



Greinargerð
um rannsóknarnefndir Alþingis
skv. lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011.

Hvaða lærdóm má draga af reynslunni?

Lagaskrifstofa Alþingis

Janúar 2015

I. Inngangur	4
II. Um skipun og störf rannsóknarnefnda	7
1. Um skipun rannsóknarnefnda	7
2. Mikilvæg mál sem almenning varða	7
3. Tillaga stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um formann og nánari afmörkun á umboði rannsóknarnefndar	8
4. Um hæfi formanns rannsóknarnefndar og annarra nefndarmanna	9
5. Verkefni rannsóknarnefndar, sbr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir	11
6. Aðstaða og aðbúnaður	13
7. Starfsmenn, kjarasamningar o.fl.	13
8. Sjálfstæði og upplýsingagjöf.	14
9. Skýrsla og starfslok rannsóknarnefndar	15
10. Samantekt og ályktanir	16
III. Undirbúningur að skipun og framkvæmd rannsóknarnefnda	19
1. Inngangur	19
2. Ályktun Alþingis 17. desember 2010 um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl.	19
3. Ályktun Alþingis 10. júní 2011 um rannsókn á falli sparisjóðanna	21
4. Undirbúningur og samráð forseta Alþingis um skipun nefndanna	24
5. Aðkoma skrifstofu Alþingis að rekstri nefndanna	25
6. Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.	27
7. Samantekt og ályktanir	28
IV. Um starfstímann og kostnað af störfum þeirra	30
1. Rannsóknarnefndir samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir	30
1.1. Starfstími nefndanna og skipulag vinnunnar	30
1.1.1. Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð	31
1.1.2. Rannsóknarnefnd Alþingis um fall sparisjóðanna	32
1.2. Umfang og kostnaður	32
1.2.1. Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð	33

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

1.2.2. Rannsóknarnefnd Alþingis um fall sparisjóðanna	34
2. Rannsóknarnefnd Alþingis um bankahrunið	34
2.1. Starfstími nefndarinnar	35
2.2. Starfsmenn	36
2.3. Kostnaður af störfum nefndarinnar	36
3. Samanburður	37
4. Samantekt og ályktanir	39
V. Rannsóknarnefndir sem hluti af þingeftirliti	42
1. Breytingar á þingsköpum Alþingis 2011	42
2. Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis	43
3. Lög um rannsóknarnefndir (bakgrunnurinn)	43
4. Reynsla Dana af framkvæmd þarlendra laga um rannsóknarnefndir	44
4.1. Starfstími og kostnaður við störf rannsóknarnefnda	45
4.2. Fundur forsætisnefndar danska þjóðþingsins 15. janúar 2014 um þinglegar rannsóknir	46
5. Samantekt og ályktanir	48
VI. Ábendingar og tillögur	50
1. Inngangur	50
2. Lög um rannsóknarnefndir	50
3. Undirbúningur og framkvæmd	52
VII. Fylgiskjöl	54
1. Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar um frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497.	
2. Minnisblað rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna til forseta Alþingis 29. júní 2010.	
3. Lög um rannsóknarnefndir með innfelldum breytingum.	
4. a og b Fylgiskjal með skipunarbréfum formanna rannsóknarnefnda um fall sparisjóðanna og um Íbúðalánasjóði.	
5. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um rannsóknarnefndir.	
6. Notat om hörung om parlamentariske undersøgelser som alternativ til undersøgelseskommissioner, 10. januar 2014.	
7. Bréf fjármálaskrifstofu Alþingis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 19. september 2103.	

I. Inngangur.

Rannsóknarnefndir eru öflugt úrræði sem Alþingi hefur til þess að rannsaka og upplýsa mikilvæg tilgreind mál sem almenning varða. Á það sérstaklega við þegar mál eru flókin og yfirgripsmikil. Megintilgangurinn með störfum rannsóknarnefnda er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málavöxtum og vera þannig grundvöllur frekari ákvarðana Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda.

Sú tiltölulega stutta reynsla sem er af framkvæmd laga um rannsóknarnefndir og sú gagnrýni sem fram hefur komið um að störf þeirra taki of langan tíma; þær séu of dýrar og skili litlum árangri er að mörgu leyti í samræmi við gagnrýni sem fram hefur komið á störf rannsóknarnefnda í Danmörku og framkvæmd þarlendra laga um rannsóknarnefndir. Í Danmörku hefur verið gagnrýnt að rannsóknarnefndir séu kostnaðarsamar, störf þeirra taki langan tíma og að þær séu þungar í vöfum. Á fundi forsætisnefndar í ágúst 2013 voru rædd störf rannsóknarnefnda Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna¹ og rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð o.fl.² Af því tilefni var samþykkt að skrifstofa Alþingis tæki saman í greinargerð upplýsingar um reynsluna af framkvæmd laga um rannsóknarnefndir. Skyldi þar aflað upplýsinga frá nefndarmönnum og starfsmönnum nefndanna um framkvæmdina. Í greinargerðinni skyldu jafnframt koma fram upplýsingar um kostnað og starfsmannamál, auk þess sem aflað yrði viðhorfa Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis um undirbúning og skipun rannsóknarnefnda. Greinargerðin yrði lögð fyrir forsætisnefnd ásamt tillögum um möguleg viðbrögð eða úrbætur, þar á meðal hugsanlegar breytingar á lögum um rannsóknarnefndir.

Á fundi forsætisnefndar 15. ágúst 2014 voru drög að greinargerð lagaskrifstofu Alþingis um rannsóknarnefndir Alþingis samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir kynnt. Ákveðið var að lagaskrifstofa lyki við drögin og að þau yrðu síðan send þeim nefndarmönnum sem setið höfðu í rannsóknarnefndum um Íbúðalánasjóð og um fall sparisjóðanna með ósk um athugasemdir og ábendingar. Í ljósi þess að í greinargerðardrögunum var einnig vikið að rannsóknarnefnd um fall bankanna,³ og í ljósi fjölmiðlaumræðu m.a. um kostnað af störfum rannsóknarnefnda á vegum Alþingis var ákveðið að kynna drögin einnig fyrir þeim nefndarmönnum sem setið höfðu í síðastgreindri rannsóknarnefnd og óska eftir athugasemdum þeirra og ábendingum. Drög að greinargerðinni voru send nefndarmönnum 2. október 2014 til athugasemda. Einnig voru drögin kynnt starfsmanni sem vann fyrir rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð og starfsmanni sem enn fremur vann fyrir þá nefnd og rannsóknarnefnd um fall sparisjóðanna. Að fengnum athugasemdum og ábendingum voru ýmsar lagfæringar og breytingar gerðar á greinargerðinni.

¹ Í greinargerðinni nefnd rannsóknarnefnd um fall sparisjóðanna.

² Í greinargerðinni nefnd rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð eða nefnd um rannsókn á Íbúðalánasjóði.

³ Rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, sbr. lög nr. 142/2008.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Í greinargerðinni er leitast við spyrja þeirrar spurningar hvaða lærdóm Alþingi geti dregið af reynslunni. Í því sambandi eru dregin fram þau atriði sem máli skipta við undirbúning og skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir. Er þá sérstaklega horft til þess hvernig rannsóknarnefndunum var komið á fót og aðkomu forseta Alþingis og skrifstofu Alþingis að þeim undirbúningi. Jafnframt er leitast við að draga fram þau atriði sem eru til þess fallin að hafa áhrif á starfstíma og kostnað við starfsemi rannsóknarnefnda.

Fjallað er í sérstökum kafla um störf rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna 2008 að því leyti sem þau verða borin saman við störf rannsóknarnefnda Alþingis um fall sparisjóðanna og um Íbúðalánasjóð.

Greinargerðin er að öðru leyti unnin þannig að farið er yfir þau ákvæði laga um rannsóknarnefndir sem varða skipun þeirra og verkefni og gerð grein fyrir helstu atriðum sem upp hafa komið við framkvæmd laganna. Því næst er gerð grein fyrir þeim ályktunum Alþingis sem lög um rannsóknarnefndir taka til. Sérstök grein er gerð fyrir undirbúningi forseta Alþingis við skipun nefndanna, þar á meðal samskiptum við dómstólaráð, og samráði við allsherjarnefnd⁴ og forsætisnefnd. Þá er gerð grein fyrir störfum nefndanna, starfstíma og kostnaði við störf þeirra. Loks er í V. kafla greinargerðarinnar umfjöllun um rannsóknarnefndir sem hluta af þingeftirliti, til þess að varpa betur ljósi á tilgang þeirra. Í kaflanum er jafnframt greint frá opnum fundi (*d. hörung*) sem forsætisnefnd danska þjóðþingsins hafði boðað til í þjóðþinginu 15. janúar 2014 um málefni rannsóknarnefnda. Til umræðu á þeim fundi var reynsla Dana af þarlandum lögum um rannsóknarnefndir og hvort koma mætti á fót sérstöku rannsóknarræði fyrir þingið sem væri ódýrara, tæki skemmri tíma og væri ekki eins þungt í meðferð. Slíkt úrræði kæmi þó ekki í stað rannsóknarnefnda heldur væri til viðbótar. Í V. kafla er jafnframt vikið að þeim álitamálum sem rædd voru á fundinum og eru ekki fjarri þeim sem hafa verið í umræðu hér á landi um reynsluna af störfum áður nefndra rannsóknarnefnda.

Í lokakafla greinargerðarinnar er að finna ábendingar og tillögur til úrbóta. Meginefni tillagnanna lúta í fyrsta lagi að því að ákvæði laga um rannsóknarnefndir verði endurskoðuð með það fyrir augum að gera undirbúning að skipun rannsóknarnefnda markvissari. Sérstaklega verði hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og forseta Alþingis yfirfarin og gerð skýrari. Í öðru lagi er lagt til að ákvæði laganna um verkefni rannsóknarnefnda verði yfirfarin. Þar verði annars vegar greint betur á milli meginhlutverks rannsóknarnefnda, að gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, og hins vegar tilkynninga um refsiverða háttsemi eða brota á starfsskyldum opinberra starfsmanna. Í þriðja lagi er lagt til að rannsóknarnefndir fjalli ekki um ábyrgð ráðherra, heldur verði slíkt í verkahring stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á grundvelli þeirra málavaxta sem rannsókn hefur leitt í ljós. Í fjórða lagi verði tekin upp ákvæði um fjármál rannsóknarnefnda og um upplýsingagjöf til forseta Alþingis. Í fimmta lagi verði, samhliða mögulegum lagabreytingum, unnið sjálfstætt að því að bæta verklag við undirbúning tillagna um skipun rannsóknarnefnda; hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefndir; hvernig skuli haga undirbúningi starfa þeirra og við skipun nefndarmanna. Loks verði í sjötta lagi samræmt verklag við frágang og skil á gögnum til Þjóðskjalasafns Íslands þegar rannsóknarnefnd hefur lokið störfum.

⁴ Við gildistöku laga um rannsóknarnefndir, 25. júní 2011, voru allsherjarnefnd falin þau verkefni sem síðar komu í hlut stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar við upphaf haustþings 2011, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, og 41. gr. laga nr. 84/2011, um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Við vinnslu greinargerðarinnar voru tekin viðtöl við nefndarmenn í rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð og nefndarmenn í rannsóknarnefnd um fall sparisjóðanna. Jafnframt voru tekin viðtöl við tvo fyrrverandi starfsmenn nefndanna og leitað upplýsinga hjá forstöðumanni fjármálaskrifstofu Alþingis og starfsmönnum skrifstofunnar sem komu að rekstri og fjármálum nefndanna. Ekki var farin sú leið að tilgreina sérstaklega hverju sinni það sem fram kom í viðtölum eða samtölum við einstaka menn.

Enn fremur var leitað viðhorfa hjá ríkisendurskoðanda í desember 2013 og er sérstaklega vikið að þeim í kafla IV.3 hér á eftir. Þá voru drög að greinargerðinni kynnt fyrrverandi ríkisendurskoðanda, Sigurði Þórðarsyni, og farið yfir athugasemdir hans og ábendingar á fundi 23. september 2014. Við vinnslu greinargerðarinnar voru höfð óformleg samskipti við Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis, út af störfum rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið, síðast 13. janúar 2015. Ekki var óskað viðhorfa umboðsmanns Alþingis um undirbúning og skipun rannsóknarnefnda.

II. Um skipun og störf rannsóknarnefnda.

1. Um skipun rannsóknarnefnda.

Í 39. gr. stjórnarskrárinnar er gert ráð fyrir því að Alþingi geti skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka *mikilvæg mál, er almenning varða*. Alþingi getur veitt þessum nefndum heimild til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, hvoru tveggja af embættismönnum og einstökum mönnum.

Lög um rannsóknarnefndir fela á hinn bóginn í sér almenn lög um rannsóknarnefndir, skipun þeirra, málsmeðferð og lok rannsókna. Með rannsóknarnefnd er í lögnum átt við sérstaklega skipaða rannsóknarnefnd utanþingsmanna sem falið er að rannsaka tiltekin málsatvik í *mikilvægum málum sem almenning varða*. Er þar um að ræða sömu skilyrði og fram koma í 39. gr. stjórnarskrárinnar. Lögnum er þannig ekki ætlað að koma í stað heimildar til skipunar rannsóknarnefndar skv. stjórnarskrárákvæðinu og að óbreyttu verður ákvæðum þeirra ekki beitt um rannsóknarnefndir þingsmanna samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu. Að gildandi stjórnarskrá er það því undir mati Alþingis komið hverju sinni hvort það telur rétt að beita úrræði 39. gr. stjórnarskrárinnar og skipa nefnd alþingismanna til að rannsaka mál eða skipa rannsóknarnefnd utanþingsmanna. Við skipun rannsóknarnefndar á þessum grundvelli verður að afmarka nánar verkefni og heimildir hennar í þingsályktun eða eftir atvikum í sérstökum lögum.⁵

Um frekari umfjöllun má vísa til skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis, Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu 2009, bls. 188 og áfram, þar sem fjallað er nánar um þær nefndir sem skipaðar hafa verið þingsmönnum skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar og þingskipaðar nefndir á grundvelli sérstakra laga, en þar á meðal er rannsóknarnefnd Alþingis um fall bankanna. Þó svo að slíkar nefndir séu um margt ólíkar innbyrðis eiga þær þó sameiginlegt að þeim hafa verið fengin til rannsókna mál sem eru mikilvæg að mati almennings og hafa verið til opinberrar umfjöllunar um skeið í samfélaginu.⁶ Rétt er víkja hér næst að því skilyrði laga um rannsóknarnefndir að um sé að ræða *mikilvægt mál sem almenning varðar*.

2. Mikilvæg mál sem almenning varða.

Lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, tóku gildi 25. júní 2011. Lögin gera ráð fyrir því að forseti Alþingis skipi rannsóknarnefnd ef Alþingi samþykkir þingsályktun þar um *til þess að rannsaka mikilvæg mál sem almenning varða*. Samkvæmt 1. gr. laganna skal í tillögu um skipun rannsóknarnefndar kveðið á um *hvað rannsaka eigi, hvernig haga skuli rannsókninni og um fjölda nefndarmanna*. Lög um rannsóknarnefndir gera almennt ráð fyrir því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leggi fram tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar. Því er hins vegar ekki lýst sérstaklega hvernig nefndin skuli undirbúa tillögu um skipun rannsóknarnefndar eða haga umsögn um slíka tillögu, þ.e. hvaða atriði nefndinni beri að

⁵ Sjá enn fremur: Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497, bls. 1. Í nefndarálitinu er jafnframt bent á til skýringar að utanríkismálanefnd hefði á sama löggjafarþingi lokið umfjöllun um þingsályktunartillögu um kosningu rannsóknarnefndar skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar um aðdraganda ákvörðunar um stuðning Íslands við innrásina í Írak árið 2003 og birtingu skjala og annarra upplýsinga um málið (147. mál). Tók nefndin fram að yrði tillagan samþykkt mundi Alþingi kjósa nefnd fimm alþingismanna til að rannsaka málið á þeim grundvelli.

⁶ Skýrsla vinnuhóps forsætisnefndar: Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu 2009, bls. 204.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

hafa í huga þegar hún metur hvort um sé að ræða *mikilvægt mál sem almenning varðar*. Í framhaldsnefndaráliti allsherjarnefndar (fskj. 1) eru á hinn bóginn rakin nánar þau sjónarmið sem til greina koma við afmörkun á því hvað skuli telja mikilvæg mál sem almenning varða.⁷ Er eðlilegt að gera ráð fyrir því að þau séu höfð til viðmiðunar. Þá eru ekki leiðbeiningar í lögum um rannsóknarnefndir eða lögskýringargögnum um það hvað felist nánar í þeim orðum 2. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir að í tillögu um skipun rannsóknarnefndar skuli m.a. kveðið á um það *hvernig haga skuli rannsókninni*.

Af 1. og 2. gr. laga um rannsóknarnefndir verður þó ráðið að ætlast er til þess að vandað sé til ákvörðunar um skipun rannsóknarnefndar og að til þeirra sé ekki stofnað nema að undangengnu mati stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Er ljóst að slíkt krefst ákveðins undirbúnings og tíma. Hér ber að leggja áherslu á þau almennu sjónarmið sem fram koma í almennum athugasemdum og í skýringum við 1. gr. frumvarps þess sem varð að lögum um rannsóknarnefndir að skipun rannsóknarnefndar sé úrræði sem beri einungis að nota ef einsýnt er að ekki sé unnt að notast við hin hefðbundnu rannsóknarúrræði innan einstakra málaflokka.⁸ Úrræðið sé sérúrræði og mikilvægt að á það sé litið sem slíkt og að til þess sé ekki gripið nema nauðsynlegt sé.⁹ Til viðbótar verður jafnframt að kanna hvort önnur eftirlitsúrræði þingsins geti mögulega stefnt að sama markmiði, svo sem skýrslubeiðni til Ríkisendurskoðunar; fyrirspurnir til ráðherra eða stjórnvalda eða upplýsingagjöf til þingnefnda, sbr. IV. kafla þingskapa Alþingis, sbr. lög nr. 55/1991, með síðari breytingum. Heimildir Alþingis til þess að óska eftir skýrslum umboðsmanns Alþingis um einstök mál eru á hinn bóginn háðar takmörkunum vegna sjálfstæðis hans gagnvart Alþingi, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Sjá nánar kafla V.2.

Hér á eftir verður vikið nánar að ákvæðum 1.-5. gr. laganna þar sem fjallað er um skipun rannsóknarnefndar, sjálfstæði og hæfi nefndarmanna og verkefni rannsóknarnefndar. Þá er einnig vikið að ákvæðum 12. og 13. gr. þar sem fjallað er um upplýsingagjöf rannsóknarnefndar á starfstíma hennar og um skýrslu hennar og starfslok. Jafnframt er gerð grein fyrir ábendingum og athugasemdum nefndarmanna við framkvæmd þeirra.

