vegna sendinga mála frá einni stofnun til annarrar. Þá væri slíkt fyrirkomulag líklegt til að tryggja ýmis mannréttindi sakborninga með betri hætti, t.d. að því er varðar réttinn til að fella ekki á sig sök. Forsenda fyrir slíku fyrirkomulagi væri að nægileg sérfræðiþekking væri tryggð hjá slíkri efnahagsbrotastofnun. Helsti ókosturinn er hins vegar sá að eftir sem áður þarf að vera til staðar mjög mikil sérþekking hjá eftirlitsstofnun vegna eftirlits. Þessi framkvæmd kæmi því varla í veg fyrir dreifingu og slæma nýtingu sérfræðiþekkingar.
- D. Lögboðin samstarf og samvinna – sameiginleg rannsókn:** Sem fyrr segir voru ýmis lög um starfsemi fjármálamáldaðarins sem heyra undir Fjármálaeftirlitið tekin til endurskoðunar

á árinu 2007 í kjölfar skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum sem gefin var út í október 2006. Sömu sögu er að segja um samkeppnislög. Meðal breytinganna var að heimila ýmiss konar samstarf og samvinnu milli eftirlitsstofnana og lögreglu í tengslum við rannsóknir á málum sem spretta upp vegna gruns um refsiverða háttsemi á viðkomandi sviðum. Í löggjöf á fleiri sviðum er að finna ákvæði um slíkt samstarf eftirlitsstofnana og lögreglu vegna rannsókna á refsiverðri háttsemi. Athuganir nefndarinnar leiddu í ljós að nokkurt samstarf og samvinna er á milli lögreglu, þ. á m. embættis sérstaks saksóknara og eftirlits- eða rannsóknaraðila á flestum sviðum. Þetta samstarf er t.d. í formi óformlegra funda yfirmanna, aðstoðar lögreglu við rannsóknaraðgerðir, samráðs um framkvæmd rannsókna og jafnvel samvinnu þeirra starfsmanna sem starfa að rannsókn tengdra mála. Samstarfið er þó fremur óformbundið.

Ætla má að nýta megi sérfræðipækkingu mun betur en nú er með lögbindingu á meira og formbundnara samstarfi sérhæfðra stofnana og lögreglu þótt ekki komi til samruna. Þetta samstarf gæti borið mestan ávöxt með því annars vegar að saksóknarar kæmu að afmörkun alvarlegra sakarefna sem upp koma hjá viðkomandi stofnunum strax á fyrstu stigum máls og hefðu eftirlit með rannsókn þar. Að meginstefnu færi gagnaöflun fram af hálfu eftirlitsstofnunar, húsleitir og slíkar rannsóknaraðgerðir væru þó sameiginlegar en munnlegar skýrslutökur og frekari úrvinnsla gagna hjá lögreglu eða efnahagsbrotastofnun. Sérhæft teymi rannsóknarmanna yrði komið upp við rannsókn hvers máls sem þá gæti fylgt því eftir á rannsóknarstigi og eftir atvikum einnig í ákærumeðferð.

Nefndin telur að þótt víðtækur samruni stofnana myndi tryggja besta nýtingu sérfræðipækkingar, sé slíkur möguleiki óraunhæfur út frá öðrum sjónarmiðum sem hafa þyrfti í huga við slíka sameiningu. Nefndin telur að skýr lagaákvæði um samstarf og samvinnu eftirlits- og rannsóknarstofnana og lögreglu geti bætt verulega nýtingu á sérfræðipækkingu sem er til staðar hjá sérhæfðum stofnunum sem hafa með höndum eftirlit og rannsóknir og þekkingu og reynslu löggæsluembætta af lögreglurannsóknum.

Æskilegt er að sameiginleg rannsókn lögreglu og eftirlitsstofnunar, vegna alvarlegri brota sem fangelsisrefsing liggur við, verði formgerð í lögum. Með slíkri sameiginlegri rannsókn væri unnt að framkvæma húsleitir strax í upphafi rannsókna og taka skýrslur af sakborningum og vitnum snemma í rannsókninni meðan atburðir eru enn í fersku minni þeirra. Formbinding sameiginlegra rannsókna lögreglu og eftirlitsstofnana myndi sameina flesta helstu kosti núverandi rannsókna eftirlitsstofnana og lögreglurannsókna.

9.3 Betri yfirsýn yfir efnahagsbrot í samfélaginu

Eins og fyrr hefur verið rakið í skýrslunni getur það gerst að sami lögaðili eða einstaklingar og jafnvel sama eða mjög tengd háttsemi sé til rannsóknar hjá fleiri en einni eftirlitsstofnun og jafnvel lögreglunni einnig á sama tíma. Í því fellst m.a. að öflun og úrvinnsla sömu gagna getur farið fram af hálfu fleiri en einnar stofnunar og starfsmenn þeirra verið að kynna sér og greina sömu eða tengd viðskipti, jafnvel á sama tíma. Þá geta viðkomandi aðilar sem sæta eftirliti eða rannsókn þurft að svara fyrir viðkomandi háttsemi hjá fleiri en einni stofnun samtímis. Engin ein stofnun hefur að gildandi lögum skýrt boðvald yfir annarri og tilviljunum er háð hvort og þá hvaða upplýsingar berast á milli stofnana um rannsóknarefni.

Brýn þörf er á að tryggja heildaryfirsýn yfir efnahagsbrot á einum stað og að ekki sé verið að rannsaka sömu háttsemi á mörgum stöðum samtímis. Tryggja þarf að rannsókn og gagnaöflun einnar stofnunar nýtist öðrum stofnunum og rannsóknaraðgerðir í einstökum málum verði samhæfðar eins og kostur er. Slíkt er ekki einungis til þess fallið að gera rannsóknir skilvirkari, árangursríkari, hraðari og kostnaðarminni heldur ætti einnig að treysta réttaröryggi þeirra sem grunur beinist að og valda þeim minni óþægindum.

Nefndin setur fram eftirfarandi tvær tillögur í því skyni að stuðla að betri samhæfingu embætta og stofnana á þessu sviði og betri yfirsýn yfir málaflokkinn.

Tillaga um samráðshóp forstöðumanna stofnana sem hafa með efnahagsbrot að gera:

Nefndin leggur til að komið verði á með lögum eða öðrum hætti samráðshópi forstöðumanna stofnana sem fara að einhverju leyti með rannsókn og eftir atvikum saksókn efnahagsbrota svo og rannsókn skipulagðrar glæpastarfsemi í þeim tilgangi að fá á einum stað yfirsýn yfir þessa brotaflokk og skipuleggja og samræma aðgerðir til að upplýsa þau og uppræta svo og að endurheimta ólögmatan ávinning af slíkri starfsemi. Slíkt samráð á milli stofnana hefur t.d. verið tekið upp í Svíþjóð með góðum árangri.

Tillaga um breytt hlutverk ríkissaksóknara:

Nefndin leggur til að tekið verði til skoðunar hvort ríkissaksóknara verði fengin heimild til að endurskoða ákvarðanir eftirlitsstofnana um tegund málsmeðferðar sem einstök mál hljóta og um ákvarðanir hvort háttsemi skuli kærð eða rannsókn máls vísað til lögreglu eða ekki. Undanskilið slíkri endurskoðun yrðu þó þær ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem eru liður í beitingu heimilda til að veita þeim fyrirtækjum ívilnun sem hjálpa til við að upplýsa mál.

9.4 Samræming málsmeðferðar og viðurlaga

Halda þarf áfram þeirri samræmingu á viðurlagaákvæðum og fyrirkomulagi rannsókna og ákvörðunar viðurlaga sem fram fór á löggjöf á sviðum sem heyra undir Fjármálaeftirlitið og Samkeppniseftirlitið í kjölfar útgáfu skýrslu nefndar um viðurlög við afbrotum haustið 2006. Slík samræming þarf að taka m.a. til skattalaga, tollalaga, bókhaldslaga, laga um ársreikninga, laga um hlutafélög og laga um einkahlutafélög.

Nefndin telur að þetta samræmi fáiast annað hvort með því að rannsóknir allra alvarlegra efnahagsbrota sem fangelsisrefsing liggur við verði felldar undir nýja efnahagsbrotastofnun eða það sem er raunhæfara, með því að slík brot verði rannsökuð frá upphafi undir forræði viðkomandi stofnana en með aðkomu saksóknara og eftir atvikum rannsóknarmanna frá efnahagsbrotastofnun sem tæki við forræði á rannsókn á lokastigi hennar en sérfræðingar viðkomandi eftirlitsstofnunar fylgdu málum eftir með virkum hætti til loka rannsókna og eftir atvikum ákærumeðferðar.

Það ósamræmi sem ríkissaksóknari bendir á að sé í sektarviðurlögum við skattalagabrotum eftir því hvort sektin sé ákvörðuð af yfirkattanefnd eða með sektargerð skattrannsóknarstjóra annars vegar eða sektum ákvörðuðum af dómstólum hins vegar kallar á aðgerðir, annað tveggja til aukinnar samræmingar sektarfjárhæða eða styrkingar á lagagrundvelli mismunandi sektarfjárhæða.

Eftirlitsheimild og íhlutunarréttur ríkissaksóknara eða eftir atvikum nýrrar efnahagsbrotastofnunar ætti að stuðla að samræmi í málsmeðferð í einstaka málaflökkum og á milli málaflökka.

9.5 Endurskoðunarheimildir ríkissaksóknara á ákvörðunum eftirlitsstofnana

Þótt ýmis rök styðji núverandi fyrirkomulag rannsókna og ákvörðun viðurlaga vegna efnahagsbrota sem heyra undir Fjármálaeftirlitið og Samkeppniseftirlitið er það fyrirkomulag engan veginn gallalaust. Sérstaklega er að mati nefndarinnar umhugsunarvert að þessar stofnanir eigi endanlega ákvörðun um hvort rannsókn á grun um brot verði vísað til lögreglu eða ekki. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að yfir Fjármálaeftirlitinu og Samkeppniseftirlitinu eru sérstakar stjórnir sem hljóta að vera öryggisventlar á að ákvarðanir um að fella niður mál eða skjóta ekki málum til lögreglu séu teknar á lögmatum og eðlilegum forsendum.

Nefndin tók til skoðunar hvort bæta megi úr helstu vanköntunum á þessu fyrirkomulagi með þeim hætti að ríkissaksóknara verði fengin endurskoðunarheimild og íhlutunarréttur hvað varðar ákvarðanir eftirlitsstofnunar um það hvers konar málsmeðferð og afgreiðslu mál skuli sæta, svo og heimildir til að endurskoða ákvarðanir eftirlitsstofnana varðandi það hvort rannsókn skuli vísað til lögreglu eða ekki. Slíkar heimildir til að endurskoða mat eftirlitsaðila á eðli og alvarleika meintrar refsiverðrar háttsemi og mat eftirlitsaðilans á líkunum á að rannsókn leiði til útgáfu ákæru og eftir atvikum sakfellingar eru til þess fallnar að tryggja betur en nú er að grunur um alvarleg brot sem geta varðað fangelsisrefsingu sæti sakamálarannsókn og eftir atvikum ákæru og að slík mál séu ekki felld niður eða lokið með stjórnslusekt.

Það myndi þó draga úr þörf á slíkri endurskoðun ríkissaksóknara ef samstarf þessara stofnana og starfsmanna efnahagsbrotaembættis yrði lögbundið með tryggara hætti en nú er og það næði jafnt til rannsókna mála hjá eftirlitsstofnunum og eftir að mál hafa verið send til lögreglu.

Nefndin leggur til að tekið verði til skoðunar hvort ríkissaksóknara verði fengin heimild til að endurskoða ákvarðanir eftirlitsstofnana um tegund málsmeðferðar sem einstök mál hljóta og um hvort háttsemi skuli kærð eða rannsókn máls vísað til lögreglu eða ekki. Undanskilið slíkri endurskoðun yrðu þó þær ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem eru liður í beitingu heimilda til að veita þeim fyrirtækjum ívilnun sem hjálpa til við að upplýsa mál.

10. KAFLI - Efnahagsbrotastofnun

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan er nefndinni ætlað að leita leiða til að auka skilvirkni og bæta nýtingu fjármagns til rannsókna og saksóknar efnahagsbrota og marka þeim málaflokki sýn til framtíðar.

Í þessum kafla verður farið yfir mögulegt stofnanakerfi á þessum sviðum og skoðaðar sex mismunandi leiðir sem gætu komið til greina við uppbyggingu þess en jafnframt eru skoðaðir viðbótarmöguleikar á að flétta þessar leiðir saman að einhverju leyti til að tryggja sem mesta hagkvæmni, draga úr tvíverknaði og minnka flækjustig í rannsóknum. Þessar leiðir eru þó við nánari skoðun misálitlegar að mati nefndarinnar.

Fyrsta leiðin lýtur að því að færa rannsóknir og saksókn í sem flestum tegundum efnahagsbrotamála undir eina efnahagsbrotastofnun sem rannsaki mál frá upphafi til enda (kafla 10.1). Önnur leiðin er að byggja ofan á það fyrirkomulag sem grunnur var lagður að með stofnun embættis sérstaks saksóknara og síðar var fest í sessi (kafla 10.2). Þriðja leiðin lýtur að því að sameina starfsemi embættis sérstaks saksóknara og skattrannsóknarstjóra í eina stofnun eða að endurskoða með öðrum hætti meðferð skattalagabrota (kafla 10.3). Fjórdá leiðin tekur mið af því að ákvæði 2. mgr. 22. gr. sakamálalaga nr. 88/2008, um að stofna héraðssaksóknaraembætti sem m.a. annist saksókn í efnahagsbrotamálum, taki gildi. Þar undir verði auk þess sett á stofn deild til að rannsaka efnahagsbrotamál (kafla 10.4). Fimmta leiðin lýtur að því að færa ákærvald frá ríkissaksóknara til sérstaks lögreglu- og ákæruembættis á lægra eða eftir atvikum milli ákærvaldsstigi sem jafnframt annist rannsóknir og saksókn efnahagsbrotamála (kafla 10.5). Sjötta leiðin er síðan að snúa af þeirri braut sem lögð var með stofnun sérstakrar efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra 1996 og fela ríkislögreglustjóra, lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins eða lögregluembættunum öllum rannsókn og eftir atvikum saksókn efnahagsbrotamála (kafla 10.6). Um kosti og galla við hverja leið fyrir sig og um samspil þeirra verður fjallað í köflum 10.1 til 10.6 hér á eftir.

Án tillits til þeirrar leiðar sem valin verður varðandi stofnanakerfið telur nefndin að margt megi gera til að breyta löggjöf og réttarframkvæmd í því skyni að bæta skilvirkni á þessu sviði, draga úr tvíverknaði, þ. á m. að koma á meira og lögbundnara samstarfi og samvinnu milli þess embættis sem falið verður að annast rannsóknir og saksókn efnahagsbrotamála og þeirra sérhæfðu stofnana sem áfram munu starfa að frumrannsókn efnahagsbrota og samnýta betur sérfræðipækkingu þessara stofnana.

10.1 Stór efnahagsbrotastofnun

Með vísan til þess sem sagt hefur verið í skýrslunni um tilhögun rannsókna á hinum ólíku sviðum efnahagsbrota taldi nefndin rétt að velta upp þeim möguleika fyrst að fella allar eða flestar efnahagsbrotarannsóknir sem nú heyra undir fjölmarga eftirlitsaðila og aðrar stofnanir undir eina stóra efnahagsbrotastofnun.

Þessar stofnanir sinna hver um sig sérhæfðum verkefnum og flestar þeirra hafa víðtækara hlutverki að gegna en að annast rannsókn efnahagsbrota og ákvörðun viðurlaga vegna þeirra. Margar þessara stofnana gegna fyrst og fremst eftirlitshlutverki. Þótt mikil þekking sé til staðar hjá þessum stofnunum á þeirra sérsviði má ætla að óvída sé til staðar mikil þekking á sviði

sakamálarannsóknna, svo sem við yfirheyrslur og húsleitir, leit í rafrænum gögnum og úrvinnslu gagna sem þar finnast. Margar þessar stofnanir fást við frumrannsókn brota sem varðað geta þungri fangelsisrefsingu. Draga má í efa að forsvaranlegt sé og árangursríkt að rannsaka slík alvarleg brot á grundvelli stjórnsýslulaga.

10.1.1 Helstu kostir

Nærtækasta leiðin til að bæta skilvirkni og draga úr tvíverknaði við rannsókn efnahagsbrota virðist vera að setja á stofn efnahagsbrotastofnun sem falin yrði rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum á sem allra flestum sviðum.

Kostir slíkrar stofnunar væru þeir að grunur um efnahagsbrot væri rannsakaður frá upphafi til enda af einni stofnun. Slík stofnun myndi jafnframt hafa í för með sér að á einum stað yrði unnt að hafa yfirsýn yfir efnahagsbrotastarfsemi í landinu og unnt að tryggja að sömu lögaðilar og einstaklingar sættu ekki rannsókn margra stofnana á sama tíma. Unnt yrði að stemma stigu við tvíverknaði sem felst í núverandi fyrirkomulagi sem hefur það í för með sér að fleiri en ein stofnun getur verið að afla gagna og kanna gögn frá sama aðila á sama tíma vegna sömu eða tengdrar háttsemi eða að fleiri en ein stofnun komi að rannsókn sama máls þannig að mörg teymi rannsakaenda þurfi að kynna sér flókin og umfangsmikil mál frá grunni.

Líkur eru á að fjárhagsleg samlegðaráhrif yrðu umtalsverð vegna minni yfirstjórnarkostnaðar, betri nýtingar á sérfræðiþekkingu og minni hættu á tvíverknaði við rannsókn tengdra mála.

10.1.2 Helstu vankantar

Þegar þessi leið er hins vegar skoðuð nánar blasa við ýmis vandamál varðandi sameiningu efnahagsbrotarannsóknna í eina lögreglu- og saksóknarstofnun. Þær stofnanir sem nú sinna rannsókn efnahagsbrota eru afar ólíkar að uppbyggingu og fást auk þess við mjög ólík verkefni á sviði eftirlits og rannsókna.

10.1.2.1 Eftirlit og rannsókn skilin að

Eins og áður hefur verið rakið er fyrirkomulagið þannig á mörgum sviðum að eftirlitsstofnunum hefur verið falið að annast bæði eftirlit og rannsókn á grun um refsiverða háttsemi sem vaknar við eftirlit. Í flestum tilvikum er rannsókn á grun um refsiverða háttsemi mjög óverulegur hluti af starfsemi stofnana. Ljóst er að í mörgum tilvikum væri miklum vandkvæðum bundið að skilja að eftirlit og rannsóknir og flytja allar rannsóknir undir efnahagsbrotastofnun. Eftir sem áður yrði sérfræðiþekking á viðkomandi sviði að vera til staðar á báðum stöðum. Þá er hætt við að áfram þyrfti að fara fram frumrannsókn á meintri refsiverðri háttsemi áður en unnt væri að taka ákvörðun um að vísa grun um refsiverða háttsemi til rannsóknar hjá efnahagsbrotastofnun.

10.1.2.2 Endurskoðun refsinga og stjórnsýslusekta

Ljóst er að í ýmsum málaflökkum gegna stjórnsýslusektir lykilhlutverki sem viðurlagaúrræði. Tiltölulega nýleg löggjöf er í gildi á sviðum sem heyra undir Fjármálaeftirlitið og Samkeppniseftirlitið og við þá endurskoðun var viðurlagakerfið sérstaklega endurskoðað. Rannsókn á grun um háttsemi sem talin er að geti sætt slíkum viðurlögum fer að meginstefnu til fram á grundvelli stjórnsýslulaga. Ef ákvörðun yrði tekin um að færa rannsóknir á viðkomandi sviði til efnahagsbrotastofnunar yrði að taka ákvörðun um hvort núverandi samspil stjórnsýslusekta og refsinga yrði alfarið kollvarpað og grunur um hvers kyns réttarbrott yrði látinn sæta lögreglurannsókn og eftir atvikum sektarboði lögreglu eða ákæru eða að rannsóknir mála

sem talið yrði að unnt væri að ljúka með stjórnarsýslusektum yrðu skildar eftir hjá eftirlitsstofnuninni í stjórnarsýslufarvegi. Ef síðari leiðin yrði farin er ljóst að mun minna hagræði yrði af breytingum þar sem eftir sem áður þyrfti að starfrækja rannsóknardeildir við eftirlitsstofnanir til þess að annast stjórnarsýslurannsóknir í málum þar sem um væri að ræða grun um háttsemi sem talið væri að gæti varðað slíkum viðurlögum. Tæplega kæmi til greina að málsmeðferð hjá efnahagsbrotastofnun gæti ýmist leitt til stjórnarsýsluviðurlaga eða til refsinga.

Sá ókostur myndi jafnframt fylgja víðtækri sameiningu rannsókna í efnahagsbrotamálum í eina stofnun að slíkri stofnun yrði þá falin rannsókn og eftir atvikum útgáfa ákæru eða ákvörðun viðurlaga vegna mikils fjölda tiltölulega einfaldra mála. Talsverð hætta er á að afgreiðsla slíkra mála myndi draga athygli og krafta frá rannsóknum og saksókn í alvarlegum efnahagsbrotamálum.

10.1.2.3 Vandkvæði á að færa rannsóknarheimildir eftirlitsstofnana til lögreglu

Í lögum um ýmsar eftirlitsstofnanir eru þeim veittar ýmsar heimildir til eftirlits og rannsókna sem lögregla hefur ekki án sérstaks dómsúrskurðar, svo sem aðgangur að ýmsum skráðum upplýsingum og heimildir til að kalla eftir gögnum. Sem dæmi um þetta er aðgangur skattfyrivalda, þ.m.t. skattrannsóknarstjóra að bókhaldi og öðrum gögnum sem varðar rekstur svo og að starfsstöðvum framtalsskyldra aðila og birgðageymslum, skv. 94. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Þá hefur skattrannsóknarstjóri heimild til að óska eftir upplýsingum úr fjármála- stofnunum á grundvelli einfaldrar beiðni en lögregla þarf dómsúrskurð fyrir öflun slíkra gagna. Sama má segja um heimildir Fjármálaeftirlitsins, skv. 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem m.a. er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann þátt og svo oft sem það telur þörf á. Verði rannsóknir á grun um refsiverða háttsemi færðar frá eftirlitsstofnunum til lögregluembættis þyrfti að veita slíku embætti sambærilegar heimildir og eftirlitsstofnanirnar hafa nú því ella er hætta á að draga myndi úr skilvirkni og árangri af rannsóknum. Afmarka þyrfti hvort slík stofnun fengi almennar heimildir til slíks aðgengis án dómsúrskurðar eða hvort slíkt aðgengi yrði bundið við rannsóknir á tilteknum sviðum.

10.1.2.4 Ólík fjármögnun stofnana

Fjármálaeftirlitið er að hluta til fjármagnað með eftirlitsgjaldi sem lagt er á þá starfsemi sem sætir eftirliti, sbr. lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Yrðu rannsóknir á meintri refsiverðri háttsemi á þeim sviðum sem heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins færðar til efnahagsbrotaembættis (lögreglu) er nokkuð ljóst að tekjur af eftirlitsgjaldi myndu ekki færast með til slíks embættis heldur verði þær áfram notaðar til fjármögnunar á eftirlitsþættinum.