3. Tillaga stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um formann og nánari afmörkun á umboði rannsóknarnefndar.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir velur forseti Alþingis formann rannsóknarnefndar og *afmarkar umboð nefndarinnar*, hvort tveggja í *samráði* við forsætisnefnd og *að fengnum tillögum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar*. Á grundvelli tillögu nefndarinnar og eftir samráð við forsætisnefnd skipar forseti Alþingis rannsóknarnefndina og afmarkar umboð hennar. Af 1. mgr. 5. gr. laganna leiðir enn fremur að verkefni rannsóknarnefndar *skal skýrt afmarkað í umboði hennar*. Framangreind málsmeðferð sýnist helst til flókin og þörf er á að skýra betur hlutverk þeirra sem koma að undirbúningi tillögu til þingsályktunar og framkvæmd hennar. Gera verður ráð fyrir því að á skrifstofu þingsins, undir yfirstjórn forseta, verði til þekking á skipun rannsóknarnefnda og störfum þeirra og eftir að þingsályktun um skipun rannsóknarnefndar hefur verið samþykkt sé það forseta Alþingis að hrinda henni í framkvæmd og bera þannig ábyrgð á henni gagnvart Alþingi. Hin faglega þekking á störfum rannsóknarnefnda og skipun þeirra ætti að vera hjá skrifstofu þingsins

⁷ Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497, bls. 2-3.

⁸ Sbr. t.d. rannsóknarnefnd sjóslysa og rannsóknarnefnd flugslysa.

⁹ Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 426, bls. 23.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

undir yfirstjórn forseta. Forseti Alþingis mundi síðan halda forsætisnefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd upplýstum um framgang rannsóknar. Það verður að teljast óheppilegt ef á síðari stigum kemur í ljós að tillögur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um afmörkun umboðs rannsóknarnefndar og skipun formanns hafi leitt til þess að rannsókn misferst á einhvern hátt.

Því er ekki lýst nánar í lögum um rannsóknarnefndir hvað felst í því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skuli *afmarka umboð rannsóknarnefndar*. Það má telja nokkuð ljóst að eftir því sem þingsályktun er ítarlegri getur risið vafi um það hvort umboð rannsóknarnefndar verði afmarkað frekar en fram kemur í ályktuninni, þrátt fyrir ótvírætt orðalag 1. mgr. 2. gr. og enn fremur 1. mgr. 5. gr. laganna. Það getur haft augljósa kosti að afmarka ekki fyrir fram of þröngt viðfangsefni rannsóknarnefndar í þingsályktun. Þannig gefst forseta og yfirstjórn þingsins svigrúm til þess að undirbúa betur skipun rannsóknarnefndar og afmarka um leið umboð hennar þannig að markmiðum rannsóknar verði náð. Skynsamlegra sýnist hins vegar að við undirbúning tillögu um skipun rannsóknarnefndar leiti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd umsagnar forseta Alþingis um tillöguna. Við slíka umsögn getur forseti gert grein fyrir þeirri reynslu sem til er á skrifstofu þingsins og leitað frekari upplýsinga og aðstoðar hjá einstaklingum sem þekkingu hafa á viðfangsefninu og rannsóknum og eftir atvikum hjá ríkisendurskoðanda og umboðsmanni Alþingis og enn fremur lagt mat á mögulegt umfang og kostnað. Með slíkri málsmeðferð yrði Alþingi færara um að leggja mat á hvort ráðast skuli í fyrirhugaða rannsókn og ef að því yrði að skipuð yrði rannsóknarnefnd ætti að vera auðveldara að hrinda henni í framkvæmd. Því er lagt til að 1. og 2. gr. laga um rannsóknarnefndir verði breytt á þann hátt að greina á milli undirbúnings tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar sem yrði á höndum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og framkvæmdar tillögunnar sem yrði í höndum skrifstofu Alþingis undir stjórn forseta Alþingis.

4. Um hæfi formanns rannsóknarnefndar og annarra nefndarmanna.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi því sem varð að lögum um rannsóknarnefndir var ákveðið að formaður rannsóknarnefndar skyldi vera lögfræðingur og uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara að undanskildum ákvæðum um hámarksaldur, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Með þessu er áréttuð sú afstaða að um sé að ræða sérstakt mál þar sem rétt sé að gera sérstakar kröfur um almennt hæfi þeirra sem falin er rannsókn máls.¹⁰ Í framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar kemur jafnframt fram að leggja skuli áherslu á að til þess að stýra rannsókn verði fenginn lögfræðingur sem hefði aflað sér þekkingar á reglum réttarfars og stjórnsýslu og öðlast reynslu við beitingu þeirra til að tryggja að réttaröryggis verði gætt.¹¹ Hér endurspeglast sú áhersla að rannsóknarnefnd er skipuð á lagalegum grundvelli sem miðar að því að tryggja réttaröryggi og vandaða málsmeðferð. Viðfangsefni rannsóknarnefndar eru því lagalegs eðlis; þar reynir á túlkun og framkvæmd laga og þar sem það á við lagalega ábyrgð einstaklinga og lögaðila.

Í samtölum við nefndarmenn komu fram ólík viðhorf til þess hvort rétt væri að velja héraðsdómara til formennsku í rannsóknarnefnd. Bent var á að þau rök sem hefðu búið að baki því að velja héraðsdómara væru m.a. þau að héraðsdómari, með tiltölulega langan starfsferil, hefði reynslu og þjálfun sem fælist í dómarastarfi og nýttist vel í formannsstarfi,

¹⁰ Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497, bls. 4.

¹¹ Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497, bls. 4.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

svo sem að setja sig inn í flókin mál, stjórna þinghaldi, leggja mat á sérfræðilegar álitsergerðir og vinna með sérfræðingum. Slík reynsla væri góð út af fyrir sig. Á hinn bóginn verður að horfa til þess að störf dómara hér á landi felast að meginstefnu í því að leysa úr réttarágreiningi á grundvelli fyrirliggjandi gagna og málatilbúnaðar málsaðila. Héraðsdómari er þannig „passívvur“ og ekki virkur við rannsókn máls. Dómarastarfið felur þannig almennt ekki í sér að skipuleggja gagnaöflun eða rannsókn máls. Í starfi rannsóknarnefndar reynir hins vegar á að gætt sé að réttaröryggi þeirra sem veita nefndinni upplýsingar, hversu langt er hægt að ganga í að krefja þá um upplýsingar, meðferð þeirra upplýsinga og að draga sjálfstæðar ályktanir af þeim og um framgang rannsókna. Reynsla dómara ein og sér getur því almennt ekki verið grundvöllur þess að vera skipaður formaður í rannsóknarnefnd. Ef svo á að vera verður að miða við að dómari hafi jafnframt aðra reynsla af störfum á vegum opinberra aðila og hafi þannig almenna þekkingu á ríkisrekstri og á því viðfangsefni sem rannsaka á og jafnframt reynslu af því að stýra verkefni, þ.m.t. rannsóknum, ásamt skýrslu- og greinargerðarskrifum, þar sem reynt hefur á hæfni til þess að skipuleggja slík verkefni og draga ályktanir af niðurstöðu þeirra. Þá skiptir miklu að formaður hafi stjórnunarhæfileika og njóti trausts.

Enn fremur var bent á að þrátt fyrir þær kröfur sem gerðar væru til formanns takmarkaðist vald hans af 1. másl. 3. mgr. 6. gr. laga um rannsóknarnefndir, þar sem afl atkvæða ræður úrslitum við ákvarðanir um framkvæmd rannsókna.¹² Þannig gæti sú staða komið upp að formaður væri í minni hluta um einstakar ákvarðanir um það hvernig skuli haga framkvæmd rannsókna. Ekkert kom fram um að á ákvæðið hafi reynt í störfum rannsóknarnefndanna.

Í samtölum við nefndarmenn var því velt upp hvort rétt sé að gera það að skilyrði að formaður rannsóknarnefndar skuli vera lögfræðingur, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir. Ljóst er að ef rannsóknarnefnd verður falið að fjalla um grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila kemur ekki til álita að víkja frá gildandi hæfisskilyrði. Bent var m.a. á að rannsóknin á falli sparísjóðanna átti að leiða í ljós sannleikann um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrot sparísjóðanna. Rannsóknin yrði því óhjákvæmilega lögfræðilegt verkefni þótt aðrir mikilvægir þættir kæmu einnig við sögu sem gera þyrfti skil samkvæmt verkefni nefndarinnar. Slík úrvinnsla feli oftast í sér könnun á tilteknum málsatvikum með tilliti til lagareglna sem máli skipta fyrir hina lögfræðilegu úrlausn. Sömu sjónarmið eiga einnig við um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl. Til samanburðar skal þess getið að í Danmörku er gert ráð fyrir því að formaður rannsóknarnefndar samkvæmt þarlandum lögum um rannsóknarnefndir (Lov om undersøgelseskommissioner nr. 357/1999) sé lögfræðingur. Er þá á því byggt að viðfangsefni rannsóknarnefnda eru almennt lagalegs eðlis.¹³

Loks var bent á að við val á formanni þyrfti einnig að hafa í huga mögulega samsetningu rannsóknarnefndar með það fyrir augum að nefndarmenn hafi þá kunnáttu, þjálfun og færni sem nauðsynleg er til að þeir geti leyst verkefnið af hendi. Lög um rannsóknarnefndir hafa ekki að geyma fyrirmæli um almennt hæfi annarra nefndarmanna en

¹² Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum um rannsóknarnefndir er ekki vikið sérstaklega að ákvörðunum rannsóknarnefndar um framkvæmd rannsókna, sjá frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 426, bls. 25. Ákvæðið var upphaflega í 5. másl. 5. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í dönskum lögum um rannsóknarnefndir: Lov om undersøgelseskommissioner nr. 357/1999.

¹³ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen: *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle* 2002, bls. 56.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

formanns. Kröfur til hæfis nefndarmanna verður að ákveða hverju sinni með hliðsjón af umfangi rannsóknar og að fengnum tillögum forseta Alþingis. Setja má fram eftirfarandi sjónarmið til leiðbeiningar um þær hæfiskröfur sem nefndarmaður verður að uppfylla:

- a. almenna þekkingu á því viðfangsefni sem er til rannsóknar,
- b. almenna þekkingu á ríkisrekstri vegna núverandi eða fyrri starfa sinna. Í því felst enn fremur þekking á þeim lög málum sem þar gilda, t.a.m. um innkaup á þjónustu verðlagningu og launamálum starfsmanna o.fl.,
- c. reynslu af rannsóknarvinnu sem ætla má að nýttist og færni við að setja fram ályktanir og gera grein fyrir niðurstöðum rannsókna.

Ekki er skilyrði að allir nefndarmenn hafi sömu reynslu og þekkingu, heldur miklu fremur að samsetning nefndar að teknu tilliti til menntunar, þekkingar og reynslu manna henti best til að leysa þau verkefni sem felast í ályktun Alþingis.

5. Verkefni rannsóknarnefndar, sbr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir.

Af 2. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir leiðir að *meginhlutverk rannsóknarnefndar er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli.*¹⁴ Af þessu leiðir að gera á grein fyrir málsatvikum sem skipta máli og hafa þýðingu fyrir þá rannsókn sem Alþingi hefur samþykkt ályktun um að gerð skuli samkvæmt 1. mgr. 2. gr. sömu laga, en til ákvæðisins er vísað í 2. mgr. 5. gr. laganna. Rannsóknarnefndum er þannig ætlað að bregða ljósi á málsatvik að því marki sem þau skipta máli fyrir þá tilteknu rannsókn sem um ræðir og vera grundvöllur að ákvarðanatöku annarra þar til berra aðila, oftast Alþingis en einnig stjórnvalda. Undirstrika verður þetta meginhlutverk rannsóknarnefnda.

Jafnframt má fela rannsóknarnefnd, sbr. 5. mgr. ákvæðisins, að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Rannsóknarnefnd skal aðeins meta slíkt þegar um ráðherra er að ræða ef Alþingi fer fram á það og er það þá skýrt afmarkað í umboði nefndarinnar, sbr. 7. mgr. ákvæðisins.

Auk framangreinds getur rannsóknarnefnd gert tillögu um breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnásluframkvæmd eftir því sem rannsókn gefur tilefni til.

Ljóst er að störf rannsóknarnefndar, sem falið er að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar sæti ábyrgð, geta reynst vandasöm og eru um margt flóknari en þegar nefnd er eingöngu falið að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli. Af slíkri málsmeðferð leiðir m.a. að gæta skal sérstaklega að réttaröryggi þeirra sem rannsókn beinist að. Óhjákvæmilegt er að álykta annað en að málsmeðferð þyngist og taki lengri tíma þegar um slíkt er að ræða.

Lög um rannsóknarnefndir og lögskýringargögn veita ekki leiðbeiningar um hvenær þörf er á að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Skynsamlegt getur því verið að taka saman leiðbeiningar eða viðmið sem styðjast má við þegar rannsóknarnefnd er falið slíkt mat. Til hliðsjónar má hér vísa til umfjöllunar í ritinu

¹⁴ Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing, þskj. 426, bls. 26-27.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

*Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle 2002.*¹⁵ Þar er bent á að erfitt geti reynst að veita leiðbeiningar um það hvenær eigi að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði í framgöngu hlutaðeigandi starfsmanns. Tekið er fram að ekki sé tilefni til að fela rannsóknarnefnd slíkt mat þegar fyrir fram er augljóst að ekki er um að ræða mistök sem geti haft í för með sér viðurlög samkvæmt starfsmannarétti eða höfðun refsímáls. Það eigi t.d. við þegar embættismaður hefur látið af störfum og möguleg refsíabyrgð hans er fyrnd. Þá sé ekki heldur tilefni til þess að fela rannsóknarnefnd að meta lagalegan grundvöll ábyrgðar ef tilgangurinn er fyrst og fremst að rannsaka og gera grein fyrir atburðarás í tilteknu máli, þar sem markmiðið er að upplýsa eða skýra kerfisbrest eða kerfishrun (*d. systemfejl*) og koma með tillögur um breytingar, þannig að draga megi verulega úr líkum á að sams konar mistök eigi sér stað í framtíðinni.¹⁶ Hafi rannsóknarnefnd verið falið að fjalla um ábyrgð einstaklinga geta komið upp ýmis álitamál er einkum varða réttaröryggi þess sem rannsóknin beinist að. Getur þá reynst vandasamt að greina á milli þess hvort rannsóknarnefnd eigi að láta í ljós álit sitt á ábyrgð einstaklings eða vísa slíkum hluta máls til ríkissaksóknara eða eftir atvikum til forstöðumanns ríkisstofnunar.¹⁷

Rannsóknarnefnd er ætlað að vekja athygli ríkissaksóknara vakni grunur um refsiverða háttsemi og enn fremur forstöðumanns ríkisstofnunar þegar um er að ræða meint brot starfsmanns á starfsskyldum hans. Rannsóknarnefnd er þannig ekki ætlað að fella dóma þegar um slík mál er að ræða.

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar fer Alþingi með ákærvald í málum sem varða ábyrgð ráðherra. Með ábyrgð er þá vísað til lagalegrar ábyrgðar ráðherra. Þingið sjálft þarf því ávallt að meta hvort til staðar sé fullnægjandi lagagrundvöllur til málshöfðunar. Að óbreyttri stjórnarskrá verður það ekki falið öðrum. Tekið er fram í 7. mgr. 5. gr. að einungis megi fela nefnd að meta lögfræðileg atriði til þess að varpa ljósi á ábyrgð ráðherra að slíkt komi fram í ályktun þingsins. Til samanburðar er tekið fram í 4. mgr. 4. gr. dönsku laganna um rannsóknarnefndir að ekki sé hægt að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg álitamál um ábyrgð ráðherra.¹⁸ Sama regla kemur fram í leiðbeinandi reglum norska dómismálaráðuneytisins nr. G-48/75. Það samræmist betur 14. gr. stjórnarskrárinnar að tekið sé fram að ekki megi fela rannsóknarnefnd að rannsaka ábyrgð ráðherra¹⁹. Slíkt mundi þó ekki breyta því að niðurstaða rannsóknar á tilteknum málavöxtum getur gefið þinginu tilefni til þess að kanna sérstaklega grundvöll ábyrgðar ráðherra. Þannig mætti hugsa sér að til greina kæmi að fela nefnd að meta hvort grundvöllur sé fyrir því að kanna ábyrgð ráðherra nánar.

Ljóst er af viðfangsefnum rannsóknarnefnda og enn fremur af viðtækum rannsóknarheimildum þeirra að rannsóknarnefndir eru öflugt úrræði Alþingis í þágu

¹⁵ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen: *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle 2002*.

¹⁶ *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle 2002*, bls. 81.

¹⁷ Sjá hér til samanburðar umfjöllun í 15. kafla í skýrslu rannsóknarnefndar um fall sparísjóðanna, bls. 181-2. Þar velur rannsóknarnefndin þá leið, m.a. af tilliti til þeirra sem rannsókn beinist að, að greina hvorki frá því í skýrslu sinni hverjir eigi í hlut í tilkynningum nefndarinnar til ríkissaksóknara né lýsa nánar atvikum þeirra mála sem tilkynnt voru.

¹⁸ Í XVIII. kafla dönsku þingskapanna (54.-60. gr.) eru sérstök fyrirmæli um meðferð mála sem lúta að ráðherraábyrgð. Í 56. gr. þeirra kemur m.a. fram að þingskapanefnd þingsins fjalli um allar skýrslu frá rannsóknarnefndum er varða ráðherra, þ.m.t. fyrrverandi ráðherra með það fyrir augum að meta hvort leggja eigi fram tillögu til þingsályktunar um ábyrgð ráðherra (*d. ansvarsspørgsmålet*).

¹⁹ Í skýringum við 4. gr. frumvarps til laga um rannsóknarnefndir er réttarstöðunni lýst í Danmörku og Noregi. Ekki er finna í skýringunum nánari röksemdir fyrir því að leggja til að fela megi rannsóknarnefnd að fjalla um lagalegan grundvöll ábyrgðar ráðherra, sbr. 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 426, bls. 26-27.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Þingeftirlits. Þegar skipulag og efni 5. gr. laganna er skoðað nánar kemur í ljós að betur fer á því að fjalla um tilkynningar rannsóknarnefndar, sbr. 4.-6. mgr. ákvæðisins, í sérstakri lagagrein.