Eftirlitsgjöld og önnur gjöld sem lögð eru á vegna starfsemi eftirlitsstofnana renna hins vegar í ríkissjóð, sbr. t.d. umsýslu- og eftirlitsgjald sem lagt er á eftirlitskyld félög skv. 95. gr. ársreikningalaga nr. 3/2006 og samrunagjald skv. 17. gr. g í samkeppnislögum nr. 44/2005.

Fjármögnun Fjármálaeftirlitsins eða önnur gjöld sem lögð eru á í eftirlitsstarfsemi er þó tæplega alvarleg hindrun fyrir því að færa rannsóknir frá þessum stofnunum.

10.1.2.5 Samantekt

Verulegum vandkvæðum virðist undirorpið að færa með almennum hætti þann þátt í starfsemi eftirlitsstofnana er lýtur að rannsóknum yfir í eina efnahagsbrotastofnun. Ekki þykja heldur nægilega sterk rök fyrir þeirri grundvallarbreytingu að kljúfa í sundur eftirlit og rannsóknir og færa rannsóknirnar yfir í efnahagsbrotastofnun, einkum í þeim tilvikum þegar rannsóknir eru óverulegur þáttur í starfsemi stofnana. Hér á eftir verða hins vegar fjallað um ýmsar úrbætur sem nefndin telur þörf á að gera á málsmeðferð í efnahagsbrotarannsóknum.

10.2 Efnahagsbrotastofnun á grunni embættis sérstaks saksóknara

Önnur leið er að setja á fót stofnun á grunni embættis sérstaks saksóknara sem fari með hliðstæð verkefni og það embætti nú. Að auki verði peningaþvættisskrifstofa færð til stofnunarinnar og komið á fót deild til að annast endurheimt ólöglegs ávinnings af brotum. Stofnunin færi með lögreglurannsóknir og ákærvald vegna umfangsmikilla og flókinna auðgunarbrot, efnahagsbrota og meiri háttar skattalagabrot.

Lögregluvald og ákærvald stofnunarinnar yrði skilgreint í lögreglulögum og sakamálaögum. Fyrirmynd að uppbyggingu slíkrar stofnunar yrði sótt til Økokrim í Noregi og SØIK í Danmörku en þessar stofnanir fara með rannsóknir og ákærvald í stærstu skattalaga- og efnahagsbrotamálum. Stofnunin yrði þó frábrugðin þeim embættum að því leyti til að saksókn allra skattalaga- og efnahagsbrotamála yrðu að öllu leyti á hendi þessa embættis, en bæði í Noregi og í Danmörku fer rannsókn og saksókn meginþorra efnahagsbrotamála fram hjá einstökum lögregluumdæmum landsins. Hið íslenska embætti myndi því óhjákvæmilega að jafnaði fást við breiðari flóru mála en fyrrnefnd embætti í Noregi og Danmörku.

Helstu verkefni stofnunarinnar yrðu:

1. Rannsókn alvarlegra og/eða umfangsmikilla auðgunar- og efnahagsbrotamála, ýmist frumrannsókn eða framhaldsrannsókn mála sem vísað er til embættisins frá sérhæfðum stjórnsýslustofnunum, svo sem eftirlitsstofnunum.
2. Ákærmeðferð í auðgunar- og efnahagsbrotamálum og í meiri háttar skattamálum.
3. Rekstur peningaþvættisskrifstofu.
4. Rekstur deildar sem hefði með höndum að finna, rekja og stuðla að endurheimt ólöglegs ávinnings af brotum. Deildin myndi þjóna stofnuninni og aðstoða önnur lögregluembætti við endurheimt ólöglegs ávinnings af skipulagðri brotastarfsemi og öðrum hagnaðarbrotum.

Grundvallarforsendan fyrir því að setja slíka stofnun á fót er að henni verði gert kleift að gegna því hlutverki að rannsaka og sækja skattalaga- og efnahagsbrot með skilvirkum og árangursríkum hætti. Það er því aðeins mögulegt að embættið geti rannsakað samtímis allt að 5-10 umfangsmikil efnahagsbrotamál á hverjum tíma auk alls þess fjölda meðalstórra mála sem reynslan sýnir að berast árlega frá öðrum lögregluembættum, eftirlitsstofnunum, skiptastjórum, lögmönnum, skattrannsóknarstjóra og öðrum. Jafnframt verður embættið að hafa burði til að fylgja þessum málum eftir í ákærmeðferð og fyrir dómi.

Eins og áður hefur verið vikið að telja skýrsluhöfundar að rannsóknir skattalaga- og efnahagsbrota hafi verið stórlega vanræktar fram til ársins 2009 og langur vegur frá að nægur mannaflí og sérfræðiþekking hafi verið til staðar til að sinna þessum málaflokkum með viðunandi hætti. Á þessum tíma hefur hins vegar skapast dýrmæt reynsla og þekking í rannsókn slíkra mála.

Að áliti nefndarinnar kemur ekki til álita að fækka mannafla við þessar rannsóknir í það horf sem var fyrir 2009.

Við mótun tillagna um stærð efnahagsbrotastofnunar telur nefndin hins vegar óhætt að leggja til grundvallar að sá fjöldi efnahagsbrotamála sem verið hefur til rannsókna og ákærumeðferðar frá árinu 2009 gefi ekki rétta mynd af þeim fjölda mála sem þörf verður á að rannsaka og reka fyrir dómi í framtíðinni og að vænta megi að slíkum málum muni fækka talsvert frá því sem nú er. Er þá fyrst og fremst verið að horfa til þess málafjölda sem borist hefur embætti sérstaks saksóknara frá Fjármálaeftirlitinu frá hrúni. Þannig verði unnt að minnka umfang starfseminnar frá því sem nú er þegar séð verður fyrir endann á þeim rannsóknum sem rekja má til bankahrunsins og meðferð slíkra mála fyrir dómi er langt á veg komin. Þar sem uppbygging embættis sérstaks saksóknara var hægari en til stóð, innkomin mál fleiri og umfangsmeiri en búist var við, sameining efnahagsbrotadeildarinnar olli töfum á meðferð hrunmála og málsmeðferðin fyrir dómi hefur reynst verulega tímafrekari en ætlað var, telur sérstakur saksóknari fyrir séð að enn muni dragast nokkuð að ljúka rannsókn allra svokallaðra hrunmála og meðferð þeirra fyrir héraðsdómi mun óhjákvæmilega dragast fram á árið 2015. Þá hafi nýjum málum hjá embætti sérstaks saksóknara fækkað minna á árinu 2012, og það sem af er árinu 2013, en búast hefði mátt við. Ljóst er þannig að þótt unnt verði að draga eitthvað úr umfangi rannsókna og saksókna á efnahagsbrotum í framtíðinni frá því sem nú er gefur staða rannsókna og dómsmeðferðar hrunmála og þróun í fjölda nýrra mála fullt tilefni til að fara varlega í snöggan niðurskurð.

Í kafla 11.1 verður reynt að áætla nauðsynlegan starfsmannafjölda slíks embættis, umfang starfseminnar að öðru leyti og árlegan rekstrarkostnað.

10.2.1 Helstu kostir

1. Reynsla nágrannaþjóða okkar sýnir að rannsókn flókinna og umfangsmikilla efnahagsbrotamála kallar á svo mikla sérhæfingu og sérfræðipækkingu að viðunandi árangri verður ekki náð nema sérstakri stofnun sé falið að fara með bæði rannsókn og ákærumeðferð í slíkum málum.
2. Um tiltölulega litlar breytingar yrði að ræða frá núverandi fyrirkomulagi.
3. Sú sérfræðipækking og reynsla sem myndast hefur hjá embætti sérstaks saksóknara við rannsókn og saksókn í umfangsmiklum efnahagsbrotum yrði varðveitt og unnt yrði að byggja ofan á hana.
4. Kjarnastarfsemi stofnunarinnar yrði rannsóknir og saksókn umfangsmikilla og flókinna auðgunarbrot, efnahagsbrot og skattalagabrot og kröftum starfsmanna yrði ekki dreift við meðferð einfaldari mála.
5. Gengið er út frá því að samskipti og samvinna við skattrannsóknarstjóra ríkisins, Fjármálaeftirlitið og fleiri sérhæfða eftirlits- og rannsóknaraðila á sviði efnahagsbrotu verði eflað í samræmi við það sem fjallað er um í kafla 9.2 og víðar í skýrslunni þannig að sérfræðipækking þessara stofnana nýtist sem best við efnahagsbrotarannsóknir.

10.2.2 Helstu vankantar

1. Ekki myndi fást sambærileg yfirsýn yfir efnahagsbrot í landinu á einum stað og með stofnun stærra embættis með víðtækara hlutverk.

10.3 Fyrirkomulag rannsókna og saksóknar í skattalagabrotamálum

Eins og fyrir hefur verið fjallað um í skýrslunni hafa rannsóknir skattalaga- og tollalagabrota margt sameiginlegt með lögreglurannsóknum. Rannsóknir á skattalagabrotum fara fram á grundvelli sakamálalaga að því leyti að grunaðir menn fá réttarstöðu sakaðra manna og heimilt er að beita ýmsum þvingunarráðstöfunum sakamálalaga. Starfsmenn tollstjóra hafa lögregluvald en starfsmenn skattrannsóknarstjóra ekki. Þar sem mun fleiri skattalagabrot sæta lögreglurannsókn og ákærumeðferð en tollalagabrot og fleiri ákæru eru gefnar út vegna þeirra en samanlagt vegna annarra efnahagsbrota skiptir fyrirkomulag rannsókna og saksóknar í þeim málaflokki mun meira máli í þessu samhengi.

Skattrannsóknarstjóri hefur það hlutverk að rannsaka grun um skattsvik og önnur refsiverð brot gegn skattalögum svo og brot gegn bókhaldslögum og ársreikningalögum. Helstu sérkenni þeirra rannsókna sem skattrannsóknarstjóri framkvæmir séu eftirfarandi:

1. Flestar rannsóknir hefjast að frumkvæði embættisins sjálfs en einnig á grundvelli tilkynninga frá ríkisskattstjóra, tilvísun frá lögreglu eða kæru, tilkynningu eða ábendingum frá þriðja aðila.
2. Skattrannsóknarstjóri fer ekki með lögreglu- eða ákæruvald en hefur engu að síður heimildir til að beita ýmsum rannsóknarráðstöfum, með eða án úrskurðar dómstóla. Samkvæmt 5. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt er lögreglu skylt að veita skattrannsóknarstjóra ríkisins nauðsynlega aðstoð í þágu rannsókna ef aðili færir undan afhendingu bókhaldsgagna og hætta er á sakarspjöllum vegna gruns um væntanlegt undanskot gagna. Sömuleiðis er lögreglu skylt að færa aðila til skýrslugjafar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins ef hann hefur að forfallalausum ekki sinnt kvaðningu þess efnis.
3. Samkvæmt 3. mgr. 103. gr. laga um tekjuskatt hefur skattrannsóknarstjóri við rannsókn aðgang að öllum framtölum og skýrslum í vörslu ríkisskattstjóra og getur krafist allra upplýsinga og gagna sem hann telur þörf á frá ríkisskattstjóra og aðilum sem um ræðir í 94. gr. Skattrannsóknarstjóri getur jafnframt, án dómsúrskurðar, farið á starfsstöð eða í birgðageymslu skattaðila og lagt fyrir skattaðila eða umboðsmann hans að afhenda skattrannsóknarstjóra ríkisins umbeðin gögn.
4. Samkvæmt 7. mgr. 103. gr. laga um tekjuskatt skal skattrannsóknarstjóri við rannsóknaraðgerðir gæta að ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Enda þótt rannsókn skattrannsóknarstjóra fari í veigamiklum atriðum eftir ákvæðum sakamálalaga fer um rannsóknina að ýmsu leyti með öðrum hætti en hjá lögreglu. Þannig er t.d. sá veigamikli munur á að í 32. gr. reglugerðar nr. 373/2001 um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókn er rannsóknarþola gefinn ríkari réttur en hjá lögreglu þar sem mælt fyrir um rétt hans til að fá að rannsókn lokinni afhent eintak af skýrslu skattrannsóknarstjóra ríkisins og er honum gefinn kostur á að tjá sig um efni skýrslunnar og koma að mótmælum, gögnum og skriflegum skýringum, áður en skattrannsóknarstjóri ríkisins tekur ákvörðun um framhald málsins. Þessi andmælaréttur er þó ekki tryggður í lögum.
5. Engar vararefsingar fylgja sektarákvörðunum skattrannsóknarstjóra og yfirsattanefndar, gagnstætt sektarákvörðunum dómstóla og verða þær því fullnustustaðar með sama hætti og skattkröfur almennt.
6. Afskipti ríkissaksóknara af embætti skattrannsóknarstjóra eru lögbundin að því leyti að samkvæmt 3. mgr. 110. gr. tekjuskattslaga skal skattrannsóknarstjóri senda

ríkissaksóknara skrá yfir mál sem lokið er með því að sakborningur gengst undir sektarákvörðun skattrannsóknarstjóra. Telji ríkissaksóknari að saklaus maður hafi verið látinn gangast undir sektarákvörðun eða málalok hafi verið fjarstæð að öðru leyti getur hann borið málið undir dómara til ónýtingar á ákvörðun skattrannsóknarstjóra.

Að lokinni rannsókn, sem talið er að hafi leitt í ljós refsivert brot gegn skattalögum, hefur skattrannsóknarstjóri úr eftirfarandi þremur kostum að velja:

1. Sé um minni háttar brot að ræða getur hann boðið viðkomandi að ljúka máli með sekt. Tiltölulega fáum málum lýkur þó með þeim hætti þar og hámark sektarákvörðunar er 6 millj. kr.
2. Sé um minni háttar brot að ræða, en viðkomandi vill ekki gangast undir sekt, er málið sent yfirséð til meðferðar og hefur hún heimild til að leggja á sektir. Hinn grunaði getur þó kosið að málið verði sent lögreglu til rannsóknar og sama gerist ef hann lætur ekki mál til sín taka fyrir yfirséð til meðferðar.
3. Telji skattrannsóknarstjóri að um meiri háttar brot sé að ræða sendir hann málið til embættis sérstaks saksóknara til frekari rannsóknar og eftir atvikum útgáfu ákæru.

Í öllum þeim tilvikum sem að ofan greinir sendir skattrannsóknarstjóri málið jafnframt, að undangenginni rannsókn, til ríkisskattstjóra þar sem endurálagning skatta fer fram, nema það sé sýnilega óþarft. Viðkomandi skattþegn getur síðan skotið þeirri álagningu til yfirséð til meðferðar. Skattþegn getur einnig farið með ágreining um álagningu fyrir dómstóla, en þangað geta slík mál borið að með ýmsum hætti. Hvert mál sem skattrannsóknarstjóri tekur til rannsóknar hefur þannig tvo þætti sem þó tengjast náið, þ.e. refsipátt og skattapátt og lýtur hvor þáttur um sig ólíkri málsmeðferð.

Embætti skattrannsóknarstjóra nýtur nokkurrar sérstöðu þar sem markmið með rannsóknnum þess er tvíþætt, þ.e. annars vegar að leggja grunn að endurákvörðun opinberra gjalda og hins vegar að vera grundvöllur að refsimeðferð vegna ætlaðra skattalagabrota. Með lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum var greint á milli rannsóknarvalds og úrskurðarvalds í skattamálum og ber ríkisskattstjóra við endurákvörðanir sínar að leggja sjálfstætt mat á skattrannsóknir sem fram hafa farið á vegum skattrannsóknarstjóra og liggja endurákvörðun til grundvallar.

Samkvæmt framansögðu annast skattrannsóknarstjóri rannsóknir á skattalagabrotum á stigi lögreglurannsóknar og hefur þannig ýmsar þvingunar- og rannsóknarheimildir. Málsmeðferðin hefur þó einnig einkenni stjórnsýslumeðferðar, einkum um atriði sem ganga lengra en sakamálalögin í að tryggja rétt aðila sem sæta meðferð hjá stjórnvaldi, sbr. m.a. fyrrgreint ákvæði um að skýrsla sé send aðila til andmæla áður en rannsókn er lokið.

Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar er fjallað um möguleika á sameiningu skattrannsóknarstjóra og þess embættis sem fer með rannsókn og saksókn efnahagsbrota. Þar kemur fram að skattalagabrot sé að jafnaði stærsti málaflokkurinn innan efnahagsbrota. Skattalagabrot sæti frumrannsókn hjá skattrannsóknarstjóra en séu síðar yfirfarin og flóknari mál rannsökuð frekar hjá því embætti sem fer með efnahagsbrot og þar tekin ákvörðun um hvort ákært verður. Þessi framkvæmd hafi sætt gagnrýni vegna tvíverknaðar og lengri málsmeðferðar. Ríkissaksóknari telur að skoða verði möguleika á að sameina embætti skattrannsóknarstjóra og það embætti sem fer með rannsókn og saksókn efnahagsbrota en bendir þó á að hjá

skattrannsóknarstjóra sé einnig unnið að öðrum verkefnum en rannsókn sakamála og afgreiðslu þeirra og þau verkefni eigi heima hjá skattayfirvöldum eftir því sem þau telja hentugast. Ríkissaksóknari telur að skattrannsóknarstjóri hafi ekki þær heimildir sem þurfi til að rannsaka sakamál með fullnægjandi hætti.

Ríkissaksóknari telur að 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. Þá er tekið fram að mikilvægt væri að sú þekking og geta sem sé til staðar hjá skattrannsóknarstjóra flytjist yfir og nýtist hjá sameinuðu embætti ef til stofnunar þess kemur.

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

Þar sem rannsóknir skattrannsóknarstjóra fara að verulegu leyti eftir lögum um meðferð sakamála þótti nefndinni ástæða til að kanna sérstaklega hvort ástæða væri til að sameina starfsemi embættis skattrannsóknarstjóra og þá starfsemi sem nú fer fram hjá embætti sérstaks saksóknara. Um yrði að ræða lögreglu- og ákærvaldsstofnun sem tæki við öllum málum sem nú eru til rannsóknar hjá umræddum tveimur stofnunum. Helsta fyrirmynd embættisins yrði Ekobrottsmyndigeten í Svíþjóð, sem fyrr hefur verið vikið að. Sá veigamikli munur yrði þó á milli þessarar stofnunar og Ekobrottsmyndigheten að í Svíþjóð eru mál send til rannsóknardeildar skattsins (skattebrottsenheten) frá Ekobrottsmyndigheten og eru rannsóknirnar að miklu leyti framkvæmdar af rannsóknardeildunum.

Í köflum 10.3.1 – 10.3.5 hér á eftir verður fjallað um framangreindan sameiningarkost og aðra möguleika á fyrirkomulagi rannsókna og saksóknar í skattalagabrotamálum.

10.3.1 Sameining embættis sérstaks saksóknara og skattrannsóknarstjóra

Helstu forsendur fyrir stofnun nýs embættisins sem tæki við verkefnum skattrannsóknarstjóra og embættis sérstaks saksóknara eru eftirfarandi:

1. Rannsókn á brotum gegn skattalögum, bókhalds- og ársreikningalögum yrði önnur af tveimur stoðum embættisins, þar sem jafnframt starfaði saksóknari og saksóknarfulltrúar svo og löglærðir og viðskiptamenntaðir rannsóknarmenn.
2. Alþjóðlegri samvinnu á sviði skattrannsókna yrði sinnt af þessari stofnun.
3. Öll málsmeðferð vegna skattalagabrota yrði á grundvelli ákvæða sakamálalaga.
4. Haldast myndu sérstakar heimildir í þessum málaflokki til aðgangs að gögnum, þ.m.t. að gögnum í skattkerfinu og til að fara á starfsstöð eða í birgðageymslu skattaðila.

5. Skattalagabrotamálum yrði ekki vísað til yfirsattanefndar heldur yrði málum vegna minni háttar skattalagabrota lokið með því að sakborningi væri boðið að gangast undir lögreglustjórasett í samræmi við ákvæði sakamálalaga. Sektarheimildir í þessum málaflokki yrðu þó hækkaðar verulega.
6. Reglugerðarákvæði um að veita skattþegni möguleika á formlegum skriflegum andmælum að rannsókn lokinni yrði felld brott.
7. Rannsóknir skattalagabrota yrðu að miklu leyti hafnar að frumkvæði þessarar stofnunar á sama hátt og nú er tíðkað hjá skattrannsóknarstjóra.
8. Náið samstarf yrði áfram haft við stofnanir í skattkerfinu.
9. Kröfu ríkissjóðs vegna endurákvörðunar opinberra gjalda yrði rekin samhliða refsímálinu fyrir dómstólum þar sem það þykir hentugra, eins og heimilt er samkvæmt sakamálalögum.
10. Tryggt yrði að refsivörslu á sviði skattalagabrota yrði ekki gert lægra undir höfði en öðrum þeim málaflokum sem stofnuninni yrði falið að sinna, enda er skilvirk rannsókn og málsmeðferð skattalagabrota ein af stoðunum undir sanngjarnri og árangursríkri skattheimtu sem tilvist ríkisins grundvallast á.

10.3.1.1 Helstu kostir

1. Komið yrði í veg fyrir þann tvíverknað sem felst í því að frumrannsókn á brotum gegn skattalögum, bókhaldslögum og ársreikningalögum fer fram hjá einu embætti en annað embætti lýkur rannsókn og fylgir máli eftir með saksókn. Mögulegt yrði að hætta rannsókn fyrir í málum sem ekki þykja líkleg til ákærumeðferðar og skýrsla um rannsókn gerð einfaldari sem myndi hraða málsmeðferð.
2. Sérfræðipækking á sviði skattamála ætti að nýtast betur í einu embætti en tveimur.
3. Sérfræðipækking á sviði lögreglurannsókna ætti að nýtast betur í einu embætti en tveimur.
4. Rannsóknarheimildir og þvingunarúrræði sem lögregla hefur yfir að ráða yrðu aðgengilegri við rannsókn skattamála en nú er. Þó verður að hafa í huga að skattrannsóknarstjóri getur gripið til flestra þeirra þvingunarúrræða sem lögreglu standa til boða.
5. Flækjustig í rannsóknum og ákvörðun viðurlaga fyrir skattalagabrot ætti að minnka umtalsvert við það að viðurlög við skattalagabrotum væru ákveðin af lögreglu og dómstólum í stað skattrannsóknarstjóra, yfirsattanefndar og dómstóla eins og nú er.
6. Betri yfirsýn fengist yfir skattalaga-, bókhalds- og ársreikningabrot og önnur efnahagsbrot sem kunna að tengjast slíkum brotum ef rannsókn allra slíkra brota færi fram hjá sömu stofnun.
7. Rannsóknir skattamála myndu lúta eftirliti og yfirstjórn ríkissaksóknara á sama hátt og aðrar lögreglurannsóknir og unnt yrði að skjóta ákvörðunum um að fella niður rannsókn til ríkissaksóknara.
8. Ætla má að meira samræmi yrði í viðurlögum en nú er.
9. Nokkur samlegðaráhrif yrðu af slíkri sameiningu hvað varðar rekstrarkostnað. Óvarlegt er þó að ætla að verulegur fjárhagslegur sparnaður yrði af slíkri sameiningu.
10. Um yrði að ræða nokkuð stóra stofnun með meiri getu til að rannsaka flókin og umfangsmikil mál með árangursríkum hætti en tvö smærri embætti. Þótt rannsóknir skattalagabrota yrðu væntanlega undir sérstakri stoð eða deild yrði unnt að færa mannafla til tímabundið eftir álagi á hverjum tíma.
11. Alþjóðleg tengsl á sviði lögreglurannsókna myndu nýtast við rannsókn skattalagabrota og störf sameiginlegrar deildar sem fást myndi við endurheimt ólögmeats ávinnings efnahagsbrota myndi nýtast í báðum málaflokkum.

12. Rannsókn og ákvörðun viðurlaga vegna skattalagabrota frá upphafi til enda heyrði undir sama ráðuneyti.

10.3.1.2 Helstu vankantar

1. Hætta er á að ekki yrðu eins skýrar áherslur í rannsókn skattalagabrota hjá stórrí efnahagsbrotastofnun og nú er hjá sérstöku skattrannsóknarembætti. Þessi málaflökkur kynni að verða í skugganum af rannsókn annarra efnahagsbrota. Þá er hætta á að sérþekking á þessum brotaflokkum minnki með því að starfsfólk færir á milli deilda innan efnahagsbrotastofnunar eftir álagi á hverjum tíma.
2. Skattrannsóknir myndu ekki heyra undir sama ráðuneyti og ríkisskattstjóri og skattamál almennt. Viss hætta er á að tengslin milli hinnar nýju stofnunar og annarra skattyfirvalda yrðu minni en milli ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra nú.
3. Ekki nyti sérþekkingar yfirskattanefndar á sviði viðurlagaákvörðunar vegna minni skattalagabrota.
4. Minni skattalagabrot myndu sæta meðferð hjá lögreglu og eftir atvikum lögreglustjórasedi í stað þess að þeim er nú lokið með sekt innan skattkerfisins. Brot gegn skattalögum myndu því sæta alvarlegri meðferð en nú er þar sem minni mál myndu sæta lögreglumeðferð en ekki sekt innan stjórnsýslunnar.
5. Einhverjir örðugleikar gætu orðið á því að færa allar rannsóknarheimildir skattrannsóknarstjóra yfir til lögreglustjóra skattalaga- og efnahagsbrota með óbreyttum hætti.
6. Þessi málaflökkur myndi sæta nokkurri sérstöðu innan efnahagsbrotastofnunar þar sem skattalagabrotamál myndu í meira mæli verða tekin til rannsóknar á grundvelli eigin frumkvæðis stofnunarinnar en slíkt er mun sjaldgæfara í öðrum málaflokkum sem stofnunin hefði með höndum. Úr því væri þó unnt að bæta með skýrari og eftir atvikum breyttum reglum frá ríkisskattstjóra um hvenær málum skuli vísað til efnahagsbrotastofnunar.

Þessi leið myndi skapa Íslandi nokkurra sérstöðu í samanburði við Danmörk, Noreg og Svíþjóð, með því að í þeim löndum eru starfræktar sérstakar deildir innan skattkerfisins sem hafa með höndum skattrannsóknir, eftir atvikum í samráði og samstarfi við lögreglu- og ákærvaldsembætti viðkomandi landa. Þannig voru sérstakar rannsóknardeildir settar á fót í Svíþjóð (skattebrottsenheten) samhliða því að ekobrottsmyndigheten var sett á laggirnar á árinu 1998. Hafa þær deildir yfir að ráða ríflega 300 starfsmönnum. Þær deildir eru starfræktar innan skattkerfisins en eru aðskildar frá annari starfsemi þess. Starfsmenn þeirra sinna rannsóknum skattalagabrota í nánú samstarfi og í samvinnu við Ekobrottsmyndigheten en samstarfi „skattebrottsenheten“ og „Ekobrottsmyndigheten“ er markaður rammi í sérstökum lögum (*Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.*). Við endurskoðun stofnanaumgjörðarinnar í Svíþjóð var sérstaklega skoðað fyrirkomulag skattrannsókna innan stofnanakerfisins. Var niðurstaðan þar sú að þeim væri best fyrirkomið innan skattkerfisins, eftir atvikum í nánú samstarfi og samvinnu við ákærvaldshafa. Var þar meðal annarra atriða horft til þess að reynslan af rannsóknum skattalagabrota sýni að þær rannsóknir leiði sjaldnast til rannsóknar á öðrum refsiverðum brotum samhliða. Þá þurfi sjaldnar að beita þvingunarúrreðum við rannsóknir skattalagabrota en við rannsóknir annarra brota. Rannsóknir langflestu skattalagabrota séu tiltölulega tæknilega einfaldar. Þá séu nær allar tilkynningar um ætluð skattsvik komnar frá skattyfirvöldum sjálfum og byggðar á gögnum sem skattyfirvöld hafa greiddan aðgang að. Þurfi sjaldnast að koma til viðbótar gagnaöflunar hjá lögreglu.

10.3.2 Embætti lögreglustjóra skattalagabrota með ákærvald

Vegna sérstöðu skattalagabrota, m.a. vegna fjölda mála skoðaði nefndin jafnframt þann möguleika að breyta embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins í embætti lögreglustjóra skattalagabrota og færa þar undir ákærvald í skattamálum. Lögregluembættið yrði hluti af lögreglu ríkisins og myndi heyra undir ríkislögreglustjóra hvað löggæsluþáttinn varðar en ríkissaksóknara hvað varðar eftirlit og íhlutun í rannsóknir og saksókn. Minni skattalagabrotum yrði lokið með lögreglustjórásátt í stað sektargerðar hjá skattrannsóknarstjóra eða sektarákvörðunar yfirskattanefndar. Í sjálfu sér yrði ekki um mjög yfirgripsmiklar breytingar að ræða á eðli rannsóknanna þar sem skattrannsóknarstjóri skal við rannsóknaraðgerðir sínar gæta ákvæða laga um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Þá hefur skattrannsóknarstjóri yfir að ráða flestum sömu þvingunarráðstöfunum og lögregla.

10.3.2.1 Helstu kostir

Helstu kostir þessa fyrirkomulags umfram núverandi fyrirkomulag og það að sameina skattrannsóknir og rannsóknir annarra efnahagsbrota í eina stofnun eru eftirfarandi:

1. Minni breyting frá núverandi fyrirkomulagi en að setja á fót stofnun sem hefði bæði með höndum rannsókn og saksókn skattalagabrota og efnahagsbrota.
2. Auðveldara yrði að tryggja þá sérstöðu rannsókna skattalagabrota sem felst í því að þeim er ætlað að styðja við skilvirka innheimtu skatta í ríkissjóð.
3. Málaflokkurinn nýtur sérstöðu að því leytnu til að málafjöldinn er margfalt fleiri vegna skattalagabrota en annarra efnahagsbrota sem kallar á að tekið sé með öðrum hætti á þeim málaflokki.
4. Visst ósamræmi væri fólgið í því að lögreglustjóri efnahagsbrota færi með rannsókn allra skattalagabrota, jafnt stórra sem smárra en aðeins með rannsókn alvarlegustu og umfangsmestu auðgunar- og efnahagsbrotanna.
5. Auðveldara yrði að halda sterkum tengslum milli rannsókna og ákvörðunar viðurlaga fyrir skattalagabrot og annarrar starfsemi skattkerfisins sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, ríkisskattstjóra og aðrar stofnanir í skattkerfinu.
6. Komið yrði í veg fyrir þann tvívernað sem fylgir frumrannsókn skattalagabrota hjá einu embætti og framhaldsrannsókn og eftir atvikum útgáfu ákæru hjá öðru.
7. Rannsókn skattamála og ákvörðun viðurlaga vegna skattalagabrota færi að öllu leyti í farveg lögreglurannsókna, lögreglustjórasedka og eftir atvikum dómstólameðferð.
8. Rannsókn skattamála lyti eftirliti og yfirstjórn ríkissaksóknara á sama hátt og aðrar lögreglurannsóknir og unnt yrði að skjóta ákvörðunum um að fella niður rannsókn til ríkissaksóknara.
9. Ætla má að meira samræmi yrði í viðurlögum en nú er.

10.3.2.2 Helstu vankantar

1. Hætt er við að tvö minni embætti á þessu sviði hefði minni getu til að fást við alvarleg og umfangsmikil mál en ein stærri efnahagsbrotastofnun.
2. Skattalagabrot geta tengst öðrum efnahagsbrotum, svo sem auðgunarbrotum. Þá getur grunur um bókhalds- og ársreikningabrot vaknað jafnt við skattrannsókn og rannsókn á auðgunar- og efnahagsbrotum. Þannig getur við upphaf rannsóknar verið erfitt að greina sakarefnið. Ef sett verða á fót embætti lögreglustjóra skattamála og efnahagsbrotastofnun fæst ekki sama yfirsýn yfir efnahagsbrot og ef rannsóknirnar væru á einum stað. Hætta getur verið á að sömu

aðilar sæti rannsókn vegna sömu eða svipaðrar háttsemi á báðum stöðum sem skapar tvíverknad og getur bæti spillt rannsókn og stefnt réttaröryggi þeirra sem rannsókn sæta í hættu. Á móti kemur að hingað til hefur verið fátítt að ákært sé fyrir önnur efnahagsbrot samhliða skattalagabroti.

3. Ákærvald yrði á hendi fleiri embætta en nú er sem gæti veikt þann þátt í meðferð skattalaga- og efnahagsbrotamála.
4. Hætt er við að sérþekking í hvorum málaflokki myndi einangrast og hvort embætti um sig myndi fyrst og fremst horfa til mögulegrar refsiverðrar háttsemi á sínu sviði á kostnað heildaryfirsýnar yfir umhverfi skattalaga- og efnahagsbrota.

Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar er lagst eindregið gegn því að embætti skattrannsóknarstjóra verði veitt ákærvald. Ríkissaksóknari telur þessa leið ekki koma til greina m.a. með hliðsjón af þeim rökum sem áður hefur verið fjallað um í skýrslunni en auk þess er bent á að slíkt fyrirkomulag gerði allt eftirlit og samræmingu við meðferð ákærvalds erfiðar. Þá er bent á að ýmis önnur efnahagsbrot tengjast gjarnan skattalagabrotum.

10.3.3 Ákærvald fært til skattrannsóknarstjóra

Nefndin taldi rétt að skoða hvort til greina gæti komið að færa ákærvald til skattrannsóknarstjóra ríkisins án frekari skipulagsbreytinga, þannig að embættið myndi annast rannsókn allra skattalagabrota frá upphafi til enda og fara með ákærvald í málaflokknum. Hafa verður í huga að ákærvald er samkvæmt nágildandi sakamálalögum eingöngu í höndum lögreglustjóra og ríkissaksóknara sem er æðsti handhafi ákærvalds. Þessar stofnanir heyra undir innanríkisráðherra en skattrannsóknarstjóri undir fjármála- og efnahagsráðherra.

Taka þyrfti afstöðu til þess hvort skattrannsóknarstjóra sjálfum eða sjálfstæðum saksóknara við embættið yrði veitt málshöfðunarheimild. Fyrri kosturinn er nærtækari þar sem hluti af framkvæmd ákærvalds er að taka ákvarðanir varðandi rannsókn mála, t.d. að hefja rannsókn eða hætta rannsókn, gefa fyrirmæli varðandi rannsókn og taka ákvörðun um rannsóknaraðgerðir og þvingunarúrræði. Hætt er við að valdheimildir innan slíks embættis yrðu óljósar ef annar en forstöðumaður tæki hluta ákvarðana sem vörðuðu embættið, þ.e. þann hluta sem snýr að ákvörðunum um málshöfðun.