6. Aðstaða og aðbúnaður.

Af 1. mgr. 3. gr. laga um rannsóknarnefndir leiðir að forseti Alþingis skal tryggja rannsóknarnefnd þann *mannafla, sérfræðiaðstoð og aðbúnað sem nauðsynlegur er við rannsóknina*. Í 2. mgr. er veitt heimild til þess að ráða starfsmenn til rannsóknarnefnda án auglýsingar. Af 3. mgr. ákvæðisins leiðir jafnframt að *kostnaður af starfi rannsóknarnefnda greiðist úr ríkissjóði*. Með vísan til sjálfstæðis rannsóknarnefnda, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna, verða ákvæði 3. gr. ekki skilin svo að forseti Alþingis geti endurskoðað mat rannsóknarnefndar á þeim atriðum sem hún telur nauðsynleg við rannsókn sína. Á hinn bóginn verður að gera ráð fyrir því að rannsóknarnefnd geri forseta grein fyrir áætluðum þörfum sínum. Í þessu sambandi má benda á að forseti Alþingis óskaði eftir því, við skipun rannsóknarnefndanna, að skrifstofu Alþingis yrðu við fyrsta hentugleika sendar tillögur þeirra um mannafla, sérfræðiaðstoð og aðbúnað sem þær teldu nauðsynlegar við rannsóknina.²⁰

Hjá þeim tveimur nefndum sem starfað hafa á grundvelli laga um rannsóknarnefndir var í upphafi reynt að áætla þann mannafla sem nefndirnar töldu að þær þyrftu áður en ráðist var í verkefnið og fjárhagsáætlun gerð í samræmi við það. Þannig mun rannsóknarnefnd um fall sparisjóðanna hafa í upphafi áætlað sjö starfsmenn og rannsóknarnefndin um Íbúðalánasjóð o.fl. taldi sig ekki þurfa neinn starfsmann. Eins og nánar er rakið hér á eftir stóðust þær áætlanir ekki. Draga má þá ályktun af þessu að þegar rannsóknarnefnd hefur verið skipuð þurfi hún tiltekinn tíma til undirbúnings við að afmarka einstaka efnisþætti nánar, áætla fjölda starfsmanna, sérfræðinga og kostnað miðað við heilt mannaár, hvaða gagna skuli aflað og hverja skuli kalla til viðtals. Ráðning starfsmanna þarf jafnframt að taka mið af þeim afmörkuðu viðfangsefnum sem leysa þarf með hliðsjón af rannsókninni.

7. Starfsmenn, kjarasamningar o.fl.

Í desember 2012 voru m.a. gerðar þær breytingar á lögum um rannsóknarnefndir að ríkisstarfsmenn, sem fá leyfi frá störfum til þess að starfa fyrir rannsóknarnefnd, geta áfram haldið aðild sinni að stéttarfélagi og lífeyrissjóði, sbr. lög nr. 158/2012. Í framkvæmd hafa komið upp álitamál um ávinnslu réttinda nefndarmanna í svonefndum fjölskyldu- og styrktarsjóðum, sem opinberir starfsmenn njóta. Fram kom ábending um að réttindi nefndarmanna og starfsmanna, samkvæmt lagabreytingunni, hefðu ekki verið kynnt sérstaklega og dæmi væru um að starfsmenn og nefndarmenn hefðu misst kjarasambundin réttindi.

Af lagabreytingunni leiðir enn fremur að starfsmaður, sem kemur tímabundið til starfa fyrir rannsóknarnefnd, hefur sjálfstæðan rétt til þess að ákveða hvort laun hans og önnur starfstengd réttindi fari eftir þeim kjarasamningi sem gildir um aðalstarf hans. Sama gildir um aðild að lífeyrissjóði. Sérstaklega er tekið fram að héraðsdómara sem skipaður

²⁰ Sjá hér fskj. 4a með skipunarbréfi formanns rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð, dags. 25. ágúst 2011, og fskj. 4b með skipunarbréfi formanns nefndar um rannsókn á falli sparisjóðanna, dags. sama dag.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

hefur verið til setu í rannsóknarnefnd skuli veitt leyfi frá störfum dómsins á meðan nefndin starfar, sbr. 4. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir.

Loks ber þess að geta að með framangreindri lagabreytingu var tryggt að héraðsdómarar gætu fengið leyfi frá störfum dómsins á meðan rannsóknarnefnd væri að störfum. Fram til þess var leyfi héraðsdómara frá störfum, þ.m.t. til þess að taka sæti í rannsóknarnefnd, bundið við eitt ár skv. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla.

Þrátt fyrir ákvæði um skyldu til þess að auglýsa laus störf, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er heimilt að ráða starfsmenn til rannsóknarnefnda án auglýsingar. Liggur þar til grundvallar að slík störf eru tímabundin og að rannsóknarnefnd hafi svigrúm til þess að ráða til starfa einstaklinga sem nefndin telur að búi yfir þeirri þekkingu og reynslu sem best nýtist í starfi hennar.²¹

8. Sjálfstæði og upplýsingagjöf.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um rannsóknarnefndir er rannsóknarnefnd í störfum sínum óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. Alþingi. Af þessu leiðir að eftir að rannsóknarnefnd hefur verið skipuð verða henni ekki gefin fyrirmæli um framkvæmd rannsóknarinnar. Sjálfstæði rannsóknarnefndar er jafnframt áreittað í 2. mgr. 6. gr. laganna þar sem gert er ráð fyrir því að rannsóknarnefnd ákveði sjálf innan þess ramma sem umboð hennar og lög um rannsóknarnefndir leyfa, *hvernig framkvæmd* rannsóknar skal hagað með það að markmiði að mál það sem til rannsóknar er verði sem best upplýst. Í 3. mgr. 6. gr. er því nánar lýst hvernig nefndin tekur ákvarðanir um *framkvæmd rannsóknarinnar*. Í skýringum við 5. gr. frumvarps þess sem varð að lögum um rannsóknarnefndir (nú 6. gr. laganna) er lögð áhersla á að nefnd hefur sjálfstæði um það með hvaða hætti hún nær markmiðum sínum, innan þeirra marka sem lögin og umboð nefndarinnar leyfir, og svigrúm til þess að ákveða framkvæmd rannsóknar. Nefndin skuli í því skyni að upplýsa mál sem best kalla eftir þeim upplýsingum sem hún telur nauðsynlegar.²² Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 5. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Af skýringum við það ákvæði má ráða að það hafi verið hugsað þannig að þó svo að rannsóknarefnið, skv. 1. gr. þeirra laga, skapaði nefndinni ákveðinn ramma væri nefndinni hins vegar „... veitt svigrúm til að ákveða nánar hvar hún ber niður og hvernig hún hagar störfum sínum.“²³ Líta ber svo á að rannsóknarnefnd sem skipuð hefur verið samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir hafi jafnframt visst svigrúm innan þingsályktunar og umboðs nefndarinnar til þess að ákveða nánar hvernig hún hagar rannsókn sinni, sbr. 2. mgr. 6. gr. Ákvarðanir rannsóknarnefndar um slíkt skulu færðar í gerðabók hennar.

Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um rannsóknarnefndir getur rannsóknarnefnd veitt forseta Alþingis upplýsingar um framgang rannsóknar meðan á henni stendur og getur forseti í tilefni af slíkri upplýsingagjöf gert Alþingi grein fyrir framkomnum upplýsingum ef æskilegt þykir. Ákvæðið er ekki fortakslaust um skyldu rannsóknarnefndar til þess að veita forseta Alþingis upplýsingar um framgang rannsóknar. Það veitir ekki heldur möguleika til þess að veita forseta Alþingis eða Alþingi upplýsingar um einstök efnisatriði rannsóknar

²¹ Sjá hér nánar umfjöllun í framhaldsnefndarálitum allsherjarnefndar um starfsmenn rannsóknarnefnda, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497, bls. 4.

²² Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 426, bls. 27.

²³ Frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, 136. löggjafarþing 2008-2009, þskj. 223, bls. 14.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

áður en henni er lokið með skýrslu rannsóknarnefndar, sbr. 13. gr. laganna. Mikilvægt er í þágu eftirlits með starfi rannsóknarnefnda að forseti Alþingis geti krafist upplýsinga um framgang rannsókna, en þá er vísað til eftirfylgni með áætlanagerð og slíkum þáttum en ekki um atriði sem beinlínis varða efni rannsóknarinnar og rannsóknarvinnuna sjálfa, t.d. hvað hafi verið rannsakað og áherslur nefndarinnar.

Ákvæði um rannsóknarnefndir hafa ekki að geyma fyrirmæli um afturköllun rannsókna eða um breytingar á umfangi rannsókna. Af almennum reglum leiðir að þingið getur sjálft afturkallað eða breytt þeim ályktunum sem það hefur samþykkt, þ.m.t. um rannsóknarnefndir.

9. Skýrsla og starfslok rannsóknarnefndar.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga um rannsóknarnefndir skilar rannsóknarnefnd forseta Alþingis skriflegri skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsókna sinnar þegar henni er lokið. Jafnframt er gert ráð fyrir að rannsóknarnefnd geti ákveðið að skila sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar eða áfangaskýrslum. Tekið er fram að um meðferð slíkra skýrslna skuli fara á sama hátt og um lokaskýrslu. Með því er vísað til 2. mgr. 13. gr. um að forseti skuli þegar í stað senda stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skýrslu nefndarinnar sem tekur ákvörðun um hvort hún skuli strax tekin til efnislegrar meðferðar í þinginu. Það er síðan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, eftir umfjöllun um skýrsluna, að gefa þinginu álit sitt um hana og leggja fram tillögur um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna hennar. Í skýringum við 10. gr. frumvarps þess sem varð að lögum um rannsóknarnefndir (nú 13. gr. laganna) kemur fram að áfangaskýrslur geti verið nauðsynlegar í þeim tilvikum þegar rannsókn dregst einhverra hluta vegna á langinn og einnig er ekki óhugsandi að þær aðstæður séu uppi að einstakir hlutar rannsóknarinnar kalli á sérstaka útgáfu áður en unnt er að birta heildarniðurstöður nefndar. Jafnframt kemur fram að ákvæðið eigi sér fyrirmynd í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.²⁴

Af 3. mgr. 13. gr. leiðir að þegar lokaskýrsla rannsóknarnefndar hefur verið birt lýkur störfum rannsóknarnefndar. Á það einnig við um áfangaskýrslur samkvæmt framansögðu. Af þessu leiðir jafnframt að ekki er gert ráð fyrir því að rannsóknarnefnd taki þátt í umræðum um skýrslu nefndarinnar eða svari formlega athugasemdum sem fram koma eftir að skýrsla hennar hefur verið birt.

Á það var m.a. bent að í ljósi þess að strangar kröfur væru gerðar til skila á skjölum og gögnum til Þjóðskjalasafns Íslands þyrfti strax í upphafi að huga að þessum málum með því að nefndin réði til sín skjalastjóra eða hefði aðgang að slíkri kunnáttu. Væri þetta ekki síður mikilvægt á starfstímanum þegar nefndarmenn og starfsmenn þyrftu sem bestan aðgang að gögnum rannsóknarnefndar.

Þegar rannsóknarnefnd hefur lokið störfum skulu þau gögn sem aflað hefur verið færð Þjóðskjalasafni Íslands. Ljóst er að nokkur vinna getur falist í því að ganga frá gögnum og koma þeim til Þjóðskjalasafnsins. Í ljósi þess að rannsóknarnefnd lýkur störfum sínum við birtingu lokaskýrslu verður að gera sérstakar ráðstafanir um frágang og áætla kostnað í því sambandi.

²⁴ Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 426, bls. 32-33.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Um meðferð forseta Alþingis og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á skýrslu rannsóknarnefnda er fjallað í 2. mgr. 13. gr. laga um rannsóknarnefndir og 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. þingskapa Alþingis.

10. Samantekt og ályktanir.

- Rannsóknarnefndir eru öflugt úrræði sem Alþingi hefur til þess að rannsaka *mikilvæg mál sem almenning varða*. Skipun slíkra nefnda krefst sérstaks undirbúnings og utanumhalds.
- Gera má skipun rannsóknarnefnda markvissari með því að skýra betur hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, forsætisnefndar og forseta Alþingis í lögum um rannsóknarnefndir. Liður í því er að greina annars vegar á milli undirbúnings þingsályktunartillögu um skipun rannsóknarnefndar og hins vegar undirbúnings við að hrinda í framkvæmd ályktun Alþingis.
 - a) Afmarka verður nánar þau atriði sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd ber að líta til við undirbúning tillögu um skipun rannsóknarnefndar eða við umsögn um slíka tillögu. Skiptir þar miklu að tilefni rannsóknarinnar fái ítarlega skoðun, þ.e. hvort um sé að ræða mikilvægt mál sem almenning varðar og sé þannig tækt til rannsókna. Enn fremur hvert sé mögulegt umfang rannsókna og hvort önnur úrræði séu tiltæk, t.d. skýrslubeiðni til Ríkisendurskoðunar og hvort reyni á mögulega ábyrgð manna. Varast ber að afmarka með of afgerandi hætti umfang rannsókna.
 - b) Áður en stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallar endanlega um þingsályktunartillögu um skipun rannsóknarnefndar ætti nefndin að kynna forseta Alþingis drög að tillögunni og leita umsagnar hans (skrifstofu þingsins) um hana, sbr. a-lið. Enn fremur ætti nefndin að áætla umfang rannsókna, t.a.m. fjölda nefndarmanna; hvaða kröfur eigi að gera til kunnáttu þeirra; hvað megi áætla hæfilegan undirbúningstíma áður en eiginleg rannsókn getur hafist og áætla kostnað.
 - c) Á grundvelli athugunar forseta Alþingis og eftir atvikum viðbótarumfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar yrði þingið betur upplýst yrði niðurstaðan sú að leggja fram tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar.
 - d) Eftir að tillaga til þingsályktunar hefur verið samþykkt er það í verkahring forseta Alþingis að finna menn til þess að stýra rannsókn, einn til þrjá eftir atvikum, og afmarka nánar umfang rannsóknarinnar. Við það leitar forseti samráðs við forsætisnefnd í samræmi við ákvæði þingskapa og heldur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd upplýstri um málið. Forseti hefur sér til aðstoðar starfsfólk á skrifstofu þingsins og eftir atvikum utanaðkomandi aðila. Með þessu er skilið á milli tillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skipun rannsóknarnefndar og aðgerða til að hrinda henni í framkvæmd sem er þá á ábyrgð forseta Alþingis.
 - e) Þegar rannsóknarnefnd hefur verið skipuð verður að gera ráð fyrir að það verði hennar fyrsta verk að fara yfir þingsályktunartillöguna ásamt tillögum

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

um afmörkun rannsóknarinnar og gera þá vinnu sem unnin hefur verið af forseta Alþingis (skrifstofu Alþingis) að sinni.

- f) Æskilegt er að við upphaf starfa rannsóknarnefndar geti skrifstofa þingsins útvegað nefndinni nokkurs konar „byrjunarpakka“. Í slíku felst nánar að skrifstofan útvegi aðstöðu og nauðsynlegan búnað, þ.m.t. tölvur, síma o.s.frv. fyrir starfsemi nefndarinnar. Enn fremur að hún útvegi nefnd starfsmann a.m.k. tímabundið til þess að sinna ýmsum málum er lúta að daglegum rekstri. Í slíkum „byrjunarpakka“ væri jafnframt æskilegt að unnt væri á grundvelli samkomulags við stofnanir þingsins (Ríkisendurskoðun og umboðsmann Alþingis) að útvega rannsóknarnefndum í upphafi a.m.k. tímabundinn aðgang að starfsmönnum þeirra. Með slíku varðveitist betur þekking á málefnum rannsóknarnefnda innan þingsins. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis hafa almennt víðtæka þekkingu á opinberum rekstri og starfsemi opinberra aðila og rannsóknarvinnu. Það sama getur enn fremur átt við um starfsmenn þingsins, t.a.m. á nefndasviði. Að öðru leyti mundi rannsóknarnefnd geta ráðið til sín sérhæft starfsfólk á því sviði sem til rannsóknar er.
- Lög um rannsóknarnefndir gera það að skilyrði að formaður rannsóknarnefndar uppfylli starfsgengisskilyrði héraðsdómara, að undanskildu skilyrði um 70 ára aldurshámark. Lögin gera þannig ekki kröfu um að héraðsdómari skuli vera formaður rannsóknarnefndar. Héraðsdómari hefur eftir mörg ár í starfi reynslu af stjórnun þinghalda sem nýst getur vel við stjórnun starfa rannsóknarnefnda. Auk þess hefur hann mikla reynslu af því að leggja mat á sönnunargögn, þ.m.t. álitssgerðir sérfræðinga og matsgerðir. Héraðsdómari sem hefur eingöngu reynslu af dómaraströfum hefur hins vegar að jafnaði ekki þann bakgrunn eða reynslu sem formaður rannsóknarnefndar verður að hafa. Í því felst nánar reynsla af því að skipuleggja rannsókn og taka ákvarðanir um framgang hennar; þekkja til reksturs opinberra aðila; þekking á því viðfangsefni sem um er að ræða og hæfni til þess að draga ályktanir af rannsóknarvinnu. Auk þess er niðurstöðu rannsóknarnefndar ætlað að vera grundvöllur fyrir ákvarðanatöku annarra. Framangreind sjónarmið eiga jafnframt við um aðra nefndarmenn.
 - Lög um rannsóknarnefndir veita ekki leiðbeiningar um það hvenær rétt sé að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði sem varpað geti ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Það er sjálfstætt athugunarefni hvenær þörf er á að fela rannsóknarnefnd slíkt mat. Við undirbúning slíkrar ákvörðunar er nauðsynlegt að hafa ákveðin viðmið eða leiðbeiningar sem styðjast má við.
 - a) Ekki er tilefni til að fela rannsóknarnefnd að meta grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila þegar fyrir fram er augljóst að ekki er um að ræða mistök sem geta haft í för með sér viðurlög samkvæmt starfsmannarétti (áminning eða frávikning) eða höfðun refsímáls, t.a.m. þegar embættismaður hefur látið af ströfum og möguleg refsíábyrgð hans er fyrnd.
 - b) Almennt verður að gera ráð fyrir því, í málum þar sem rannsókn nær yfir lengri tíma, að rannsóknarnefnd verði ekki falið að meta grundvöll ábyrgðar einstaklinga ef málin eru sannanlega fyrnd. Væri þá rétt að áréttta að

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

rannsóknarnefnd skuli ekki taka afstöðu til fyrningar eða að nefndinni bæri aðeins að tilkynna mál, sem að hennar mati, væru ekki fyrnd. Slíkt gæti mögulega einfaldað rannsóknir sem ná yfir lengri tíma og þar sem gæta þarf að atriðum og athöfnum sem kunna að vera refsiverð.

- c) Almenn er ekki tilefni til þess að fela rannsóknarnefnd að meta lagalegan grundvöll ábyrgðar ef tilgangurinn er fyrst og fremst að rannsaka og gera grein fyrir atburðarás í tilteknu máli, þar sem markmiðið er að upplýsa eða skýra kerfisbrest eða kerfishrun og koma með tillögur um breytingar, þannig að draga megi úr líkum á að sams konar mistök verði aftur gerð.
- Samkvæmt seinni málslið 3. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir má fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. „Skal nefndin þá fjalla um það í skýrslu sinni.“ Rannsóknarnefndum er ætlað að bregða ljósi á málsatvik og niðurstöðum þeirra að vera grundvöllur að ákvarðanatöku annarra þar til berra aðila. Ákvæðið ætti því að taka mið af því að í skýrslu rannsóknarnefndar komi fram upplýsingar um þau mál sem hún *hefur vísað til annarra*, t.a.m. ríkissaksóknara eða forstöðumanns ríkisstofnunar.
 - Það getur reynst vandasamt að draga mörk á milli þess hvenær rannsóknarnefnd eigi að fjalla um grundvöll ábyrgðar eða vísa slíkum hluta máls til ríkissaksóknara eða forstöðumanns. Það eru fyrst og fremst sjónarmið er lúta að réttaröryggi þeirra sem rannsókn beinist að sem leiða til þess ef nefnd ákveður að vísa máli til ríkissaksóknara. Vafi um slíkt mun almennt leiða til þess að máli verður vísað til ríkissaksóknara.
 - Alþingi fer með ákærvald í málum sem varða ábyrgð ráðherra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Það samræmist betur því hlutverki Alþingis að í lögum um rannsóknarnefndir komi fram að ekki megi fela rannsóknarnefnd að leggja mat á grundvöll ábyrgðar ráðherra. Annað mál er að lýsing rannsóknarnefndar á málavöxtum og aðkomu ráðherra að tilteknu máli getur gefið þinginu sérstakt tilefni til þess að kanna grundvöll málshöfðunar á hendur ráðherra. Huga þarf að því hvort ekki eigi að fjalla í þingsköpum um málsmeðferð í málum sem varða ábyrgð ráðherra þegar til umfjöllunar er skýrsla rannsóknarnefndar um málefni sem varða ráðherra eða stjórnarsýslu hans.
 - Eftir að rannsóknarnefnd hefur verið skipuð verða henni ekki gefin fyrirmæli um framkvæmd rannsóknarinnar. Mikilvægt er því að strax í upphafi sé umboð nefndar skýrt afmarkað. Huga ber að því að ákvæði laga um rannsóknarnefndir séu þannig úr garði gerð að tryggt sé að forseti Alþingis og Alþingi fái reglulega upplýsingar um framgang rannsókna. Er þá einkum átt við hvernig nefndinni hefur tekist að fylgja starfs- og fjárhagsáætlunum.
 - Lög um rannsóknarnefndir fjalla ekki um breytingar á umboði rannsóknarnefndar eftir að rannsóknarnefnd hefur verið skipuð eða um að hætta rannsókn.

III. Undirbúningur að skipun og framkvæmd rannsóknarnefnda.

1. Inngangur.

Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um ályktanir Alþingis um rannsókn á Íbúðalánasjóði og um rannsókn á falli sparisjóðanna.

2. Ályktun Alþingis 17. desember 2010 um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl.

Í ákvæði til bráðabirgða II í lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, var ákveðið að forseti Alþingis skyldi skipa rannsóknarnefnd samkvæmt þingsályktun Alþingis frá 17. desember 2010, um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl., að öðru leyti færi um störf nefndarinnar samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir. Á þessum tíma fór allsherjarnefnd með eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu, sbr. ákvæði til bráðabirgða I í lögnum. Tillagan sem lögð var fram 4. október 2010 hljóðaði svo:

„Alþingi ályktar að á vegum þess fari fram sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs frá aðdraganda breytinganna á fjármögnun og lánareglum Íbúðalánasjóðs sem hrint var í framkvæmd á árinu 2004. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs.“

Í meðförum allsherjarnefndar var tillagan útfærð frekar og rannsóknin afmörkuð nánar með eftirfarandi hætti:

„Alþingi ályktar að á vegum þess fari fram sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Rannsókuð verði starfsemi sjóðsins frá aðdraganda breytinganna á fjármögnun og lánareglum hans sem hrint var í framkvæmd á árinu 2004 og til ársloka 2010. Markmið rannsóknarinnar verði í fyrsta lagi að meta áhrifin af þessum breytingum, stefnu sjóðsins og einstökum ákvörðunum á þessum tíma á fjárhag sjóðsins og fasteignamarkaðinn í heild sinni, í öðru lagi að meta áhrifin af starfsemi Íbúðalánasjóðs á stjórn efnahagsmála og í þriðja lagi að leggja mat á hversu vel sjóðnum hefur tekist að sinna lögbundnu hlutverki sínu á þessu tímabili. Í kjölfar rannsóknarinnar fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi Íbúðalánasjóðs og fjármögnun húsnæðislánakerfisins á Íslandi.

Forsætisnefnd Alþingis verði falið að sjá um að rannsóknin fari fram í samræmi við ákvæði frumvarps til laga um rannsóknarnefndir sem hún hefur lagt fram. Forseti Alþingis skipi þriggja manna nefnd til að vinna rannsóknina og skila um hana skýrslu til Alþingis innan sex mánaða frá skipun nefndarinnar. Til rannsóknarinnar verði fengnir sjálfstæðir aðilar sem hafi sambærilegar heimildir til skýrslutöku og gagnaöflunar og rannsóknarnefnd Alþingis hafði. Ef nauðsyn krefur setji Alþingi lög til að tryggja aðgengi rannsóknarnefndar að nauðsynlegum gögnum og upplýsingum.

Í rannsókninni verði m.a. skoðuð ítarlega eftirfarandi atriði auk annarra atriða sem þarfnast úttektar:

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

1. Breytingarnar á sjóðnum 2004, m.a. undirbúningur þeirra og áhrif á fasteignamarkað og efnahagsmál.
2. Framganga banka á lánamarkaði til fasteignakaupa og viðbrögð Íbúðalánasjóðs við aukinni samkeppni banka um íbúðalán, m.a. vegna 100% lána bankanna og uppgreiðslna á lánum sjóðsins, t.d. hækkað lánshlutfall úr 80% í 90% og hækkuð hámarkslán.
3. Hvernig sjóðurinn sinnti verkefnum sínum, sérstaklega skv. 9. tölul. 9. gr. laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.
4. Viðbrögð sjóðsins við vaxandi þenslu á fasteignamarkaði.
5. Skuldabréfaskipti, úr húsbrefum í húsnæðisbréf, með því að binda uppgreiðslumöguleika sjóðsins.
6. Samskipti Íbúðalánasjóðs við Seðlabanka Íslands vegna lausafjár sjóðsins.
7. Kaup Íbúðalánasjóðs á greiðsluflæði lána frá bönkum og sparisjóðum með mun hærri hámarkslánsfjárhæð en reglugerð félagsmálaráðherra gerði ráð fyrir.
8. Tryggingar fyrir lánum sjóðsins þar sem lán til banka og sparisjóða voru ekki með veði.
9. Lánveitingar til byggingaverktaka, jafnvel án bankaábyrgða á ákveðnu tímabili.
10. Reglugerð félagsmálaráðherra nr. 896/2005 og hvernig hún samræmdist kröfum um áhættustýringu.
11. Viðskipti Íbúðalánasjóðs við verðbréfasjóði með verulegu tapi.
12. Helstu ástæður fyrir taprekstri sjóðsins frá 2008 og fyrirsjáanlegar afskriftir sjóðsins af ráðstöfunum sem taldar eru hér að framan.
13. Eftirlit Alþingis, ráðuneytis og stofnana á borð við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands með starfsemi sjóðsins. Var það fullnægjandi?
14. Annað sem rannsóknarnefnd kann að komast að við rannsókn sína og telur ástæðu til að upplýsa Alþingi um.“

Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, sem vísað er til í ályktuninni, var lagt fram á Alþingi 6. desember 2010, en það átti eftir að taka verulegum breytingum milli 2. og 3. umræðu.²⁵ Lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, tóku gildi 25. júní 2011.

Í skipunarbréfum nefndarmanna er efni þingsályktunarinnar tekið upp án frekari afmörkunar, enda umfang rannsóknarinnar nokkuð ítarlega útfært í ályktuninni. Það vekur athygli að í 14. tölul. 3. mgr. ályktunarinnar er með almennum hætti vísað til annarra atriða sem rannsóknarnefndin kann að komast að við rannsókn sína og hún telur ástæðu til að upplýsa Alþingi um. Ekki er að finna leiðbeiningar í ályktuninni sjálfri eða í umfjöllun um hana hvaða atriði þar geti helst verið um að ræða. Því geta fylgt kostir en jafnframt ókostir að afmarka rannsókn með framangreindum hætti eða að fela rannsóknarnefnd að gefa Alþingi skýrslu *um annað sem hún verður vör við*. Á það sérstaklega við ef um er að ræða almenna tilvísun, án þess að ljóst sé hvaða sjónarmiði rannsóknarnefnd eigi að fylgja við mat sitt. Sú hætta er þá fyrir hendi að umfang rannsóknar verði meira; hún dragist á langinn og snúist jafnvel um önnur atriði en upphaflega var ráðgert. Ákvæði laga um rannsóknarnefndir verða ekki skýrð þannig að fela megi rannsóknarnefnd sjálfðæmi um afmörkun rannsóknar, sbr. 1. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 6. gr. laganna. Á hinn bóginn getur það haft kosti að rannsóknarnefnd

²⁵ Sjá nefndarálit allsherjarnefndar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497.

hafi ákveðið svigrúm, sérstaklega þegar um er að ræða stærri rannsóknir. Jafnframt minnkar slíkt hættu á að umboð rannsóknarnefndar verði vefengt af þeim sem rannsókn beinist að. Minni þörf ætti að vera á almennum tilvísunum af framangreindum toga þegar rannsókn beinist að tiltölulega þröngu og afmörkuðu viðfangsefni.

Það er rannsóknarnefndar að afmarka nánar þau atriði sem fallið geta undir 14. tölul. 3. mgr. ályktunarinnar með hliðsjón af markmiðum rannsóknarinnar eins og þeim er lýst í 1. mgr. ályktunarinnar, sbr. enn fremur 2. mgr. 6. gr. laga um rannsóknarnefndir sem áður er nefnd. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, þar sem fjallað er um helstu niðurstöður, lýsir nefndin almennt afstöðu sinni til framangreinds með eftirfarandi hætti:

„Ályktunin er ekki hnitmiðuð að efni heldur veitti hún ákveðið svigrúm sem [óhjákvæmilegt] reyndist vera að nýta, m.a. vegna þess að margt varð á vegi nefndarinnar sem hún taldi alvarlegt og sem ástæða væri til að rannsaka og gera opinbert. Umfang rannsóknarinnar varð því mun meira en nefndarmenn hugðu þegar þeir hófu verkið.“²⁶

3. Ályktun Alþingis 10. júní 2011 um rannsókn á falli sparisjóðanna.

Tillaga til þingsályktunar um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna var samin af allsherjarnefnd og lögð fram 31. maí 2011. Byggðist tillagan að meginefni á 1. gr. frumvarps fjögurra þingmanna með sama heiti.²⁷ Tillagan hljóðaði þannig:

„Alþingi ályktar að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd er leiti sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots íslenskra sparisjóða. Þá leggi nefndin mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um starfsemi sparisjóða á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því.

Nefndin skal í þessu skyni:

- a. Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir rekstrarerfiðleika íslenskra sparisjóða sem leiddu m.a. til gjaldþrots margra þeirra og endurfjármögnunar annarra.
- b. Meta starfshætti sparisjóðanna á undanförunum árum og varpa ljósi á hverjar séu helstu orsakir mismunandi árangurs rekstrar þeirra. Meðal annars verði fjármögnun og útlánastefna þeirra skoðuð, eignarhald, aukning stofnfjár, greiðslur arðs, kaup og sala stofnfjár og hlutafélagavæðing þeirra, svo og aðrir þættir sem kunna að skipta máli.
- c. Gera úttekt á lagaramma og öðru starfsumhverfi sparisjóðanna og bera saman við starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum.
- d. Leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti og endurskoðun hjá sparisjóðunum og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.
- e. Koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnslu sem miða að því að gera

²⁶ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. 2013, I. bindi, bls. 9.

²⁷ Frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 926, 548 mál. Flm.: Eygló Harðardóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Margrét Tryggvadóttir, Birgitta Jónsdóttir.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

- sparisjóðum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á.
- f. Gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.
 - g. Skila forseta Alþingis skýrslu eigi síðar en 1. september 2012 um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar.“

Við 2. umræðu lagði allsherjarnefnd til þrjár breytingar á tillögunni.²⁸ Í fyrsta lagi á inngangi hennar, þannig að vísað er til ákvæða laga um rannsóknarnefndir og ályktunar Alþingis frá 28. september 2010, að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd er leiti sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi. Í öðru lagi lagði nefndin til að d-lið 2. mgr. tillögunnar yrði breytt þannig að rannsóknarnefndin skyldi leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kynnu að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila hefði verið fylgt eftir. Loks var í þriðja lagi ákveðið að skýrslu nefndarinnar skyldi skilað eigi síðar en 1. júní 2012 í stað 1. september 2012.

Í ræðu framsögumanns um breytingartillögunar kemur m.a. fram að með breytingunni á d- lið 2. mgr. væri rannsókninni „...ekki beint sérstaklega að pólitískri ábyrgð heldur fyrst og fremst stjórn og stjórnarmönnum í sparisjóðunum.“²⁹ Athygli vekur að verkefni nefndarinnar skyldi einnig taka til þess að kanna hvernig endurskoðun hefði verið háttáð hjá sparisjóðunum. Þessi viðbót er þó ekki skýrð nánar í framhaldsnefndaráliti allsherjarnefndar eða í ræðu framsögumanns. Um að stytta starfstíma nefndarinnar kemur fram að nefndin hafi talið „... þetta eiga að vera fullnægjandi tími. Komi í ljós að svo sé ekki er auðvitað nauðsynlegt að þá liggi fyrir tillaga frá rannsóknarnefndinni næsta vor eða beiðni til forsætisnefndar Alþingis.“³⁰ Þingsályktunartillagan var samþykkt með framangreindum breytingum 10. júní 2011.

Ekki er sérstaklega skýrt í greinargerð með þingsályktunartillögunni eða í framhaldsnefndaráliti allsherjarnefndar að ákveðið var í d-lið 2. mgr. þingsályktunarinnar að fela nefndinni að „leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum; hverjir kunni að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir“. Í lögum um rannsóknarnefndir er ekki vikið að hugtökunum *mistök eða vanræksla*. Af samanburði við 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, má sjá að við upphaflega tillögutextann hefur verið fylgt orðalagi þeirra laga.³¹ Ekki er tilefni til þess að fjalla hér nánar um það hvort eðlismunur er á að fela rannsóknarnefnd að meta mistök eða vanrækslu eða því að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til þess að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar sæti ábyrgð, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir. Slíkt verður að vera hlutverk rannsóknarnefndarinnar, sbr. 1. mgr. 4. gr. og 2. mgr. 6. gr. laga um

²⁸ Breytingartillögur frá allsherjarnefnd, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1745.

²⁹ Úr ræðu framsögumanns nefndarálits allsherjarnefndar á þingfundi, 139. löggjafarþing, 149. þingfundur, 10. júní 2011, 866. mál.

³⁰ 139. löggjafarþing – 149. þingfundur, 10. júní 2011, 866. mál.

³¹ Sjá hér umfjöllun í kafla 21.5 í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið um hugtökin mistök og vanræksla.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

rannsóknarnefndir.³² Hér má þó benda á að sá munur er á, að athugun rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið beindist að meginstefnu að *störfum opinberra aðila* og því *hverjir kynnu þar að bera ábyrgð á mistökum eða vanrækslu í þeirri merkingu sem þau hugtök voru notuð í lögum nr. 142/2008*. Í umfjöllun sinni um mistök eða vanrækslu í starfsemi fjármálafyrirtækja bendir nefndin m.a. á eftirfarandi:

„Það verður að vera verkefni þar til bærra yfirvalda landsins að rannsaka frekar og ráða til lykta hvort þær aðfinnslur sem koma fram í þessari skýrslu um veikleika í rekstri og stefnumörkun bankanna og annarra fjármálafyrirtækja, og áttu að mati nefndarinnar þátt í falli þeirra, gefi tilefni til þess að látið verði reyna á hvort þar hafi verið um að ræða refsiverð brot á lögum sem eigi að sæta viðurlögum og hverjir úr röðum stjórnenda banka og fjármálafyrirtækja beri þá ábyrgð á þeim mistökum og vanrækslu sem kunna að hafa verið þáttur í þeim.“³³

Með framangreindum ummælum er undirstrikað að vandkvæði séu á því að fela rannsóknarnefnd á vegum Alþingis að taka afstöðu til refsíábyrgðar einkaaðila og fyrirsvarsmanna lögaðila. Slíkt sé einfaldlega hlutverk annarra. Slík rannsókn og þ.m.t. niðurstaða um slíka ábyrgð þurfi að uppfylla ákveðnar kröfur stjórnarskrár og mannréttindastofnana.

Rannsóknarnefnd um fall sparísjóðanna átti við sambærilegt vandkvæði að etja og hér hafa verið rakin en rannsókn nefndarinnar skyldi „...ekki beint sérstaklega að pólitískri ábyrgð heldur fyrst og fremst að stjórn og stjórnarmönnum í sparísjóðum.“³⁴ Um þetta segir nánar í kafla 14.2.2. í 3. bindi skýrslu nefndarinnar (bls. 178-179):

„Rannsóknarnefndinni bar að beina rannsókn sinni fyrst og fremst að stjórnendum sparísjóðanna. Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, sem vitnað er til hér frammar, veitir ekki skýrar leiðbeiningar um það hvert hlutverk rannsóknarnefndar er þegar kemur að ábyrgð einstaklinga. Í því er lagður grundvöllur að því að sú ábyrgð sem um ræðir í lögum um rannsóknarnefndir geti verið þrenns konar, refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð og viðurlög samkvæmt opinberum starfsmannarétti [...]. Þá segir að rannsóknarnefnd verði hvorki falið að fella sök á einstaklinga né kveða á um viðbrögð við slíku. Það sama gildi um mögulega skaðabótaábyrgð. Í þessu ljósi telur rannsóknarnefndin að ekki liggi fyrir nægilega skýr mynd af því með hvaða hætti fjallað skuli um mistök og vanrækslu í starfsemi sparísjóðanna, einkum af hálfu stjórnenda þeirra, sem varðað geti ábyrgð. Á hinn bóginn er ljóst að ýmsar brotalamir voru í starfsemi sparísjóðanna, enda þótt ekki verði komið við ábyrgð einstakra manna.“

Samkvæmt þessu taldi rannsóknarnefndin að hún hefði samkvæmt þingsályktuninni ekki forsendu til þess að fjalla sérstaklega um mistök eða vanrækslu af hálfu stjórnenda þeirra, sem varðað gæti ábyrgð þeirra.

Í skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu (2009) er sérstaklega vikið að eftirliti þingsins með einkaaðilum. Meginreglan sé sú að eftirlitinu sé beint að ríkisstjórn og stjórnsýslu, sbr. enn fremur 1. mgr. 49. gr. þingskapa Alþingis. Áréttað er að eftirlit þingsins, sem beinist að öðrum en opinberum aðilum, orki tvímælis með

³² Sjá hér umfjöllun rannsóknarnefndar um fall sparísjóðanna í 3. bindi, 14. kafla, bls. 175-179.

³³ Kafli 21.5.1. í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið, bls. 285 í prentaðri útgáfu.