Skilgreina þyrfti vel í lögum stöðu ríkissaksóknara gagnvart slíkum ákærvaldshafa og eftirlitshlutverk og íhlutunarrétt ríkissaksóknara varðandi rannsókn og saksókn vegna skattalagabrota.

Kostir og gallar þessa fyrirkomulags í samanburði við núverandi fyrirkomulag eru flestir þeir sömu og nefndir eru hér að framan í kafla 10.3.2.

Það að fela skattrannsóknarstjóra málshöfðunarheimild en ekki lögreglustjórn væri hins vegar á skjön við fyrirkomulag ákærvalds í landinu sem nú er eingöngu á hendi ríkissaksóknara og lögreglustjóra. Málshöfðunarheimild í höndum skattrannsóknarstjóra eða sjálfstæðs ákæranda innan þess embættis myndi þannig skapa embættinu mikla sérstöðu meðal ákærvaldshafa.

10.3.4 Aukið samstarf og samvinna milli stofnana

Auka mætti verulega skilvirkni í meðferð skattalagabrota með því að sníða vankanta af núverandi fyrirkomulagi rannsókna, saksóknar og ákvarðana um viðurlög vegna skattalagabrota með

nokkrum úrbótum á lögum og réttarframkvæmd á þessu sviði án þess þó að umbylta stofnanakerfinu og lagalegum grundvelli rannsókna. Í umsögn ríkissaksóknara til nefndarinnar er raunhæfasta lausnin talin sú að sameina embætti skattrannsóknarstjóra og efnahagsbrotastofnunar en til vara er bent á að auka samráð og samvinnu milli embættanna.

Nefndin telur að eftirfarandi breytingar væru til verulegra bóta á núverandi fyrirkomulagi:

1. Skattalagabrot verði að meginstefnu til fullrannsökuð hjá skattrannsóknarstjóra og viðbótarrannsókn fari að jafnaði ekki fram hjá efnahagsbrotastofnun. Ákærandi hjá efnahagsbrotastofnun geti þó vísað máli til skattrannsóknarstjóra til frekari rannsóknar ef þörf krefði.
2. Komið verði á virku, lögbundnu samstarfi milli efnahagsbrotastofnunar og skattrannsóknarstjóra sem fælist m.a. í því að lögreglumenn komi að skýrslutökum hjá embætti skattrannsóknarstjóra og saksóknari sem hefði með þennan málaflokk að gera hjá efnahagsbrotastofnun tæki þátt í greiningu sakarefna og hefði hönd í bagga varðandi rannsókn og rannsóknaraðgerðir. Með sama hætti myndu sérfræðingar skattrannsóknarstjóra fylgja málum eftir á síðari stigum eftir því sem þörf yrði talin á.
3. Rannsókn yrði felld enn meira en nú er að ákvæðum sakamála laga þannig að beita mætti eftir atvikum öllum þeim rannsóknaraðferðum og þvingunarúræðum sem sakamála lög heimila við rannsókn á skattalagabrotum.
4. Hætt yrði að veita grunuðum formlegan, skriflegan andmælarétt að lokinni rannsókn og reglugerðarákvæði þar að lútandi fellt úr gildi. Eftir sem áður væri embættinu skylt að rannsaka grun um skattalagabrot frá öllum hliðum, taka við ábendingum og mótmælum frá grunuðum og huga jafnt að þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar í samræmi við 2. mgr. 53. gr. sakamála laga.
5. Skýrsla um rannsókn skattalagabrota yrði sniðin að 1. mgr. 57. gr. sakamála laga og þeirri túlkun sem Hæstiréttur hefur sett fram á inntaki ákvæðisins í dómum réttarins í málum nr. 703/2012 og 59/2013.
6. Skýrar yrði kveðið á um eftirlitshlutverk, afskipta- og íhlutunarrétt ríkissaksóknara gagnvart rannsóknum skattrannsóknarstjóra í sakamála lögum en nú er í lögum um tekjuskatt.
7. Unnt yrði að kæra ákvarðanir skattrannsóknarstjóra um að vísa frá kæru eða hætta rannsókn til ríkissaksóknara, í samræmi við þá kæruheimild sem nú er til staðar í 5. mgr. 52. gr. sakamála laga hvað varðar sambærilegar ákvarðanir lögreglustjóra.
8. Viðurlagaferli vegna minni skattalagabrota verði einfaldað með því að sektarákvarðanir verði alfarið færðar frá yfirsattanefnd til skattrannsóknarstjóra eða embættinu veittar mun víðtækari heimildir til sektargerða.

10.3.5 Niðurstöður um rannsóknir og saksókn skattalagabrota

Af þeim fjórum leiðum sem fjallað hefur verið um í töluliðum 10.3.1 - 10.3.4 hér að ofan felur sú leið að sameina verkefni skattrannsóknarstjóra og embættis sérstaks saksóknara í nýtt efnahagsbrotaembætti í sér mestar breytingar frá núverandi fyrirkomulagi en tillaga um aukið samráð og samvinnu minnstar breytingar.

Nefndin telur allar fjórar framangreindar leiðir mögulega geta komið til greina og þær allar líklegar til að auka skilvirkni í meðferð málaflokksins. Sú leið að lögbinda aukið samstarf milli skattrannsóknarstjóra og efnahagsbrotastofnunar virðist hafa fáa galla miðað við núverandi

fyrirkomulag og telur nefndin líklegast að viðtækust sátt gæti tekist um þá leið. Með því yrði skilvirkni aukin verulega og komið í veg fyrir þá annmarka við meðferð skattalagabrota sem skattrannsóknarstjóri, sérstakur saksóknari og ríkissaksóknari eru einhuga um að séu til staðar við núgildandi framkvæmd, og felast í tvíverknaði við rannsóknir mála.

Verkefni skattrannsóknarstjóra og embættis sérstaks saksóknara eru svo skyld að hagkvæmt gæti verið að sameina verkefni þessara embætta í stærri og öflugri tveggja (eða eftir atvikum þriggja) stoða efnahagsbrotastofnun.

Nefndin telur mikilvægt, hvaða leið sem valin verður, að einfalda viðurlagakerfi skattalagabrota með þeim hætti að það verkefni að ákvarða skattsektir verði alfarið fært frá yfirskattanefnd til skattrannsóknarstjóra eða því embætti fengnar viðtækari heimildir til að ákveða skattsektir. Með þessu verði viðurlagakerfið einfaldað stórlega og dregið úr hættu á ósamræmi.

10.4 Efnahagsbrotadeild hjá embætti héraðssaksóknara

Í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála segir í umfjöllun um embætti héraðssaksóknara að við embættið skuli vera sérstök deild skattalaga- og efnahagsbrota og skuli sá eða þeir saksóknarar sem þar starfa bera starfsheiti sem kennt er við málaflokkinn.

Eins og kunnugt er hefur gildistöku ákvæða um embætti héraðssaksóknara ítrekað verið frestað, síðast til 1. janúar 2014, og má þar fyrst og fremst um kenna aðhaldi í ríkisrekstri vegna afleiðinga bankahrunsins haustið 2008. Í stað þess var stofnað embætti sérstaks saksóknara 1. febrúar 2009 og hefur það nú með höndum rannsóknir og saksókn efnahagsbrota. Undirbúningur að stofnun embættis héraðssaksóknara er enn ekki hafinn og verður því að telja ólíklegt að embættið verði sett á stofn í ársbyrjun 2014.

Í fyrrnefndu ákvæði sakamálalaga fólst fyrirætlun um að færa saksókn í efnahagsbrotamálum frá ríkissaksóknara til þessa saksóknarembættis á milliákærvaldsstigi. Taki þetta lagaákvæði gildi óbreytt yrði skilið á milli rannsókna og saksókna í efnahagsbrotamálum. Meðan ákvæði um héraðssaksóknara hafa ekki verið numin úr gildi ríkir óvissa um framtíð ákærvalds í þessum málaflokki.

Eins og fram kemur í tillögum nefndarinnar telur nefndin rétt að gildistöku lagaákvæða í sakamálalögunum um héraðssaksóknara verði frestað fram til 1. janúar 2015 eða þar til heildarendurskoðun á fyrirkomulagi lögreglu og ákærvalds verður um garð gengin. Nefndin telur að ekki séu nægilega sterk rök komin fram fyrir því að nauðsynlegt sé að stofna milliákærvaldsstig en þrátt fyrir það sé nauðsynlegt að breyta hlutverki ríkissaksóknara eins og gerð er grein fyrir í skýrslunni.

Komi hins vegar til þess að ákvæði sakamálalaga um embætti héraðssaksóknara öðlist gildi í óbreyttri mynd telur nefndin koma til greina að við það embætti verði bætt sérstakri stoð til að annast lögreglurannsóknir í efnahagsbrotamálum en með því yrði tryggt að nán tengsl yrðu áfram milli rannsókna og saksókna í þeim málaflokki. Meginþættir starfseminnar yrðu þá annars vegar málshöfðun í málum sem rannsökuð væru af lögreglustjóraembættunum og hins vegar rannsókn og málshöfðun í efnahagsbrotamálum en snertiflötur þessara meginþátta væri málshöfðunin. Ef tekið er mið af fyrirsjáanlegu umfangi hvors þáttar fyrir sig yrðu rannsóknir og

málshöfðun í efnahagsbrotamálum mun umfangsmeiri þáttur í starfseminni en málshöfðun í öðrum brotaflokkum.

Nokkurt fjárhagslegt hagræði kynni að verða af því að steypa þessum þáttum saman í eina stofnun. Hins vegar kunna að koma upp ýmis vandasöm skilgreiningaratriði varðandi rannsóknarþáttinn og daglega stjórn lögreglumanna og annarra rannsóknarmanna við embættið. Þannig yrði forstöðumaður héraðssaksóknaraembættisins að fara með lögreglustjórn þar sem það gæti leitt til ýmiss konar árekstra og vandasamrar afmörkunar á valdheimildum að fella saksóknara efnahagsbrotamála innan embættisins að fara með daglega stjórn rannsókna með sjálfstæðum hætti. Hvað lögregluþátt embættisins varðar yrði forstöðumaður embættisins þannig settur undir ríkislögreglustjóra eins og lögreglustjórar.

10.5 Þriggja stoða rannsókn- og ákærvaldsstofnun

Eins og kunnugt er hefur ákærvaldskerfið hér á landi verið þannig upp byggt í meginatriðum að ríkissaksóknari fer með ákærvald vegna alvarlegri brota en lögreglustjórar með ákærvald vegna sérrefsilagabrota og þeirra hegningarlaga brota sem ekki þykja mjög alvarleg. Þetta kerfi hefur það í för með sér að ákvörðunum ríkissaksóknara vegna mála sem hann hefur til ákærumeðferðar, t.d. um að fella mál niður eða falla frá saksókn, er ekki unnt að kæra. Þessi annmarki á núverandi kerfi var helsta ástæðan fyrir lögfestingu þriggja þrepa ákærvaldskerfis með lögum nr. 88/2008 en samkvæmt því mun ríkissaksóknari aðeins gefa út ákæru vegna mjög sjaldgæfra tegunda alvarlegra brota, svo sem landráðabrota. Eins og fyrr segir hafa lagaákvæði um milliákærvaldsstigið ekki tekið gildi. Ísland er fáménnt land og mikilvægt að halda ákærvaldskerfinu eins einföldu og ódýru sem kostur en þó þannig að það tryggi bæði skilvirkt refsivörslukerfi og réttaröryggi borgaranna. Nefndin telur að huga verði að því að finna einfaldari og hagkvæmari leið til að bregðast við fyrrnefndum annmarka á núverandi kerfi en að taka upp þriggja þrepa ákærvaldskerfi.