³⁴ Sbr. ummæli í ræðu framsögumanns nefndarálits allsherjarnefndar á þingfundi, 139. löggjafarþing, 149. fundur, 10. júní 2011, 866. mál.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

hliðsjón af réttaröryggi og hlutverki þjóðþingsins í stjórnskipaninni og beri því að viðhafa af mikilli varfærni.³⁵

Frumvarp það sem varð að lögum um rannsóknarnefndir 9. júní 2011 sætti talsverðum breytingum milli 2. og 3. umræðu, þar á meðal hvað skyldi telja *mikilvæg mál sem almennung varða*, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna Í framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar er leitast við að skýra þessi orð nánar og reifuð þau sjónarmið sem líta skuli til þegar gerð er tillaga um skipun rannsóknarnefndar, sjá fskj. 1. Ekki verður séð að við undirbúning og frágang tillögu til þingsályktunar um rannsókn á falli sparisjóðanna hafi sérstaklega verið litið til þessara sjónarmiða eða þau metin að öðru leyti. Á það reyndar einnig við um ályktun þingsins um skipun rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð o.fl.

4. Undirbúningur og samráð forseta Alþingis um skipun nefndanna.

Í beinu framhaldi af gildistöku laga um rannsóknarnefndir 25. júní 2011 hóf þáverandi forseti Alþingis undirbúning að skipun nefndanna. Bar þá annars vegar að horfa til þess að í ákvæði til bráðabirgða II í lögum var beinlínis gert ráð fyrir því að forseti Alþingis skipaði rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð og hins vegar skyldi um skipun rannsóknarnefndar um fall sparisjóðanna fara eftir nýsamþykktum lögum um rannsóknarnefndir. Að öðru leyti skyldi um störf nefndanna fara eftir þeim lögum.

Eftir óformleg samskipti við formann dómstólaráðs í byrjun júlí 2011 ritaði forseti Alþingis ráðinu bréf, dags. 6. júlí 2011, þar sem hann rekur að vandamt geti verið að skipa menn til starfa í rannsóknarnefndir, einkum formann slíkrar nefndar. Í bréfi forseta segir síðan:

„Fyrirliggjandi er að rannsóknin á starfsemi sparisjóðanna verður umfangsmikil og þar getur reynt á ábyrgð einstakra manna og ekki útilokað að í ljós komi refsiverð háttsemi einstaklinga. Á miklu veltur því að til formannsstarfans veljist óumdeildur maður og hæfi hans og hæfni verði ekki dregið í efa.

Með þetta í huga, svo og með tilvísun til hæfisskilyrða 2. mgr. 2. gr. laganna („starfsgengisskilyrði héraðsdómara“) sný ég mér til Dómstólaráðs og spyr hvort ráðið vilji styðja við undirbúning nefndarskipunarinnar með þeim hætti að gera til mín tillögu um formann þeirrar nefndar sem rannsaka skal starfsemi sparisjóðanna úr hópi starfandi dómara eða fyrrverandi dómara.“

Í svarbréfi dómstólaráðs, dags. 13. júlí 2011, kemur fram að vilji standi til þess að leggja Alþingi lið við undirbúning nefndarskipunarinnar svo sem kostur er. Bent er á að ekki sé mælt fyrir um þetta sérstaka hlutverk í lögum. Ákveðin vandkvæði séu því á því að ráðið eigi formlega aðkomu að málinu. Síðan er vísað til þess að á vegum dómstólaráðs hafi verið fjallað um að dómarar sem fari á eftirlaun vegna aldurs séu oft leitandi að fá að sinna einhverjum störfum áfram á vettvangi dómstóla. Síðan segir í bréfi dómstólaráðs:

„Á því eru hins vegar vandkvæði að óbreyttum lögum. Þessir fyrrverandi starfsmenn dómstóla eru oft fullir starfsorku. Er dómstólaráði kunnugt um að Sigurður Hallur

³⁵ Skýrsla vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu 2009: bls. 23. Sjá enn fremur bls. 13 í sömu skýrslu um að almennt sé talið að löggjafinn geti ekki leyst úr ágreiningi sem heyrir undir dómstólana. Sjá enn fremur umfjöllun í ritinu: Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle 2002 eftir Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, bls. 81-85, og framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497, bls. 2, fskj. 1.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Stefánsson fyrrverandi héraðsdómari hefur lýst yfir áhuga á að taka að sér verkefni þar sem reynsla hans sem héraðsdómara gæti nýst. Sigurður Hallur var farsæll í starfi sem héraðsdómari.“

Með bréfi forseta Alþingis 15. ágúst 2011 var þess jafnframt farið á leit að dómstólaráð veitti Sigríði Ingvarsdóttur héraðsdómara leyfi frá störfum til þess að stýra rannsókn á falli sparísjóðanna. Sama dag lýsti forseti Alþingis í bréfi til formanns allsherjarnefndar aðkomu sinni að skipun rannsóknarnefndanna. Þar er greint frá því að frá lokum sumarþings hafi verið unnið að undirbúningi að skipun nefndanna, þar á meðal hvernig best mætti standa að vali formanns og skapa aðstöðu fyrir nefndirnar. Tekið er fram að í lögum um rannsóknarnefndir séu ekki fyrir mæli um það hvernig skuli nánar staðið að vali formanns. Bent er á að þar sem formaður rannsóknarnefndar skuli uppfylla skilyrði um skipun í embætti héraðsdómara, að undanskildu skilyrði um hámarksaldur, og að fela mætti rannsóknarnefnd að leggja mat á hvort grundvöllur væri fyrir því að einstaklingur eða lögaðili skuli sæta ábyrgð, hefði verið leitað óformlegs samráðs við formann dómstólaráðs um mögulega aðkomu þess við val á héraðsdómurum til þess að stýra störfum nefndanna. Í því sambandi hefði verið horft til þess fyrirkomulags sem viðhaft væri í sambærilegum málum í Danmörku þar sem formaður rannsóknarnefndar væri skipaður eftir sameiginlegri tillögu forseta Eystri og Vestari landsréttar. Ljóst væri að sambærilegt fyrirkomulag, a.m.k. í stærri málum, gæti verið til þess fallið að styrkja grundvöll nefndarstarfsins og tiltrú á rannsókninni. Var í bréfi forseta Alþingis bent á að eðlilegt væri að gera ráð fyrir því að þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefði verið skipuð yrðu þessi atriði skoðuð nánar.

Í niðurlagi bréfs forseta er síðan nánar rakið að hann hefði greint formanni allsherjarnefndar frá stöðu málsins og þýðingu þess að tryggja nauðsynlegan framgang þess svo miða mætti við að nefndin gæti hafið störf 1. september 2011. Síðan segir í bréf forseta:

„Að undangengnum samskiptum við formann dómstólaráðs, og eftir að hafa gaumgæft stöðu málsins, legg ég til að Sigríður Ingvarsdóttir, héraðsdómari, verði skipuð formaður nefndar til þess að rannsaka aðdraganda og orsök erfiðleika og falls sparísjóðanna, enda hafi hún leyfi dómstólaráðs frá störfum sínum á meðan. Jafnframt legg ég til að Sigurður Hallur Stefánsson, fyrrverandi héraðsdómari, verði skipaður formaður nefndar um rannsókn á Íbúðalánasjóði.“

Á fundi forsætisnefndar 24.-25. ágúst 2011 var greint frá undirbúningi við skipun nefndanna.

Með bréfi forseta Alþingis, dags. 25. ágúst 2011, var Sigríður Ingvarsdóttir, héraðsdómari, skipuð formaður rannsóknarnefndar til þess að rannsaka fall sparísjóðanna. Með henni í nefndina voru skipuð Tinna Finnbogadóttir hagfræðingur og Bjarni Frímánn Karlsson, viðskiptafræðingur og lektor í reikningshaldi og endurskoðun við Viðskiptafræðideild HÍ. Sigríður gegndi formennsku í nefndinni til 20. september 2012, en þá rann út tímabundið leyfi hennar frá störfum sem héraðsdómari.³⁶ Í hennar stað var Hrannar Már S. Hafberg, lögfræðingur skipaður formaður nefndarinnar með bréfi forseta Alþingis, dags. 22. september 2012.

Sigurður Hallur Stefánsson, fv. héraðsdómari, var með bréfi forseta Alþingis, dags. 25. ágúst 2011, skipaður formaður nefndar um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl. Með honum í

³⁶ Sjá nánar kafla II 6.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

nefndina voru skipuð Kirstín Flygenring hagfræðingur og Jón Þorvaldur Heiðarsson hagfræðingur.

Um efni skipunarbréfa nefndarmanna fór samkvæmt ályktun Alþingis að öðru leyti en því að ákveðið var að rannsókn rannsóknarnefndar um fall sparisjóðanna skyldi ná það langt aftur í tímann að varpað yrði ljósi á breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna og rekstrarform þeirra sem og ákvarðanir eftirlitsaðila og túlkun þeirra. Skyldi nefndin í því ljósi og tilgangs rannsóknarinnar leggja mat á hvaða áhrif þau atriði sem ályktunin náði til hefðu haft á stöðu sparisjóðanna og rekstur almennt og jafnframt með tilliti til þeirra samfélagslegu sjónarmiða sem þeir störfuðu eftir. Rannsóknin skyldi þannig ekki „... einskorðast ... við aðdraganda falls íslensku bankanna 2008 heldur skal hún einnig taka til tímans eftir fall bankanna þar sem áhrif þess eru enn að koma í ljós.“ Telja verður að þessi afmörkun hafi verið nauðsynleg í ljósi þess að þingsályktunin mælti ekki fyrir um þann tíma sem rannsóknin skyldi ná til og því rúmaðist hún innan 1. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir. Í þessu fólst jafnframt að rannsókn nefndarinnar varð umfangsmeiri, þar sem henni var einnig ætlað að taka til tímans eftir fall bankanna.

5. Aðkoma skrifstofu Alþingis að rekstri nefndanna.

Í framkvæmd hefur skrifstofa Alþingis (fjármálaskrifstofa) haldið utan um fjárveitingar til nefndanna; annast greiðslu reikninga og útborgun launa. Skrifstofan hefur jafnframt gert ráðningarsamninga við starfsmenn og er almennt í fyrirsvari þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur þeirra, t.a.m. um frágang ráðningarsamnings og uppsögn hans. Dagleg verkstjórn er á hinn bóginn í höndum rannsóknarnefndarmanna. Starfsmenn og þeir sem koma að vinnu rannsóknarnefndar undirrita sérstaka trúnaðaryfirlýsingu, þar sem kveðið er á um þagnarskyldu og höfundarétt. Auk framangreinds hefur tölvudeild Alþingis aðstoðað við útvegum tækjabúnaðar, uppsetningu hans og vefsíðu nefndanna. Bent var á að tölvuþjónusta, t.a.m. ýmiss konar forritun, hefði verið nauðsynleg við rannsókn nefndanna. Sú almenna reynsla sem hér er lýst er mikilsverð og ætti að vera hægt að nýta í framtíðinni. Þó verður að gæta þess að skil milli rannsóknarnefndar og skrifstofu þingsins séu skýr.

Æskilegt er að nefndarmenn, einn eða fleiri, hafi reynslu af opinberum rekstri og hliðstæðum verkefnum og nefndunum er ætlað að sinna. Í því sambandi skal bent á að stór hluti rannsóknarstarfs nefndar felst í því að taka afstöðu jafnóðum til þess, hvort halda eigi áfram við athugun tiltekins málefnis og hversu ítarleg hún eigi að vera og hvaða utanaðkomandi aðstoð þurfi. Þegar að slíku kemur þarf að veita og meta hvaða fjármunum sé rétt að verja til einstakra þátta í starfi nefndarinnar og t.d. hvað sé réttlætjanlegt að greiða fyrir aðkeypta aðstoð þar sem kostnaðurinn er greiddur af fjárlögum. Ekki er hægt að gera ráð fyrir að fjármálaskrifstofa Alþingis geti leyst slíkan vanda, en þar reynir á þekkingu á því málefni sem um er að ræða og mat á þörf fyrir aðkeypta þjónustu.

Til þess að vera rannsóknarnefndum til aðstoðar við daglegan rekstur var ráðinn sérstakur starfsmaður fyrir báðar nefndirnar. Á það var bent í samtölum við rannsóknarnefndarmenn að það geti valdið vissum vandkvæðum að starfsmaður þingsins starfi fyrir báðar nefndirnar, en sé um leið starfsmaður þingsins. Þannig geti risið vafi um hvers verkstjórn hann lýtur eða hverjum hann svari til vegna verka sinna. Mikilvægt er því að strax í upphafi sé ljóst hvernig verkum hans er háttað. Vandkvæði af þeim toga sem hér er lýst má auðveldlega leysa með skýrum fyrirmælum rannsóknarnefndar. Almennt ætti að gera ráð fyrir því í framtíðinni að skrifstofa Alþingis útvegi rannsóknarnefnd í upphafi

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

starfsmann sem sinnt geti framangreindum verkefnum, sbr. ábendingar og tillögur í næsta kafla hér á undan. Slíkur starfsmaður er þá starfsmaður nefndarinnar en ekki Alþingis. Hluti af viðfangsefnum hans er engu að síður náði samstarf við fjármálaskrifstofu þingsins um ýmis atriði er lúta að daglegum rekstri.

Með samkomulagi, dags. 30. desember 2011, framleigði embætti landlæknis Alþingi hluta af húsnæði embættisins við Austurströnd 5 á Seltjarnarnesi fyrir starfsemi rannsóknarnefndanna frá og með 1. september 2011. Í nefndaráliti meiri hluta fjárlaganefndar, við breytingar á fjárlagafrumvarpi ársins 2012,³⁷ kemur fram að leigan sé í hlutfalli við leigu sem landlæknisembættið greiðir. Við val á húsnæði hefði verið haft í huga að hægt yrði að bæta við húsrými ef þörfin yrði meiri en í fyrstu var áætlað. Í nefndarálitinu er jafnframt lýst áætlunum um ráðningu starfsmanna og sérfræðinga. Eðlilegt er að gera ráð fyrir því að skrifstofa Alþingis annist um að útvega rannsóknarnefnd heppilegt húsnæði fyrir starfsemi sína.

Hvað viðkemur áætlanagerð um uppbyggingu rannsókna og efnistökn reynir á að rannsóknarnefndarmenn hafi þá þekkingu og reynslu sem nauðsynleg er til þess að leysa viðfangsefnið. Á grundvelli slíkrar áætlunar ætti síðan að skipuleggja störf nefndarinnar, hvaða og hvers konar starfsmenn þarf að draga að vinnunni og hvaða sérfræðiþjónustu þarf að kaupa. Skrifstofa Alþingis getur ekki borið ábyrgð á slíkri áætlanagerð.

6. Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.

Í samræmi við ákvæði 2. mgr. 13. gr. laga um rannsóknarnefndir gaf stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingi álit sitt á skýrslu rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð o.fl.³⁸ Í samantekt álits meiri hluta nefndarinnar (sex þingmanna) kemur fram að ekki verði „...annað séð en að rannsóknarnefndin hafi fjallað um öll þau álitæfni sem talin eru upp í 13 töluliðum í ályktun Alþingis nr. 3/139 þótt hún hafi jafnframt bætt við nokkrum sem álitamál er um hvort nauðsynlegt hafi verið vegna þeirrar rannsóknar sem fara átti fram.“ Þá segir jafnframt að „harkalega er að orði komist í skýrslunni og að meginstefnu til er ekki hægt að taka undir þá áfællisdóma sem þar koma fram ...“ Sú gagnrýni sem fram kemur í áliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar er nokkuð hörð og afdráttarlaus. Er þar m.a. fundið að orðfæri, nákvæmni í vinnubrögðum og hvernig rannsóknarnefndin hafi gagnrýnt aðkomu einstaklinga að málinu. Í áliti minni hlutans (þriggja þingmanna) er farið yfir niðurstöður nefndarinnar um einstök atriði. Þar er ekki að finna gagnrýni á störf rannsóknarnefndarinnar líkt og í áliti meiri hlutans. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gerði ekki tillögur um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna rannsóknarnefndarinnar sem þó er gert ráð fyrir, sbr. niðurlag 2. mgr. 13. gr. laga um rannsóknarnefndir.

Sú spurning rís engu að síður hvaða lærdóm má mögulega draga af gagnrýni meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til frambúðar og hvernig væri hægt að koma í veg fyrir annmarka af framangreindum toga. Eðlileg viðbrögð sýnast vera þau að gera verði tiltekna kröfur til reynslu nefndarmanna af því að takast á við slík verkefni, þ.m.t. um þekkingu á því regluumhverfi sem á reynir, þar á meðal um skyldur og ábyrgð þeirra sem í hlut eiga og framsetningu á athugasemdum og gagnrýni. Í þessu sambandi verður að árétt

³⁷ Nefndarálit um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012, frá meiri hluta fjárlaganefndar, 140. löggjafarþing 2011-2012, 1. mál, þskj. 390.

³⁸ Sjá álit nefndarinnar á 143. löggjafarþingi 2013-2014, þskj. 820, 474. mál.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

að rannsóknarnefndir þurfa rétt eins og viðurkennt er í opinberri stjórnarsýslu að gæta að því að mál séu rannsökuð með fullnægjandi hætti, rökstuðningur sé fullnægjandi og að fjallað sé um einstök atriði og einstaklinga með málefnalegum hætti. Rétt er að undirstrika að með þessu er ekki tekin afstaða til gagnrýni meiri hluta nefndarinnar.

7. Samantekt og ályktanir.

- Verkefni rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð var að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli. Nefndinni var falið að kanna sérstaklega 13 tilgreind atriði „auk annarra atriða sem þarfnast úttektar“. Jafnframt að kanna annað sem nefndin kynni að komast að við rannsókn sína og hún teldi ástæðu til að upplýsa Alþingi um. *Nefndinni var þannig falið að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli.*
- Rannsóknarnefnd Alþingis um fall sparísjóðanna var jafnframt falið að „leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparísjóðunum, hverjir kynnu að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila hefði verið fylgt eftir“. Ekki kom fram við undirbúning ályktunarinnar með hvaða hætti nefndin skyldi fjalla um *mistök eða vanrækslu* stjórnenda og stjórnna í sparísjóðum eða hvaða sjónarmið skyldu liggja þar til grundvallar. Þá var nefndinni einnig falið að fjalla um framkvæmd endurskoðunar. Loks var umboð nefndarinnar látið taka til tímans eftir fall bankanna 2008. Það vekur athygli að ætlaður starfstími rannsóknarnefndar um fall sparísjóðanna var stytur um leið og umfang rannsóknarinnar var aukið án sérstakra skýringa. Ráða má af framangreindu að sá tímarammi, að nefndin gæti lokið störfum innan árs frá skipun hennar, hafi verið óraunhæfur.
- Eftirlit Alþingis beinist að meginstefnu til að ríkisstjórn og ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdinni. Eftirlit sem beinist að öðrum en opinberum aðilum orkar tvímælis með hliðsjón af réttaröryggi og hlutverki þjóðþingsins í stjórnskipaninni og ber því að viðhafa af mikilli varfærni.
- Komi í ljós að vinnubrögðum rannsóknarnefndar hafi í verulegum atriðum verið áfátt er hætta á að trúverðugleiki rannsóknarnefnda, sem sérstaks úrræðis við framkvæmd þingeftirlits, skaðist og að erfitt geti reynst að vinna hann aftur. Til þess að draga úr hættu á slíku verður fyrst og fremst að vanda til skipunar rannsóknarnefndar.
- Ef rannsóknarnefnd er jafnframt falið að gera grein fyrir öðrum atriðum, sem hún verður vör við eða athuga aðra þætti sem kunna að skipta máli, er mikilvægt að það sé ákveðið í samhengi við tiltekna efnisþætti og markmið rannsókna. Annars er hætta á að umfang rannsókna verði meira; hún dragist á langinn og snúist jafnvel um önnur atriði en upphaflega var ráðgert. Það er rannsóknarnefndar að afmarka nánar umfang rannsókna.
- Við undirbúning tillagna um rannsókn á falli sparísjóðanna og á Íbúðalánasjóði var ekki litið til gildissviðs laga um rannsóknarnefndir. Í því sambandi skipti t.d. máli að afmarka nánar að hvaða marki rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparísjóðanna gat talist mikilvægt mál sem almenning varðar, en þar gátu skarast

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

opinberir hagsmunir og hagsmunir tengdir einstaklingum, t.d. við einstakar lánveitingar.

- Forseti Alþingis skipaði rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða II í lögum um rannsóknarnefndir og rannsóknarnefnd um fall sparisjóðanna samkvæmt nýsamþykktum lögum um rannsóknarnefndir. Til þess að ekki drægist um of að nefndirnar hæfu störf hafði forseti frumkvæði að þeim undirbúningi. Í upplýstu samráði við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og forsætisnefnd skipaði forseti nefndirnar.
- Það er athugunarefni hvort rétt sé að gera ráð fyrir að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd geri jafnframt tillögu að umboði rannsóknarnefndar til forseta þar sem nefndin hefur áður lagt til hvað rannsaka á, að hverju rannsóknin skuli beinast og markmiðum hennar. Einfalda má málsmeðferðina til muna og skýra betur hlutverk forseta, stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og forsætisnefndar, sbr. ályktanir og samantekt í kafla I.9.
- Hjá skrifstofu Alþingis, einkum fjármálaskrifstofu, hefur byggst upp reynsla og þekking á daglegum rekstri rannsóknarnefnda. Mikilvægt er að það sé haft í huga við undirbúning að skipun rannsóknarnefnda. Jafnframt er mikilvægt að strax í upphafi sé ljóst hvernig aðkomu starfsmanna Alþingis sé háttað að daglegum rekstri rannsóknarnefnda og verkstjórn þeirra. Hafa verður í huga að rannsóknarnefndir eru sjálfstæðar og bera einar ábyrgð á fjárreiðum nefndarinnar. Mikilvægt er því að mörk ábyrgðar séu skýr.
- Sú staðreynd að skipa varð nýjan formann rannsóknarnefndar um fall sparisjóðanna hafði í för með sér röskun á störfum nefndarinnar. Erfitt er hins vegar að fullyrða nánar hvort og þá hve miklar tafir hafi orðið á störfum nefndarinnar af þeim sökum. Þar sem við formennsku tók lögfræðingur, sem starfað hafði með nefndinni um skeið, má ætla að tafir hafi orði minni en ella.

IV. Um starfstíma nefndanna og kostnað af störfum þeirra.

1. Rannsóknarnefndir samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir.

Alþingi hefur þegar skipað tvær rannsóknarnefndir á grundvelli laga um rannsóknarnefndir, þ.e. nefnd um rannsókn á Íbúðalánasjóði o.fl., sbr. ályktun Alþingis 17. desember 2010, og nefnd um rannsókn á falli sparisjóðanna, sbr. ályktun Alþingis 10. júní 2011. Þá liggur fyrir ályktun Alþingis frá 7. nóvember 2012 um skipun rannsóknarnefndar er rannsaki einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. (þingsályktun nr. 2/141). Sú nefnd hefur ekki enn verið skipuð en gert var ráð fyrir að hún skilaði skýrslu um rannsókn sína eigi síðar en 1. september 2013.

Hér á eftir verður farið yfir starfstíma fyrrnefndra tveggja nefnda, skipulag vinnunnar og umfang kostnaðar. Þá er vikið sérstaklega að rannsóknarnefnd Alþingis um bankahrunið og reynt að varpa ljósi á sérstöðu hennar. Loks er leitast við að bera nefndirnar saman og draga fram atriði sem helst má telja að skipt geti máli við undirbúning skipunar rannsóknarnefnda.

1.1. Starfstími nefndanna og skipulag vinnunnar.

Samkvæmt ályktun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar um starfsemi Íbúðalánasjóðs (þingsályktun nr. 3/139) var ráðgert að nefndin skilaði skýrslu um rannsókn sína innan hálfes árs frá skipun. Gengið var frá skipun nefndarinnar 6. september 2011 og skilaði hún skýrslu sinni 2. júlí 2013. Var nefndin því að störfum hátt í tvö ár.

Í ályktun Alþingis 10. júní 2011 um skipun rannsóknarnefndar til þess að rannsaka fall sparisjóðanna (þingsályktun nr. 42/139) kemur fram að nefndin skyldi skila forseta Alþingis skýrslu um rannsóknina eigi síðar en 1. júní 2012 ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin léti vinna í þágu rannsóknarinnar. Nefndin tók til starfa 27. september 2011 og skilaði skýrslu sinni 10. apríl 2014. Var nefndin því að störfum í tvö og hálf ár.

Í samtölum við einstaka nefndarmenn og starfsmenn kom fram að gera verði ráð fyrir því að tiltekinn hluti starfstímans, þrír til fimm mánuðir, fari í að skýra umfang nefndarstarfsins, þ.e. að afmarka nánar viðfangsefnið; öflun gagna; leggja drög að ráðningu starfsmanna; ákveða aðkomu sérfræðinga að einstökum þáttum og setja niður helstu áfanga í nefndarstarfinu. Mikilvægt væri enn fremur að nefndarmenn gætu þegar í upphafi starfsins helgað sig því að fullu, þar á meðal losað sig úr öðrum verkefnum. Jafnframt að nefndarmenn þyrftu ekki að koma að daglegum rekstri, en þar hefðu samskiptin við fjármálaskrifstofu Alþingis skipt miklu máli. Bent var á að slíkt væri sérstaklega mikilvægt í fámennari nefndum. Dagleg stjórnun, þ.m.t. starfsmannahald, getur reynst tímafrek og verið á kostnað hins eiginlega nefndarstarfs. Jafnframt að rannsóknarnefnd þyrfti í raun að hafa eigin rekstrarstjóra, sem geti haldið utan um daglegan rekstur og fylgst með framkvæmd fjárhagsáætlana. Hér verður þó að áréttta það sem áður er komið fram að það er rannsóknarnefndin sjálf sem ber ábyrgðina. Aðkoma fjármálaskrifstofu Alþingis og eftir atvikum sérstaks rekstrarstjóra er því takmörkuð og verður að vera skýr. Þrír til fimm mánuðir verður að teljast nokkuð rúmur tími fyrir rannsóknarnefnd til þess að leggja niður

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

fyrir sér umfang rannsókna. Erfitt er að leggja sjálfstætt mat á slíkt. Telja verður að slíkan tíma megi stytta verulega með því að vanda betur undirbúning þingsályktunar um stofnun rannsóknarnefndar sem áður er lýst. Þá verður jafnframt að ætla að hafi nefndarmenn fyrir almenna þekkingu á viðfangsefninu séu verulegar líkur á því að stytta megi undirbúningstímann. Æskilegast verður að telja í þessu sambandi að fyrir liggi verkáætlun, eins konar efnisyfirlit sem rannsóknin taki til, þar sem byggt er á fyrirbyggjandi þingsályktun og reynslu og þekkingu nefndarmanna.

Enn fremur kom fram í samtölum við nefndarmenn mikilvægi þess að haldið væri utan um verkefni rannsóknarnefndar með föstu skipulagi. Jafnvel kæmi til athugunar að ráða sérstakan verkefnisstjóra til þess að aðstoða rannsóknarnefnd við skipulagningu verksins og til þess að fylgja eftir ályktun þingsins. Bent var á að slíkur aðili yrði að vera ráðinn til rannsóknarnefndar sem sjálfstæður sérfræðingur. Hlutverk hans væri ekki að fylgjast með vinnu nefndarinnar heldur að styðja við framgang hennar í samræmi við áætlanir og veita aðstoð þegar bregðast þurfi við, ef þær standast ekki. Hér var einnig bent á að nefndarmenn ættu í raun að sjá um umrædd atriði, en frekar ætti að ráða sérstakan útgáfustjóra á seinni stigum til þess að halda utan um lokafrágang, þ.m.t. prófarkalestur, samræmingu, umbrot og þess háttar. Drjúgur tími færi í þessi atriði og mikilvægt að nýta tíma nefndarmanna sem best. Áréttu verður hér aftur að það er rannsóknarnefnd sem ber ábyrgð á rannsókninni og nýtur sjálfstæðis í störfum sínum. Lög um rannsóknarnefndir gera þannig ráð fyrir því að ábyrgð rannsóknarnefndanna sé deilt með öðrum, þ.m.t. skrifstofu Alþingis.

1.1.1. Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Sigurður Hallur Stefánsson og Kirstín Flygenring hófu störf 1. september 2011 og Jón Þorvaldur Heiðarsson 6. september 2011. Tveir nefndarmenn gátu í upphafi ekki helgað sig starfinu að fullu. Var Jón Þorvaldur Heiðarsson í 50% starfi frá 6. september til desemberloka 2011, í 80% starfi frá 1. janúar 2012 til marsloka 2012 og í 80% starfi frá 1. apríl til 31. maí 2013. Kirstín var í 75% starfi í nóvember 2011 og í 80% starfi í desember 2011.³⁹ Eins og áður segir skilaði nefndin skýrslu sinni 2. júlí 2013. Sá starfsmaður sem unnið hafði fyrir báðar nefndirnar vann síðan að lokafrágangi. Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að fyrsta viðtal hennar hafi farið fram 29. september og fyrsta skýrslutaka 20. október 2011. Eiginlegar skýrslutökur hefjast þó ekki fyrr en í mars 2012.⁴⁰

Í bréfi formanns nefndarinnar til forseta Alþingis, dags. 27. júní 2012, þar sem óskað er eftir því að störf rannsóknarnefndarmanna verði framlengd, er rakið að ekki hafi reynst unnt að standast tímaáætlanir. Af hálfu formanns nefndarinnar var jafnframt vísað til fyrri ábendinga hans um að starfstími nefndarinnar hafi verið vanáætlaður. Þá hafi nefndarmenn ekki getað unnið algjörlega að fullu að verkefninu fyrr en 1. apríl 2012, en þá voru liðnir rúmír sex mánuðir frá því að nefndin hóf störf. Enn fremur kemur fram í bréfi formannsins að nefndin hafi í upphafi ekki getað gert sér grein fyrir umfangi verksins eða hver þörf yrði fyrir viðbótarstarfskrafta.

Í skýrslu nefndarinnar er jafnframt rakið að ályktun Alþingis hafi ekki verið „hnitmiðuð að efni“ heldur hafi hún veitt ákveðið svigrúm sem óhjákvæmilegt hafi verið að

³⁹ Svar forseta Alþingis, 144. löggjafarþing 2013-2014, þskj. 316.

⁴⁰ Skýrsla rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð o.fl., 11. viðauki 4. bindi, bls. 171-172.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

nýta. Umfang rannsóknarinnar hefði orðið mun meira en nefndarmenn hefðu ætlað í upphafi.⁴¹

1.1.2. Rannsóknarnefnd Alþingis um fall sparisjóðanna.

Við skipun nefndarinnar þótti fyrirsjáanlegt, eins og rakið er í bréfi forseta Alþingis til dómstólaráðs, dags. 6. júní 2011, og vísað er til í kafla III 3 hér að framan, að rannsókn nefndarinnar yrði umfangsmikil.

Þegar farið er yfir starfstíma nefndarinnar er ljóst að formannsskipti í nefndinni 22. september 2012, eða um ári eftir að hún hóf störf, hefur haft áhrif á störf hennar. Í samtölum við nefndarmenn og starfsmenn kom fram að við formannsskiptin hefði þurft að endurskipuleggja vinnu nefndarinnar nánast upp á nýtt. Til viðbótar var einnig bent á að það hafi haft áhrif á lengd starfstímans að gagnaöflun hafi reynst flóknari vegna fjölda sparisjóða, mismunandi stöðu þeirra, en sumir þeirra voru hættir starfsemi, og hvernig gögn um störf þeirra hafa verið varðveitt. Loks má hér nefna að nefndinni var jafnframt falið að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kynnu að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.

Í kafla 1.7 í I. bindi skýrslu rannsóknarnefndarinnar er fjallað sérstaklega um kostnað og umfang rannsóknarinnar. Er þar bent á að tímabil sem rannsókn nefndarinnar tók til hafi verið langt, stofnanir margar og efnisatriði flókin. Auk þess sem umboð nefndarinnar hafi verið látið ná til atriða sem vörðuðu fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðakerfisins, sem hefði verið viðamikil. Í niðurlagi kaflans er með almennum hætti vikið að þeim tímamörkum sem rannsóknarnefndum Alþingis hafa verið sett:

„Allar þær rannsóknarnefndir sem stofnaðar hafa verið hafa farið fram yfir tímamörk sem þeim hafa verið sett og upprunalega kostnaðaráætlun. Það gefur tilefni til að ætla að þeim sé skammtaður of naumur tími til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin. Í tilviki þessarar rannsóknarnefndar var þingsályktun um störf hennar víðtæk, bæði hvað varðaði tímabil, aðila til rannsóknar og efnisþætti, en tíminn sem nefndinni var úthlutaður til að ljúka verkinu var knappur. Rannsóknarnefndin hefur þó notið ríks skilnings Alþingis á verkefni nefndarinnar og þeim úrlausnarefnum sem við er að etja.“

1.2. Umfang og kostnaður.

Það vekur athygli að rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. og rannsóknarnefnd Alþingis um fall sparisjóðanna eru tilgreindar sem eitt viðfangsefni í fjárlögum, undir liðnum 00-291, þrátt fyrir að stofnað væri til þeirra með tveimur aðskildum þingsályktunum. Nefndirnar eru sjálfstæðar í störfum sínum, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um rannsóknarnefndir, en þar á meðal eru ákvarðanir sem geta haft í för með sér fjárútlát, sbr. t.d. 7. mgr. 7. gr. laga um rannsóknarnefndir. Þegar litið er til ólíkra þarfa nefndanna, umfangs rannsókna þeirra og fjárhags- og starfsáætlana má segja að rök standi frekar til þess að halda aðgreindum fjárveitingum til þeirra. Er það meira í samræmi við almennar reglur um ábyrgð á meðferð og ráðstöfun fjárheimilda samkvæmt fjárlögum, sbr. 49. og 50. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og enn fremur 4. mgr. 21. gr. sömu laga sem gerir ráð fyrir því að

⁴¹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., I. bindi 2013, bls. 9.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

forsætisnefnd Alþingis geri ár hvert tillögu um fjárveitingar til Alþingis og stofnana þess, sbr. 5. mgr. 10. gr. þingskapa Alþingis.

Eftir skipun rannsóknarnefnda um fall sparisjóðanna og um Íbúðalánasjóð kom það í hlut skrifstofu Alþingis að útvega nefndunum húsnæði, annan búnað, annast greiðslu reikninga og vera í fyrirsvári við frágang ráðninga starfsmanna og við starfslok þeirra. Báðar nefndirnar nutu jafnframt aðstoðar starfsmanna þingsins við öflun ýmiss skrifstofubúnaðar, að koma upp aðstöðu sinni og á lokastigum vinnunnar við samlestur og prófarkalestur. Auk þessa var ráðinn sérstakur rekstrarstjóri fyrir rannsóknarnefndirnar um Íbúðalánasjóð og fall sparisjóðanna 1. september 2011, sem starfaði jafnframt náíð með fjármálaskrifstofu Alþingis. Til viðbótar unnu tveir starfsmenn fyrir báðar nefndirnar. Annar í rétt um 4 mánuði en hinn í rétt um 10 mánuði.

1.2.1. Rannsóknarnefnd Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Nefndin lauk störfum í júlí 2013 og var heildarkostnaður af störfum nefndarinnar rétt um 249,2 m.kr. Laun eru reiknuð með launatengdum gjöldum. Hlutdeild í sameiginlegum kostnaði með rannsóknarnefnd um fall sparisjóðanna, fyrir húsnæði, tölvur, síma og þess háttar, er 32,49%. Útgjöld skiptast þannig:

(hlutf. af heildarkostnaði)

a. Kostnaður vegna nefndarmanna	96,7 m.kr.	38,8%
b. Kostnaður vegna starfsmanna	91,4 m.kr.	36,7%
c. Sérfræðiþjónusta	22,9 m.kr.	9,2%
d. Fargjöld og dagpeningar	5,0 m.kr.	2,0%
e. Annar kostnaður	5,1 m.kr.	2,1%
f. Hlutdeild í sameiginl. kostnaði (32,49%)	28,1 m.kr.	11,2%

Við mat á heildarkostnaði nefndarinnar er rétt að geta þess að tveir nefndarmenn gátu í upphafi ekki helgað sig starfinu að fullu eins og fyrr segir.

Alls störfuðu 11 einstaklingar fyrir nefndina á starfstíma hennar (mánaðarkaupsfólk), þar af voru 10 ráðnir í fullt starf. Flestar ráðningar voru í október 2012 eða 5. Einn var ráðinn í janúar 2012 og 5 á tímabilinu maí til ágúst 2012. Misjafnt er til hve langs tíma starfsmenn hafa verið ráðnir. Einn starfsmaður starfaði í 12 mánuði, en flestir eða 7 talsins störfuðu í 5-9 mánuði. Nefndin naut einnig aðstoðar við yfirlestur hjá tveimur starfsmönnum skjaladeildar Alþingis.

Stærstur hluti útgjalda aðkeyptrar þjónustu sérfræðinga er vegna vinnu endurskoðenda, viðskipta- og hagfræðinga og rekstrarráðgjafa eða rétt um 18 m.kr. og lögfræðileg ráðgjöf er rétt um 1 m.kr.

Í svari forseta Alþingis 16. október 2014 við fyrirspurn Karls Garðarssonar um greiðslur í tengslum við störf rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð er að finna ítarlegar upplýsingar um greiðslur til nefndarmanna, starfsmanna nefndarinnar, sjálfstætt starfandi sérfræðinga og lögaðila.⁴²

⁴² 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 316.

1.2.2. Rannsóknarnefnd Alþingis um fall sparisjóðanna.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að í lok mars 2014 hafi kostnaður nefndarinnar verið 607 m.kr.⁴³ Samkvæmt upplýsingum fjármálaskrifstofu er heildarkostnaður af störfum nefndarinnar 678,6 m.kr. Hlutdeild í sameiginlegum kostnaði með rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð o.fl., fyrir húsnæði, tölvur, síma og þess háttar, er 67,51%. Útgjöld skiptast þannig:

(hlutf. af heildarkostnaði)

a. Nefndarmenn	149,9 m.kr.	22%
b. Starfsmenn	232,9 m.kr.	34%
c. Aðkeypt sérfræðiþjónusta	188,5 m.kr.	28%
d. Annar kostnaður	28,6 m.kr.	4%
e. Hlutf. í sameiginl. kostnaði	78,7 m.kr.	12%

Ekki liggur fyrir kostnaður við uppsetningu og prentun á skýrslu nefndarinnar, en áætla má að hann geti verið á bilinu 7-10 m.kr. Auk þess liggur ekki fyrir kostnaður við frágang gagna nefndarinnar og skil á þeim til Þjóðskjalasafns Íslands.