Á vegum réttarfarsnefndar mun m.a. hafa verið fjallað um þá hugmynd að halda í tveggja þrepa ákærvaldskerfi en færa hins vegar málshöfðunarheimildir frá ríkissaksóknara til ákærvaldssembættis á lægra ákærustigi í þeim málaflokkum sem til stóð að færa til héraðssaksóknara. Tveir möguleikar hafa verið ræddir í því sambandi. Sá fyrri er að slíkt saksóknaraembætti hafi ekki önnur verkefni en að fara með ákærvald í þorra þeirra málaflokka sem ríkissaksóknari fer nú með og annast saksókn fyrir héraðsdómi. Hinn möguleikinn er sá að sameina framangreind málshöfðunarverkefni og þau verkefni sem embætti sérstaks saksóknara fer nú með í eina lögreglu- og ákærvaldsstofnun með tveimur, eða eftir atvikum þremur stoðum, annars vegar málshöfðunarstoð og hins vegar stoð sem annaðist rannsóknir efnahagsbrotamála. Þriðja stoðin yrði svo eftir atvikum rannsókn skattalagabrota sem skattrannsóknarstjóri annast nú en sá sameiningarkostur er nánar útlistaður í kafla 10.2 hér að framan. Þessi stofnun yrði á lægra ákærvaldsstigi og hliðsett við önnur lögreglustjóraembætti. Ekki færu fram aðrar lögreglurannsóknir hjá stofnuninni en rannsóknir efnahagsbrota en lögreglurannsóknir í öðrum þeim málaflokkum sem stofnunin annaðist málshöfðun í færu fram hjá hinum almennu lögregluembættum og að rannsókn lokinni væru málin send fullrannsókuð til ákærumeðferðar til þessa saksóknaraembættis.

Helstu kostir sameinaðrar stofnunar fyrir málshöfðanir í flestum þeim brotaflokkum sem ríkissaksóknari fer nú með ákærvald í og þau verkefni sem embætti sérstaks saksóknara annast nú er stærðarhagkvæmnin. Þessi stærðarhagkvæmni yrði enn meiri ef þriðja stoð þessarar

stofnunar yrði þau verkefni sem skattrannsóknarstjóri annast nú. Þótt verkefni hinna tveggja eða eftir atvikum þriggja stoða yrðu um margt ólík gæti sameinað embætti orðið faglega sterkara og skapað meiri sveigjanleika við meðferð umfangsmikilla mála en nú er kostur á vegna mögulegrar tilfærslu starfsmanna á milli stoða eftir vinnuálagi á hverjum tíma.

Hin almennu lögregluembætti myndu áfram fara með rannsókn þeirra mála sem þau rannsaka nú en myndu síðan senda málin fullrannsókuð til þessarar nýju stofnunar til ákærumeðferðar. Saksóknarar við stofnunina gætu sent mál til frekari rannsóknar til viðkomandi lögregluembættis en ekki yrði um neitt kærusamband að ræða á milli hinna almennu lögregluembætta og þessarar hliðsettu stofnunar heldur myndi ríkissaksóknari greiða úr kærurum jafnt vegna ákvarðana lögreglustjóra og saksóknara þessarar nýju stofnunar og skera úr um valdmörk milli þeirra í einstaka málum. Jafnframt myndi ríkissaksóknari hafa almennt eftirlitshlutverk gagnvart öllum rannsóknum og ákærvaldsathöfnum á lægra ákærvaldsstigi.

Verði ákveðið að framtíðarskipulag ákærvaldsins byggðist á þriggja þrepa ákærvaldi virðist ekkert því til fyrirstöðu að framangreind tveggja eða þriggja stoða stofnun yrði á milliákærvaldsstigi.

Sérstakt ákæruembætti sem tæki við málshöfðunarheimildum ríkissaksóknara, hvort sem er á milliákærvaldsstigi eða lægra ákærvaldsstigi, yrði hins vegar ný tiltölulega fámenn stofnun og væntanlega fremur óhagkvæm eining í samanburði við fyrrgreinda sameinaða stofnun.

10.6 Rannsókn og saksókn færð til ríkislögreglustjóra eða lögregluembætta

Í 7. gr. laga nr. 135/2008 um embætti sérstaks saksóknara segir að eftir 1. janúar 2013 geti ráðherra lagt til, að fengnu álitu ríkissaksóknara, að embættið verði lagt niður. Skal hann þá leggja fyrir Alþingi frumvarp þess efnis. Verkefni embættisins hverfa þá til lögreglu eða ákærvalds eftir almennum ákvæðum lögreglulaga og laga um meðferð sakamála.

Samkvæmt lögum nr. 135/2008, með síðari breytingum, skal embætti sérstaks saksóknara annast lögreglurannsóknir á efnahagsbrotum og eftir atvikum fylgja þeim eftir með saksókn. Öðrum lögregluembættum er því ekki ætlað að annast rannsókn á efnahagsbrotum en þeim er hins vegar ætlað að annast rannsókn á auðgunarbrotum sem ekki teljast til efnahagsbrota, þ.e. þeim sem ekki tengjast atvinnurekstri. Sérstök rannsóknardeild sem annast rannsóknir auðgunarbrota er starfrækt hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Nokkuð er um að einfaldari auðgunarbrotamál séu send frá embætti sérstaks saksóknara til höfuðborgarlögreglunnar og eins geta komið til kasta höfuðborgarlögreglunnar umfangsmikil auðgunarbrotamál sem heppilegra væri að embætti sérstaks saksóknara annaðist rannsókn á. Afmörkun á verksviði þessara embætta veldur yfirleitt ekki vandkvæðum en ætla má að ríkissaksóknari geti skorið úr slíkum ágreiningi. Æskilegt væri þó að lögfesta skýrari ákvæði um hver skuli skera úr ef vafi leikur á um valdmörkin og með hvaða hætti það skuli gert.

Með hliðsjón af þeirri reynslu sem skapast hefur hér á landi og meðal nágrannaþjóða okkar telur nefndin ljóst að rannsókn flókinna og umfangsmikilla efnahagsbrota kalli á svo mikla sérhæfingu að líklegast sé að viðunandi árangri verði náð með því að sérstakri stofnun verði áfram falin rannsókn og saksókn slíkra mála. Þess ber þó að geta að eins og áður hefur komið fram, fer rannsókn og saksókn meginþorra smærri og meðalstórra efnahagsbrotamála fram hjá einstökum lögregluumdæmum í nágrannaríkjum okkar.

Yrði hins vegar ákveðið að leggja embætti sérstaks saksóknara niður og stofna ekki nýtt rannsóknar- og saksóknarembætti á grunni þess væru kostirnir þeir í fyrsta lagi að færa verkefni aftur til ríkislögreglustjórans, í öðru lagi að færa þau til hinna almennu lögregluembætta eins og aðrar lögreglurannsóknir og í þriðja lagi að færa verkefni til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Fyrsti kosturinn felur í sér sama fyrirkomulag og var við líði fram til 1. febrúar 2009. Ríkislögreglustjóri fengi þá aftur ákærvald í þessum málaflokki og rannsóknardeild undir hans stjórn færi með rannsóknirnar. Nefndin mælir ekki með þessum kosti. Starfræksla rannsóknardeildar á þessu eina sviði er ekki í takt við önnur verkefni embættis ríkislögreglustjóra en jafnframt er það nokkuð stílbrot að yfirmaður æðsta lögregluembættis landsins fari jafnframt með ákærvald á lægra ákærvaldsstigi undir yfirstjórn ríkissaksóknara.

Það sem mælir einkum á móti því að færa rannsóknir og saksókn í efnahagsbrotamálum til hinna almennu lögregluembætta er einkum það að fyrirsjáanlegt er að erfiðleikum gæti verið bundið að skapa þá sérhæfingu og sérþekkingu sem nauðsynleg er til að tryggja viðundandi árangur af rannsóknum efnahagsbrota, hjá litlum rannsóknardeildum á mörgum stöðum. Jafnvel þótt lögregluembættum yrði fækkað ættu sömu rök við.

Þriðji kosturinn kæmi helst til greina. Við embætti lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins er nú rekin sérstök rannsóknardeild sem fæst við rannsókn miðlungsstórra auðgunarbrota. Helsti gallinn við þann kost að færa allar efnahagsbrotarannsóknir til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu er að embættið er eitt af mörgum lögreglustjóraembættum landsins, þótt stærst sé, og tekur umboð embættisins því einungis til hluta landsins. Ef færa ætti þennan málaflokk til embættis lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins yrði að veita embættinu landsumboð til slíkra rannsókna og saksóknar en það væri á margan hátt á skjön við umdæmaskiptingu lögreglunnar. Þá kann að vera óæskilegt að auka enn umsvif þessa langstærsta löggæsluembætti landsins.

Til greina gæti komið að færa rannsókn allra auðgunarbrotaamála til nýs efnahagsbrotaembættis. Það sem mælir helst gegn því er að mörg auðgunarbrott, svo sem þjófnaður, fjársvik og rán tengjast oft náið öðrum hegningarlaga brotum svo sem líkamsárásam, eignaspjöllum og nytjastuldi svo og fíkniefnabrotum og því að mörgu leyti heppilegra að rannsókn þeirra sé sinnt af einstökum lögregluembættum fremur en einni efnahagsbrotastofnun. Mörg þessara brota eru einnig einföld í sniðum og tiltölulega auðrannsókuð og því á margan hátt skilvirkara að einstök lögregluembætti, sem eru væntanlega nær vettvangi brotanna, rannsaki þau. Nefndin telur ekki að svo stöddu rétt að hverfa frá núverandi verkaskiptingu milli almennra lögregluembætta og embættis sérstaks saksóknara hvað varðar rannsókn auðgunar- og efnahagsbrota.

Nefndin telur mun fleiri ókosti en kosti fylgjandi því að færa rannsóknir og saksókn í þessum málaflokki undir önnur lögreglu- og ákæruembætti.

10.7 Niðurstöður um stofnanakerfið

Samkvæmt framansögðu hlýtur framtíðarfyrirkomulag rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum að ráðast að miklu leyti af ákvörðunum um framtíðarskipan ákærvalds og

lögreglu í landinu í heild eins og ríkissaksóknari hefur raunar bent á í umsögn sinni til nefndarinnar.

Nefndin telur að tvær leiðir komi helst til greina varðandi stofnanafyrirkomulag rannsókna og saksókna í efnahagsbrotamálum til framtíðar lítið.

Önnur leiðin er sú að byggja upp nýja efnahagsbrotastofnun á grunni embættis sérstaks saksóknara sem annist að lágmarki rannsóknir flóknari og umfangsmeiri efnahagsbrota og fari jafnframt með ákærvald á lægra ákærvaldsstigi í þeim málaflokkum sem þar eru rannsökuð. Það embætti hefði jafnframt með höndum verkefni tengd peningaþvætti auk verkefna tengd upptöku ólögmeats ávinnings.

Komi til þess að ákærmeðferð verði að stærstum hluta færð frá ríkissaksóknara telur nefndin að æskilegt væri að setja á stofn tveggja stoða lögreglu og saksóknarembætti á lægra ákærvaldsstigi sem annaðist málshöfðanir í málum sem ríkissaksóknari annast nú málshöfðun í. Önnur stoð þessa embættis yrði rannsókn- og málshöfðun í flóknum og umfangsmiklum auðgunar- og efnahagsbrotamálum.