Alls störfuðu 27 einstaklingar fyrir nefndina á starfstíma hennar (mánaðarkaupsfólk), þar af voru 23 ráðnir í fullt starf. Flestar ráðningar voru á árinu 2012 eða alls 18, þar af 5 í janúar og febrúar og 8 í október. Þrír voru ráðnir í júlí og tveir í nóvember og desember. Alls voru 4 starfsmenn ráðnir til nefndarinnar á árinu 2011, í nóvember og desember.⁴⁴

Misjafnt er hve lengi einstakir starfsmenn unnu fyrir nefndina. Tveir starfsmenn unnu lengur en 12 mánuði (13,5 og 14 mánuði). Þá unnu 11 starfsmenn í 9-12 mánuði; 11 starfsmenn í 3-7 mánuði og 3 í 2-2,5 mánuði.

Stærstur hluti útgjalda aðkeyptrar þjónustu sérfræðinga var vegna vinnu endurskoðenda, viðskipta- og hagfræðinga og rekstrarráðgjafa eða rétt um 130 m.kr. Lögfræðileg ráðgjöf er rétt um 29 m.kr. og önnur sérfræðiþjónusta um 8,7 m.kr.

Í svari forseta Alþingis 16. október 2014 við fyrirspurn Karls Garðarssonar um greiðslur í tengslum við störf rannsóknarnefndar Alþingis um fall sparisjóðanna er að finna ítarlegar upplýsingar um greiðslur til nefndarmanna, starfsmanna nefndarinnar, sjálfstætt starfandi sérfræðinga og lögaðila.⁴⁵

2. Rannsóknarnefnd Alþingis um bankahrunið.

Rannsóknarnefnd Alþingis um bankahrunið telst til þingskipaðrar rannsóknarnefndar utanþingsmanna. Um verksvið nefndarinnar, skipan, málsmeðferð, rannsóknarheimildir og lok giltu lög nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða.

Í 1. gr. laganna var markmið rannsóknarinnar skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Tilgangur laga þessara er að sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skal hún leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og

⁴³ Í kafla 1.7. í 1. bindi skýrslu nefndarinnar kemur fram að í lok mars 2014 hafi heildarkostnaður nefndarinnar verið 607 m.kr., þar af 355 m.kr. í launakostnað starfsmanna og nefndarmanna og 178 m.kr. í sérfræðikostnað. Þá hafi fallið 67 m.kr. í sameiginlegan kostnað rannsóknarnefnda um Íbúðalánasjóð og um fall sparisjóðanna.

⁴⁴ Í viðauka E í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar á falli sparisjóðanna eru taldir starfsmenn nefndarinnar og þeir sem veittu nefndinni ráðgjöf og aðstoð.

⁴⁵ 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 318.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því. Nefndin skal í þessu skyni:

1. Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda íslenska bankakerfisins sem varð Alþingi tilefni til að setja lög nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

2. Afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækja sem geta skýrt vanda þeirra, svo sem um fjármögnun og útlánastefnu þeirra, eignarhald, endurskoðun og tengsl þeirra við atvinnulífið.

3. Gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn og tengda atvinnustarfsemi í samanburði við reglur annarra landa og framkvæmd stjórnvalda á þeim.

4. Leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og til Alþingis.

5. Koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnýslu sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

6. Gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.

7. Skila Alþingi skýrslu um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar.

Að því marki sem nefndin telur nauðsynlegt er henni heimilt að láta rannsókn sína taka til atburða eftir gildistöku laga nr. 125/2008 eða gera tillögu um frekari rannsókn á slíkum atburðum.

Í tengslum við athugun á fyrrgreindum atriðum skal enn fremur fara fram rannsókn þar sem lagt verði mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáföllum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði.“

Lög nr. 142/2008 eru án efa viðamesta lagasetning sem hefur verið sett um starfsemi þingskipaðrar rannsóknarnefndar. Af samanburði við lög um rannsóknarnefndir er ljóst að þau lög höfðu í mörgu, einkum um málsmeðferð og rannsóknarheimildir, haft hliðsjón af lögum nr. 142/2008. Viðfangsefni rannsóknarnefndarinnar voru án efa mikilvægt mál sem varðar almenning, sbr. 39. gr. stjórnarskrárinnar. Þó svo að viðfangsefni rannsóknarnefndar um bankahrúnið séu ekki sambærileg þeim sem voru til umfjöllunar hjá rannsóknarnefnd um fall sparísjóðanna og um Íbúðalánasjóð þykir engu að síður rétt, óháð umfangi rannsókna, að líta til starfa þeirrar nefndar.

2.1. Starfstími nefndarinnar.

Nefndin var skipuð 30. desember 2008. Í samræmi við 1.-3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 142/2008 voru skipuð í nefndina dr. Páll Hreinsson, hæstaréttardómari, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, og dr. Sigríður Benediktsdóttir, hagfræðingur og kennari við hagfræðideild Yale-háskóla í Bandaríkjunum.

Rannsóknarnefndin hóf störf í janúar 2009 og skilaði skýrslu sinni 12. apríl 2010 en frágangi á gögnum og öðru sem tengdist starfi nefndarinnar lauk í júní 2010. Starfstími

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

nefndarmanna var mismunandi. Páll og Tryggvi voru að störfum allan tímann en Sigríður var í hlutastarfi fram til 1. maí 2009 og síðan í fullu starfi til apríl 2010.⁴⁶

Fyrir liggur að 8. febrúar 2009 lá fyrir ítarlegt efnisyfirlit og verkefnaskrá nefndarinnar fyrir komandi starf hennar. Það vekur athygli að það er nánast í öllum meginatriðum í samræmi við efnisyfirlit skýrslu nefndarinnar þó svo að einstakir kaflar hafi verið færðir til og heitum breytt. Þá liggur jafnframt fyrir að skýrslutökur nefndarinnar hófust 5. mars 2009. Ljóst er að nefndin hefur, miðað við mikið umfang, þurft tiltölulega skamman tíma eða rétt um tvo mánuði til þess að skipuleggja umfang rannsóknarinnar.

Upphaflega var gert ráð fyrir því að nefndin lyki störfum í nóvember 2009 eða eftir um 11 mánuði. Nefndin skilaði skýrslu sinni í apríl 2010 og var því að störfum í rétt um 16 mánuði.

2.2. Starfsmenn.

Í kafla 1.1. í skýrslu rannsóknarnefndarinnar (bls. 21-22) er gerð grein fyrir skipan nefndarinnar, starfsmönnum og þeim sem veittu nefndinni ráðgjöf og aðstoð. Alls eru þar tilgreindir 30 einstaklingar. Hjá siðfræðihópi nefndarinnar eru tilgreindir 6 einstaklingar. Þá eru 7 erlendir sérfræðingar tilgreindir. Auk annars starfsliðs og aðstoðar naut nefndin aðstoðar frá starfsmönnum Alþingis við að koma upp aðstöðu sinni og við samlestur. Þá unnu um 20 starfsmenn fyrir nefndina við prófarkalestur, umbrot og fleira. Ekki liggja fyrir upplýsingar um starfstíma hvers og eins eða inntak starfa þeirra. Auk framangreinds naut nefndin aðstoðar þriggja starfsmanna Seðlabankans við úrvinnslu tilgreindra upplýsinga. Loks er tilgreint að nefndin hafi notið aðstoðar ríkisendurskoðanda Danmerkur og starfsfólks hans, auk aðstoðar bæði danska og norska fjármálaeftirlitsins.

Í samtali við Tryggva kom jafnframt fram að meðal þeirra sem störfuðu með nefndinni hefðu verið fyrrverandi ríkisendurskoðandi og starfsmenn umboðsmanns Alþingis sem hefðu fengið tímabundið leyfi frá störfum sínum þar.

2.3. Kostnaður af störfum nefndarinnar.

Nefndin lauk störfum í apríl 2010. Á árunum 2008, 2009 og 2010 voru fjárveitingar til nefndarinnar ákveðnar 340 m.kr. Alls nam rekstrarkostnaður 343,1 m.kr. sem sundurliðaðist þannig:⁴⁷

(hlutf. af heildarkostnaði)

a. Kostnaður við nefndina	81,6 m.kr.	23,8%
b. Kostnaður við siðfræðihóp	18,3 m.kr.	5,4%
c. Starfsmenn	122,5 m.kr.	35,7%
d. Aðkeypt þjónusta, s.s. innlendra sérfr.	73,4 m.kr.	21,4%
e. Erlendir sérfræðingar	17,9 m.kr.	5,2%
f. Rekstrarkostnaður	29,4 m.kr.	8,5%

Nefndin hélt sjálf utan um allan rekstur sinn, þ.m.t. færslu reikninga og útborgun þeirra í gegnum Fjársýslu ríkisins.

⁴⁶ Svar forseta Alþingis, 144. löggjafarþingi 2014-2015, þskj. 318.

⁴⁷ Sbr. minnisblað rannsóknarnefndar Alþingis til forseta Alþingis, dags. 29. júní 2010.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Í minnisblaði rannsóknarnefndarinnar til forseta Alþingis, dags. 29. júní 2010 (fskj. 2), kemur fram að eftir að nefndin skilaði skýrslu sinni í apríl 2010 hafi bæst við kostnaður upp á 130,3 m.kr. en að teknu tilliti til áætlaðra tekna af sölu á skýrslu nefndarinnar næmi kostnaðurinn 110,3 m.kr. Til skýringar tekur nefndin fram að um hafi verið að ræða lið sem hún hafi ekki haft forræði á.

Viðbótarkostnaðurinn skýrist að meginstefnu til af þremur liðum: prentun skýrslu 96,1 m.kr.; frágangi Þjóðskjalasafns Íslands á skjölum og gagnagrunnum 26,8 m.kr. og þýðingu og kynningu á skýrslu nefndarinnar 6,5 m.kr. Til skýringar á umframkostnaðinum tekur nefndin fram að hún hafi gert ráð fyrir að skýrslan yrði prentuð í 700 eintökum, en með virðisaukaskatti hefði sá kostnaður verið rétt um 9,5 m.kr. Þess í stað hefði yfirstjórn þingsins ákveðið að prenta skýrsluna í 7.000 eintökum.

Í svari forseta Alþingis 16. október 2014 við fyrirspurn Karls Garðarssonar um greiðslur í tengslum við störf rannsóknarnefndar Alþingis um fall íslensku bankanna 2008 er að finna ítarlegar upplýsingar um greiðslur til nefndarmanna, starfsmanna nefndarinnar, sjálfstætt starfandi sérfræðinga og lögaðila.⁴⁸

3. Samanburður.

Ef ætlunin er að bera saman heildarkostnað vegna reksturs nefndanna þannig að samanburðarhæft sé er rétt að miða við það tímamark þegar nefndirnar luku störfum sínum með skýrsluskilum til forseta Alþingis. Kostnaður sem til verður síðar, svo sem vegna prentunar, þýðingar og varðveislu gagna, er óumdeilt hluti af kostnaði sem til fellur vegna rannsóknarinnar en er ekki hluti af eiginlegum rekstrarkostnaði nefndanna. Í þessu sambandi má benda á að kostnaður vegna prentunar og þýðinga á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið var ákveðinn eftir að nefndin hafði skilað skýrslu sinni. Sé þetta haft í huga og miðað við fyrirliggjandi upplýsingar hefur eiginlegur rekstrarkostnaður þeirrar nefndar á starfstíma hennar verið 343,1 m.kr.⁴⁹

Kostnaður af rekstri rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð nemur rétt um 249,2 m.kr. og rannsóknarnefndar um fall sparisjóðanna um 678,6 m.kr. eða samanlagt rétt um 928 m.kr. Í fjárlögum fyrir árin 2011, 2012 og 2013 hafa fjárframlög til nefndanna verið ákveðin 481 m.kr. Munaði því 447 m.kr., sem kostnaður var umfram fjárheimildir. Til rannsóknarnefndanna tveggja var áætlað viðbótarfjárframlag á árinu 2013 upp á 321 m.kr.⁵⁰ Samtals voru fjárveitingar með væntanlegum fjárveitingum því 802 m.kr. Ljóst var að áætlun um viðbótarfjárveitingu á árinu 2013 mundi ekki duga til þess að ljúka störfum rannsóknarnefndar um fall sparisjóðanna. Samtals vantaði um 126 m.kr. upp á að svo yrði.

Þegar horft er til minnisblaðs rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna (fskj. 2), sem áður er rakið, má sjá til samanburðar að áætlanir nefndarinnar um *rekstur* hennar, að

⁴⁸ Svar forseta Alþingis, 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 317.

⁴⁹ Við samanburð á kostnaði nefndanna er rétt að hafa í huga að rannsókn á falli bankanna lauk í apríl 2010 og nam þá heildarkostnaður vegna reksturs og annars kostnaðar, þ.m.t. við prentun skýrslu, um 473,5 m.kr. á verðlagi þess árs. Í bréfi fjármálaskrifstofu Alþingis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 19. september 2013, kemur fram að haustið 2013 megi gera ráð fyrir 20% hækkun á verðlagi milli tímabila, sem svari til 570-580 m.kr. (fskj. 7).

⁵⁰ Frumvarp til fjárukalaga 2013. Í skýringum við liðinn 291 Rannsóknarnefndir Alþingis kemur fram að upphaflega hafi nefndunum verið „... ætlað að skila niðurstöðum í mars og júní 2012 en ljóst er að bæði umfang og útgjöld voru frá upphafi vanáætluð og hvorki verkáætlanir, tímaáætlanir né fjárhagsáætlanir hafa gengið eftir.“

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

teknu tilliti til fjárheimilda, hafi að mestu gengið eftir, þrátt fyrir að störf nefndarinnar hafi dregist um 5 mánuði frá því sem áætlað var. Munaði þar rétt um 3 m.kr. Verður að telja slíkt minni háttar frávik í ljósi umfangs rannsóknarinnar. Viðbótarútgjöld sem til verða eftir að nefnd hefur lokið störfum eru ekki eins og áður segir hluti af eiginlegum rekstrarkostnaði hennar en falla engu að síður undir viðfangsefnið. Rétt er að hafa slíkt í huga þegar lagt er mat á áætlaða fjárþörf til reksturs rannsóknarnefndar og annarra útgjalda.

Ekki er réttmætt að bera saman umfang starfa eða starfshætti þeirra nefnda sem skipaðar hafa verið á grundvelli laga um rannsóknarnefndir eða laga um rannsókn á falli bankanna, þar sem viðfangsefni þeirra eru afar ólík og mismunandi leiðir farnar við skipun þeirra og annað skipulag. Hér verður ekki heldur lagt mat á hvernig fjármunir voru nýttir eða starfs- eða fjárhagsáætlanir nefndanna gerðar eða hvernig umfang rannsókna var nánar afmarkað. Mat á slíku krefst mun ítarlegri greiningar sem ekki er lögð til hér. Það er hins vegar augljóst að þau sem skipuð voru til setu í rannsóknarnefnd um fall bankanna þekktu einstaklega vel til opinberrar stjórnsýslu hér á landi; höfðu góða þekkingu á viðfangsefninu og voru þekkt fyrir rannsóknir á fræðasviðum sínum. Að auki höfðu þau komið að opinberum rekstri og einkarekstri og aflað sér virðingar vegna starfa sinna. Þá hefur það einnig haft þýðingu að nefndin hafði aðgang að starfsmönnum sem höfðu góða reynslu af rannsóknarstörfum hjá Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis.

Um og eftir mitt ár 2012 voru flestar ráðningar starfsmanna til rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð. Helst það nokkuð í hendur við skýrslutökur nefndarinnar.⁵¹ Að meðaltali voru þeir 11 starfsmenn, sem ráðnir voru til nefndarinnar, um 6,5 mánuði í starfi. Draga má þá ályktun að þá hafi umfang rannsóknarinnar aukist marktækt. Er það reyndar í samræmi við það sem áður er komið fram að nefndin hafi ekki getað unnið algerlega að verkefninu fyrir en eftir 1. apríl 2012 og að gera verði ráð fyrir tíma til þess að skipuleggja umfang rannsóknarinnar. Í samtölum við nefndarmenn var því m.a. lýst að gera yrði ráð fyrir tilteknum undirbúningstíma (3-5 mánuðum) áður en eiginleg rannsókn geti hafist. Áður hefur verið vikið að því í kafla V.1 að telja verður slíkan tíma nokkuð rúman.

Ef litið er til rannsóknarnefndar um fall sparisjóðanna má sjá að á tímabilinu nóvember 2011 til febrúar 2012 höfðu 8 starfsmenn verið ráðnir til nefndarinnar og 11 í október til desember 2012. Sjá má af þessu að nefndin hefur fljótlega eftir að hún hóf störf ráðið til sín nokkurn fjölda starfsmanna. Af þeim 8, sem ráðnir voru í upphafi, voru 5 enn við störf í október 2012. Þeir höfðu hins vegar allir hætt störfum í árslok 2012. Fjölgun starfsmanna seinni hluta árs 2012 á sér stað eftir formannaskipti í nefndinni í lok september og í byrjun október 2012. Þá má jafnframt draga þá ályktun að umfang rannsóknarinnar hafi aukist á ný. Af þeim 11 starfsmönnum sem ráðnir höfðu verið á síðastgreindu tímabili höfðu 5 látið af störfum fyrir lok janúar 2012. Að meðaltali hafa starfsmenn verið í starfi fyrir nefndina í um 7,5 mánuði. Af þessu má enn fremur sjá að nokkur hreyfing hefur verið á starfsmönnum nefndarinnar. Af hálfu nefndarmanna og starfsmanna hafa m.a. komið fram þær skýringar að erfiðlega hafi reynst að fá hæft starfsfólk til vinnu fyrir nefndina og jafnvel að halda í það sem þegar var að störfum. Hefur þá m.a. verið bent á að vel menntaðir starfsmenn sem ráðnir hafa verið tímabundið, en eru í atvinnuleit, taki frekar föst störf sem bjóðist, þ.e. þiggi starf hjá nefndinni á meðan þeir eru að leita sér að föstu starfi. Þá hafi reynst erfitt að sjá fyrir þær tafir sem urðu á störfum nefndarinnar og þar með að halda fólki sem bundið var af öðru starfi eða námi.

⁵¹ Sbr. 11. viðauka í 3. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl., bls. 171 og 172.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

Sé eingöngu horft til heildarkostnaðar við rannsókn á Íbúðalánasjóði (249,2 m.kr.) og falli sparissjóðanna (678,6 m.kr.) þá nemur hann rétt um 927,8 m.kr. Sé einnig horft til kostnaðar við rannsókn á falli bankanna (rekstrarkostnaður 341,1 m.kr. + viðbótarkostnaður 130,3 m.kr.) og að teknu tilliti til hækkunar á verðlagi er heildarkostnaðurinn án frekari útlistana rétt um 1.500 m.kr.