Hin leiðin er sú að sameina starfsemi skattrannsóknarstjóra og embættis sérstaks saksóknara í nýtt rannsókna og ákæruembætti á sviði skattalaga- og efnahagsbrotamála. Með því yrði til öflug tveggja stoða stofnun (eða eftir atvikum þriggja stoða ef málshöfðunarheimildir verða fluttar til stofnunarinnar frá ríkissaksóknara) sem byggi að þeirri þekkingu og reynslu sem orðið hefur til hjá skattrannsóknarstjóra og embætti sérstaks saksóknara á síðustu árum og áratugum. Með slíkri sameiningu skyldra verkefna tveggja eða eftir atvikum þriggja stofnana, muni draga úr tvíverknæði, málsmeðferðartími styttest og það ásamt öðrum fjárhagslegum samlegðaráhrifum hafa í för með sér aukna skilvirkni og hagræðingu. Með skattalagabrot yrði þá að öllu leyti farið að hætti sakamálalaga og viðurlög yrðu ýmist í formi lögreglustjóraseda eða refsing ákveðin af dómara.

Þá telur nefndin nauðsynlegt, hvernig sem stofnanakerfi ákærvalds og lögreglu verði að öðru leyti háttað, að komið verði á lögbundinni samvinnu og samstarfi efnahagsbrotastofnunar við aðrar stofnanir á sviði eftirlits og rannsókna, með mun ríkari og markvissari hætti en nú er.

11. KAFLI - Kostnaður við efnahgsbrotastofnun

Í þessum kafla verður reynt að áætla kostnað við embætti sem stofnað verði á grunni embættis sérstaks saksóknara. Ekki þykir að sinni ástæða til að gera kostnaðaráætlun um embætti sem sinni framangreindum verkefnum auk annarra verkefna sem til greina kunna að koma, einkum málshöfðun í málum sem nú eru á hendi ríkissaksóknara og/eða verkefna skattrannsóknarstjóra.

Kostnaður við rekstur ríkisstofnana ræðst að miklu leyti af fjölda starfsmanna (ársverka) hjá stofnuninni og samsetningu starfsmannafjöldans. Fjöldi starfsmanna þarf síðan að taka mið af þeim verkefnum sem stofnuninni er ætlað að sinna. Nánar er fjallað um verkefni slíkrar stofnunar, kosti og galla í kafla 10.2.

11.1 Umfang og starfsmannafjöldi

Þau verkefni sem stofnuninni yrði falið að sinna eru í raun þau verkefni sem embætti sérstaks saksóknara hefur farið með frá því að efnahgsbrotadeild ríkislögreglustjóra var sameinuð embættinu 1. september 2011. Að auki er gert ráð fyrir að peningaþvættisskrifstofan sem nú er staðsett hjá ríkislögreglustjóra verði færð undir embættið og þar verði jafnframt starfrækt sérstök deild eða skrifstofa sem hefði það verkefni með höndum að vinna að endurheimt ólögmæts ávinnings brota. Þessi deild myndi aðstoða aðrar löggæslu- og eftirlitsstofnanir við að hafa upp á ólögmætum ávinningi, rekja hann og tryggja mögulega endurheimt hans. Deildin myndi jafnframt aðstoða aðrar rannsóknardeildir utan stofnunarinnar t.d. við endurheimt ólögmæts ávinnings af fíkniefnabrotum og annarri skipulagðri glæpastarfsemi.

Áður hefur verið fjallað um starfsmannafjölda við sambærileg embætti í Svíþjóð, Danmörku og Noregi og þau verkefni sem þessi embætti sinna. Erfitt er þó að bera mála fjölda hjá hverri stofnun og fjárheimildir til þeirra saman þar sem þær sinna að mörgu leyti ólíkum verkefnum. Umfang Ekobrottsmyndigheten í Svíþjóð sker sig nokkuð frá Økokrim í Noregi og SØIK í Danmörku þar sem sænska embættið fer með rannsókn og saksókn allra skattalagabrota (í samstarfi við skattebrottsenheten) en embættin í Danmörku og Noregi fara eingöngu með rannsókn og saksókn stærstu skattalagabrotanna.

Starfsmannafjöldi slíkrar stofnunar hér á landi yrði óhjákvæmilega hlutfallslega mun meiri en hjá sambærilegum stofnunum á Norðurlöndum miðað við íbúafjölda. Ástæðan er sú að í þessum löndum eru mörg stór lögregluembætti og saksóknaraembætti sem hafa mun meiri burði en íslensku lögregluembættin til að rannsaka nokkuð flókin og umfangsmikil auðgunar-, efnahgs- og skattalagabrot og rannsóknir slíkra mála dreifast því á mun fleiri embætti en hér þykir mögulegt. Staðreyndin er sú að vegna framangreindra aðstæðna hér á landi mun efnahgsbrotastofnun fara með rannsókn hlutfallslega mun fleiri mála en sambærilegar stofnanir á Norðurlöndunum þótt hluti málanna nái ekki þeirri stærð og umfangi sem Økokrim og SØIK miða við. Þetta sýnir m.a. samanburður á fjölda mála sem hefur verið til rannsóknar hjá Økokrim, SØIK og embætti sérstaks saksóknara, svo og fjölda ákærðra. Mörg efnahgsbrotamálanna sem embætti sérstaks saksóknara hefur fengist við rannsókn og ákærumeðferð í eru þó ótvírætt meðal þeirra allra flóknustu og umfangsmestu á Norðurlöndum á síðustu árum.

Lengst af störfuðu um 17 lögfræðingar og rannsakendur í efnahgsbrotadeild ríkislögreglustjóra. Þessi deild naut yfirstjórn ríkislögreglustjóra og stoðþjónustu af ýmsu tagi svo sem við tölvumál,

fjármál, símvörslu, ljósritun og önnur almenn skrifstofustörf. Þannig mætti áætla að störf að meðferð skattalaga- og efnahagsbrotamála hafi samsvarað 20 stöðugildum. Þetta var þó engan veginn nægur mannaflí þannig að þegar umfangsmikil mál komu til rannsóknar þurfti að ýta rannsókn smærri mála til hliðar auk þess sem leita þurfti út fyrir deildina eftir sérfræðipækkingu. Stærð deildarinnar þróaðist engan vegin í takt við stærra og flóknara viðskiptaumhverfi og útpenslu fjármálageirans. Þrátt fyrir að fjármálastarfsemi hafi dregist saman hér á landi í kjölfar bankahrunsins þá er slík starfsemi enn mjög umfangsmikil og önnur atvinnustarfsemi mjög fjölbreytt. Alkunn staðreynd er, bæði hér á landi og í nágrannalöndunum, að til að ná viðunandi árangri við rannsóknir umfangsmikilla efnahagsbrotamála þarf talsverðan mannafla og góða og fjölbreytta sérfræðipækkingu.

Með hliðsjón af framangreindu telur nefndin nauðsynlegt að hið nýja embætti hafi yfir að búa nægilegum mannafla og sérfræðipækkingu til að ljúka árlega rannsókn a.m.k. 5-10 umfangsmikilla efnahagsbrotamála og öllum þeim fjöldamörgu meðalstóru og smærri skattalaga- og efnahagsbrotamála sem árlega koma til með að berast lögreglu til rannsóknar. Reynslan sýnir að samning ákæra í flóknum og umfangsmiklum efnahagsbrotamálum er tímafrekt og krefjandi ferli sem margir starfsmenn þurfa að koma að. Þá hefur reynslan sýnt að haldið er uppi kröftugum vörnum í nær öllum efnahagsbrotamálum, sök nær ávallt neitað og frávísunarkröfur fremur regla en undantekning. Þá er að jafnaði deilt um gagnaöflun, framlagningu gagna og fjölmörg önnur formsatriði en allt krefst þetta mikillar vinnu af hálfu ákærenda og annars löglærðs starfsfólks. Sókn efnahagsbrotamála fyrir dómi er ekki eins manns verk heldur þarf að jafnaði teymi sérfræðinga til að annast hana.

Verði fallist á þá megingintillögu nefndarinnar að sett verði á stofn nýtt embætti til að taka við verkefnum embættis sérstaks saksóknara telur nefndin að reikna þurfi með a.m.k. 7 ársverkum í saksókn, þ.e. vinnu við ákvörðun um málshöfðun, ákærusmíði og málsmeðferð fyrir dómi, 30 ársverkum sérfræðinga, svo sem lögfræðinga, lögreglumanna og viðskiptamenntaðs fólks í rannsóknir efnahagsbrotamála og 8 ársverkum í hvers kyns stoðþjónustu, svo sem fjármál og mannauðsmál, símvörslu og afgreiðslustörf, tölvumál og ritun. Samtals er þannig gert ráð fyrir að 45 ársverk þurfi til að sinna þeim verkefnum sem embætti sérstaks saksóknara annast nú. Þar við bætast 5 ársverk til að sinna verkefnum peningaþvættisskrifstofu sem færð verði frá ríkislögreglustjóra og skrifstofu sem starfi að endurheimt ólömæts ávinnings brota í þágu þessa embættis og annarra lögregluembætta í landinu.

11.2 Kostnaður

Helstu forsendur þessarar kostnaðargreiningar eru eftirfarandi:

- að við embættið starfi samtals um 50 starfsmenn (ársverk),
- að skipting starfsmanna eftir fagsviðum verði með hlutfallslega svipuðum hætti og við embætti sérstaks saksóknara,
- að launakostnaður einstakra faghópa verði sambærilegur og nú er hjá embætti sérstaks saksóknara,
- að húsnæðiskostnaður verði hlutfallslega sambærilegur þeim kostnaði sem embætti sérstaks saksóknara hefur nú,
- að kostnaður við innlenda og erlenda sérfræðiþjónustu við embættið verði hlutfallslega mun minni en nú er hjá embætti sérstaks saksóknara,

- að við mat á öðrum kostnaði verði tekið mið af kostnaði hjá embætti sérstaks saksóknara hlutfallslega miðað við fjölda ársverka,
- að starfrækt verði sérstök þriggja manna skrifstofa sem vinni að endurheimt ólögmæts ávinnings brota (ARO-skrifstofa),
- að við embættið verði starfrækt tveggja manna peningaþvættisskrifstofa,
- að kostnaðartölur taki mið af verðlagi ársins 2013.

Tegund kostnaðar	Árlegur rekstrarkostnaður í millj. kr.
Launakostnaður (með launatengdum gjöldum)	508,1
Húsnæðiskostnaður	64,4
Annar rekstrarkostnaður	163,0
Samtals	735,5

Eins og fyrr segir er gert er ráð fyrir að rekstrarkostnaður embættis sérstaks saksóknara á árinu 2013 verði um 1.260 millj. kr. þannig að ofangreind kostnaðaráætlun miðast við að kostnaður við hið nýja embætti verði um 58% af kostnaði við embætti sérstaks saksóknara miðað við árið 2013. Til samanburðar má geta þess að gert er ráð fyrir því að um 90 ársverk verði unnin á árinu 2013 hjá embætti sérstaks saksóknara.

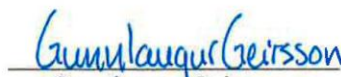
Þegar haft er í huga að gert er ráð fyrir fimm ársverkum við ný verkefni, þ.e. endurheimt ólögmæts ávinnings brota (ARO-skrifstofa) og peningaþvættisskrifstofu, en kostnað við þessa þætti má áætla um 50 millj. kr., má segja að verið sé að lækka um nærri helming (46%) kostnað við þau verkefni sem embætti sérstaks saksóknara sinnir nú.

Reykjavík, 25. október 2013


Sigurður Tómas Magnússon, formaður


Bryndís Kristjánsdóttir


Valgerður Rún Benediktsdóttir


Gunnlaugur Geirsson,
starfsmaður nefndarinnar