Í framhaldi af því sem hér hefur verið rakið hefur í samskiptum við ríkisendurskoðanda verið lögð áhersla á að fjármálahluti í starfi rannsóknarnefnda sé vel skilgreindur og að nefndirnar hafi skýrar leiðbeiningar til að fylgja eftir fjárheimildum sínum, þ.m.t. við fjárhagsleg umsvif sín, og að þær beri ábyrgð á að fylgja þeim eftir og skilum á fjárhagslegu uppgjöri að starfi loknu. Þá þurfi umboð rannsóknarnefnda að vera skýrt afmarkað og fjármál og ráðstöfun fjármuna í föstum farvegi. Jafnframt þurfi rannsóknarnefndir að gera grein fyrir framvindu, stöðu og fjármálum sínum. Þær beri enn fremur ábyrgð á skilum á reikningslegu uppgjöri og að það hafi hlotið endurskoðun áður en ábyrgð þeirra er lokið.

4. Samantekt og ályktanir.

- Þær tvær rannsóknarnefndir sem Alþingi hefur skipað á grundvelli laga um rannsóknarnefndir fóru umtalsvert fram úr þeim tímamörkum sem þeim voru sett til þess að ljúka rannsóknum sínum. Ljóst er að væntingar um tímalengd rannsókna hafa reynst óraunhæfar. Áætlanir um umfang og kostnað af störfum þessara nefnda hafa ekki heldur gengið eftir.
- Mikilvægt er að forseti Alþingis sé upplýstur um framgang rannsóknar og að rannsóknarnefnd verði skylt að veita slíkar upplýsingar reglulega, t.d. á þriggja mánaða fresti eða samkvæmt ákvörðun forseta. Með framgangi rannsóknar er þá átt við eftirfylgni með starfs- og fjárhagsáætlun rannsóknarnefndar. Í 2. mgr. 12. gr. laga um rannsóknarnefndir er gert ráð fyrir því að rannsóknarnefnd geti veitt slíkar upplýsingar, en það sé þó ekki skylt.
- Í 3. gr. laga um rannsóknarnefndir segir að kostnaður af störfum rannsóknarnefndar greiðist úr ríkissjóði. Áréttta verður að átt er við heimildir í fjárlögum og fjárákaldögum.
- Eðlilegra er að gera ráð fyrir því að fjárheimildir einstakra rannsóknarnefnda séu ákveðnar sem sérstakur liður í fjárlögum eða hvert viðfangsefni fyrir sig, en ekki sameiginlega fyrir tvær eða fleiri nefndir.
- Of þröng tímamörk eru til þess fallin að skapa óþarfa álag á nefndarstarfið og eykur hættu á mistökum, t.a.m. við lokafrágang texta eða þegar ekki gefst eðlilegur tími til þess að kanna nægilega einstakar staðreyndir eða heimildir.
- Framkomnar skýringar veita ekki einhlít svör um ástæður þess að ekki tókst að ljúka rannsóknum á Íbúðalánasjóði og á falli sparissjóðanna á tilskildum tíma. Almenn sýnist mega fullyrða að væntingar um að nefndirnar skilðu niðurstöðum sínum á tilgreindum tíma hafi reynst óraunhæfar. Margir ólíkir þætti sýnast einnig hafa haft þar áhrif, svo sem hvernig staðið var að undirbúningi þingsályktunartillagna um skipun nefndanna; að ekki hafi verið gert ráð fyrir raunhæfum tíma til þess að undirbúa störf þeirra og við lokafrágang. Enn fremur hafi það haft áhrif, einkum hjá rannsóknarnefnd um fall sparissjóðanna, hversu aðgengileg nauðsynleg gögn voru nefndunum og með hvaða hætti þær hafi afmarkað nánar rannsókn sína. Loks ber að

líta til þess að eftir því sem þekking á viðfangsefninu er meiri og á því lagaumhverfi sem um er að ræða, auk reynslu af rannsóknarstörfum, eru meiri líkur á að rannsókn verði markvissari og taki um leið skemmri tíma. Huga þarf sérstaklega að því við skipun rannsóknarnefnda í framtíðinni að þeir sem valdir eru til slíkra starfa hafi næga reynslu og þekkingu á þeim verkefnum sem um ræðir og hafi ráðrúm til að sinna þeim.

- Fyrir liggur að nefndarmenn í rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð gátu ekki „unnið algerlega að fullu að verkefninu fyrr en 1. apríl 2012.“ Mikilvægt er að nefndarmenn geti sem fyrst eftir skipun hafið störf og losað sig úr öðrum störfum.
- Verkefni þeirra rannsóknarnefnda sem Alþingi hefur skipað eru að eðli og umfangi mjög ólík. Þannig var t.d. rannsóknarnefnd um Íbúðalánasjóð ekki falið að fjalla um grundvöll ábyrgðar manna. Meðal annars í þessu ljósi er ekki réttmætt að bera saman kostnað af störfum nefndanna. Augljóst er engu að síður að kostnaður vegna starfa *nefndarmanna, starfsmanna* og vinnu *sérfræðinga* eru langstærstu kostnaðarliðirnir eða um og yfir 80% af heildarkostnaði. Mismunandi er þó hvernig þessi kostnaður hjá nefndunum skiptist milli þessara liða.
- Reikna má með því, að eftir því sem rannsókn er umfangsmeiri og flóknari, verði kostnaður vegna starfa sérfræðinga, annarra starfsmanna og við gagnaöflun meiri.
- Fjöldi starfsmanna eða ráðningar gefa ekki einhlíta vísbendingu um störf rannsóknarnefndanna. Til þess þarf nánari greiningu. Ráðningar starfsmanna ættu á hinn bóginn að gefa ákveðnar vísbendingar um hvar eða á hvaða tímamarki áherslur í nefndarstarfinu hafa legið. Almennt má hins vegar reikna með því að það hafi meiri kostnað í för með sér að ganga strax í upphafi rannsóknar frá ráðningu starfsmanna ef ekki liggur fyrir nægilega glögg afmörkun á þeim viðfangsefnum sem þeim er ætlað að vinna við, t.a.m. hvaða rannsóknarspurningum á að svara og hvort líkleg svör eða niðurstaða hafi þýðingu fyrir rannsóknina. Það hefur mikla þýðingu að rannsóknarnefndarmenn hafi almenna þekkingu á viðfangsefninu; reynslu af rannsóknarvinnu og geti þannig lagt sjálfstætt mat á þá þætti sem rannsaka á, t.a.m. hvort fyrirhugaðar athuganir á afmörkuðum þáttum séu líklegar til þess að veita þau svör sem máli skipta fyrir rannsóknina.
- Ráðning starfsmanna til rannsóknarnefnda getur reynst vandasöm og oft verður að gera ráð fyrir reynslutíma eða tíma fyrir starfsmann til þess að setja sig inn í viðfangsefnið. Það skiptir því miklu að rannsóknarnefnd geti átt kost á sem hæfustum starfsmönnum og að vel takist til við ráðningu þeirra. Þröngur tímarammi; óskýrt umfang rannsóknar; ekki nægilega afmörkuð viðfangsefni starfsmanna og að ekki tekst að halda tímaáætlanir getur á hinn bóginn leitt til þess að rannsóknarnefnd eigi erfitt með að tryggja nægilegan fjölda starfsmanna og nauðsynlegan stöðugleika við rannsóknina.
- Samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir er þeim ætlað að vera óháðar og nefndarmenn fari með stjórn þeirra starfsmanna sem vinna að viðkomandi rannsókn. Það væri því ekki raunhæfur kostur að stofnanir Alþingis, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis, taki sem slíkar þátt í störfum rannsóknarnefndanna.⁵² Hins vegar er tilefni til þess að byggja enn frekar upp hjá Ríkisendurskoðun og

⁵² Ríkisendurskoðandi (fundur 12. desember 2013) og umboðsmaður Alþingis (sumarfundur forsætisnefndar í Borgarfirði 2013) hafa báðir tekið undir þetta sjónarmið.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

umboðsmanni Alþingis þekkingu sem gæti nýst í störfum rannsóknarnefnda Alþingis með þeim hætti að stofnanirnar legðu rannsóknarnefndum til að hluta þá starfsmenn sem þær þyrftu. Hið sama gæti einnig átt við um umsjón með rekstri, fjármálum og skjalavistun nefndanna og þar gætu einnig komið að starfsmenn Alþingis. Þessir starfsmenn fengju þá tímabundin leyfi til að sinna þessum verkefnum og á móti fengju þeir fjölþættari starfsreynslu sem gæti komið að notum í störfum stofnananna og þar með í þágu Alþingis. Slíkt fyrirkomulag mundi þá þýða að bæta yrði þessum stofnunum Alþingis þann kostnað sem hlytist af slíku.

- Mikilvægt er að sú verkþekking og reynsla sem varð til í störfum rannsóknarnefnda nýtist áfram í þágu Alþingis. Reynslan af starfi þeirra tveggja rannsóknarnefnda sem Alþingi hefur skipað, á grundvelli laga um rannsóknarnefndir, sýndi að það reyndist vandkvæðum bundið og tók tíma að fá til starfa fólk sem hafði þá reynslu og þekkingu sem mikilvæg var til þess að vinna þau verk sem rannsóknarnefndunum var falið að sinna. Er þetta væntanlega ein skýringin á þeim tíma sem störf nefndanna tóku og að einhverju leyti skýringin á kostnaði við störf þeirra.
- Þegar rannsóknarnefnd hefur afhent forseta skýrslu um rannsóknina er störfum hennar lokið. Kostnaður sem stofnað er til síðar varðar því ekki beint störf nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga um rannsóknarnefndir, eða eru ekki á valdi hennar að taka. Hafa ber þetta í huga þegar kostnaður við störf rannsóknarnefndar er tekinn saman.
- Jafnframt verður að hafa í huga að þó svo að rannsóknarnefnd hafi lokið störfum með skýrslu til forseta Alþingis er reikningslegu uppgjöri vegna nefndarinnar ekki endilega lokið. Rétt er að huga að breytingu á 13. gr. laga um rannsóknarnefndir er geri ráð fyrir því að rannsóknarnefnd skili reikningslegu uppgjöri fyrir störf sín og áriti þau, þó svo að formlegum störfum nefndarinnar sé lokið. Með því er áréttuð ábyrgð nefndarinnar á fjárreiðum vegna reksturs hennar og að þau sæti endurskoðun.

V. Rannsóknarnefndir sem hluti af þingeftirliti.

1. Breytingar á þingsköpum Alþingis 2011.

Með lögum nr. 84/2011 voru umtalsverðar breytingar gerðar á þingsköpum Alþingis. Tekin var upp ný nefndaskipan sem tekur mið af þörfum þingsins, en ekki skipulagi Stjórnarráðsins. Kveðið er á um rétt minni hluta, fjórðungs nefndarmanna, til þess að krefjast þess að þingnefndir taki upp mál til athugunar að eigin frumkvæði og til þess að krefja stjórnvöld um upplýsingar og gögn fyrir athugun þeirra á einstökum málum. Einnig voru eldri ákvæði, er lutu að eftirliti þingsins með framkvæmdarvaldinu, tekin saman í nýjan VI. kafla þingskapanna um eftirlitsstörf Alþingis. Í kaflann eru enn fremur teknar upp nýjar greinar þar sem eftirlitsstörf Alþingis með framkvæmdarvaldinu eru nánar afmörkuð og tekið fram að þau snúi að ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Kveðið er sérstaklega á um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra og um meðferð trúnaðarupplýsinga, sbr. 50. og 51. gr. þingskapa Alþingis. Fyrir lagabreytinguna var eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu hjá einstökum þingnefndum og þingmönnum. Eftir breytinguna hefur einni þingnefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, verið að meginstefnu til falið eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Er þar fylgt sambærilegu fyrirkomulagi og gildir í Noregi þar sem eftirlits- og stjórnskipunarnefnd Stórþingsins (*n. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité*) er falið það lykilhlutverk að hafa með höndum eftirlitshlutverk þingsins. Framangreind úrræði í þingsköpum Alþingis hafa að geyma sérstakar heimildir til þess að fjalla um og upplýsa einstök mál sem einkum varða stjórnarframkvæmdina og ábyrgð ráðherra á henni. Slík úrræði lúta meira að pólitískri ábyrgð ráðherra, þar sem ekki er krafist sambærilegrar málsmeðferðar og á við um rannsóknarnefndir samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011.⁵³ Grundvallarmunur er aftur á móti á því hvort Alþingi ákveður að skipa rannsóknarnefnd til þess að rannsaka mikilvægt mál sem almenning varðar eða hvort beitt er eftirlits- og rannsóknarheimildum samkvæmt þingsköpum. Ákvörðun um skipun rannsóknarnefndar byggist fyrst og fremst á *lagalegum grundvelli* þar sem leitast er við að tryggja réttaröryggi og réttláta málsmeðferð. Ákvörðun þingnefndar um að taka upp mál að eigin frumkvæði, þar sem beitt er heimildum þingskapa Alþingis, er á hinn bóginn byggð á *pólitískum grundvelli* þar sem pólitísk ábyrgð ráðherra er til skoðunar. Mikilvægt er að hafa þessi ólíku úrræði í

⁵³ Við samningu frumvarps þess sem varð að lögum nr. 84/2011, um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, var byggt á skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir gildandi lagareglur þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga væri þörf. Vinnuhópurinn var skipaður í júní 2008 og skilaði skýrslu um athuganir sínar í lok árs 2009. Sjá hér samantekt og niðurstöður vinnuhópsins á bls. 112-114.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

huga og mismunandi grundvöll þeirra þegar þingið eða þingnefndir hafa einstök mál til athugunar.

2. Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis.

Á vegum Alþingis starfa tvær sjálfstæðar stofnanir sem sinna þingeftirliti fyrir þess hönd. Mikilvægi þeirra felst í því að þær veita þinginu margvíslegar upplýsingar um starfsemi stjórnvalda, þ.m.t. ráðherra, um framkvæmd þeirra á lögum sem Alþingi setur. Lagalegur grundvöllur þeirra er hins vegar ólíkur. Birtist það m.a. í því að forsætisnefnd Alþingis getur þrátt fyrir sjálfstæði Ríkisendurskoðunar ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál er falla undir starfsemi hennar, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun. Ekki hafa verið settar reglur um rétt þingnefnda til þess að óska eftir skýrslum Ríkisendurskoðunar. Alþingi hefur ekki sambærilegar heimildir gagnvart umboðsmanni Alþingis. Enda gengið út frá því í lögum um umboðsmann Alþingis að hann sé sjálfstæður í störfum sínum og taki ekki við neinum fyrirmælum um framkvæmd starfa sinna.

Ljóst er að innan þessara stofnana Alþingis er til mikil þekking á störfum stjórnvalda og reynsla af framkvæmd rannsókna oft og tíðum flókinna og umfangsmikilla mála. Eðli rannsókna og framsetning á niðurstöðu rannsóknarnefnda þingsins hefur að vissu leyti samstöðu með þeim verkefnum sem unnin eru á vettvangi Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis. Hjá þessum embættum er þegar til ákveðin verkþekking sem mögulega mætti nýta í þágu starfs þeirra sérstöku rannsóknarnefnda sem Alþingi setti á stofn óháð verkefnum þeirra. Undirstrika verður samt að lög gera ráð fyrir að rannsóknarnefndir séu óháðar og að nefndarmenn fari með stjórn þeirra starfsmanna sem ynnu að viðkomandi rannsókn. Ekki er því hægt að gera ráð fyrir að þessar stofnanir Alþingis taki sem slíkar beinan þátt í störfum rannsóknarnefnda. Hins vegar kæmi til greina að rannsóknarnefnd fengi tímabundið „lánaða“ tiltekna starfsmenn þessara stofnana.

Til viðbótar er rétt að það komi fram að umboðsmaður Alþingis var valinn til setu í rannsóknarnefnd Alþingis um fall bankanna, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 142/2008. Má því ætla að núverandi umboðsmaður Alþingis búi yfir mikilsverðri reynslu um störf og starfsemi rannsóknarnefnda sem gæti nýst við undirbúning skipunar rannsóknarnefnda.

3. Lög um rannsóknarnefndir (bakgrunnurinn).

Samhliða áðurnefndum breytingum á þingsköpum Alþingis var á vegum forsætisnefndar Alþingis unnið að undirbúningi frumvarps til laga um rannsóknarnefndir. Af greinargerð með frumvarpinu og öðrum lögskýringargögnum má ráða að við samningu þess hafi m.a. verið stuðst við dönsk lög um rannsóknarnefndir frá árinu 1999; leiðbeinandi reglur norska dómsmálaráðuneytisins (nú *n. Justis- og politidepartementet*)⁵⁴ um rannsóknarnefndir auk laga

⁵⁴ Regler for granskingskommisjoner, Rundskriv G-48/75.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, tóku gildi á sama löggjafarþingi og ákveðið var að skipa rannsóknarnefndir um rannsókn á Íbúðalánasjóði og falli sparisjóðanna.

Lögin um rannsóknarnefndir taka til mikilvægra mála sem almenning varða. Gildissvið þeirra er þannig ekki takmarkað við mál sem varða stjórnslu ráðherra eða mögulega ábyrgð hans á framkvæmd hennar. Er þar fylgt sambærilegri afmörkun og kemur fram í 1. gr. dönsku laganna, þ.e. að skipa megi rannsóknarnefnd „... til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning.“

Við setningu laganna var ákveðið að skipun rannsóknarnefnda og utanumhald um störf þeirra skyldi vera hjá Alþingi en ekki framkvæmdarvaldinu, líkt og er í Danmörku. Í 1. gr. dönsku laganna um rannsóknarnefndir er gert ráð fyrir því að samþykki danska þingið tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar skuli dómsmálaráðherrann skipa nefndina. Dómsmálaráðuneytið heldur jafnframt utan um rekstur nefndarinnar og lætur henni í té aðstöðu.

Í II. kafla hér að framan er nánar lýst þeim ákvæðum laga um rannsóknarnefndir sem reynir á við skipun rannsóknarnefnda og störf þeirra. Jafnvel þó svo að það sé meginhlutverk rannsóknarnefndar, eins og þar er rakið, að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir, leiðir það af öðrum ákvæðum laganna, einkum 7.-10. gr., þar sem fjallað er um rannsóknarheimildir og réttarstöðu þeirra sem gefa upplýsingar fyrir rannsóknarnefnd, að rannsóknarnefndir eru öflugt úrræði, sem getur um leið reynst fyrirferðarmikið og þungt í vöfum. Í Danmörku var m.a. bent á við undirbúning að setningu laganna um rannsóknarnefndir að þátttaka dómara í rannsóknarnefndum væri jafnframt til þess fallin að litið yrði á niðurstöður rannsóknarnefndar með sama hætti og dóm eða endanlegan úrskurð frekar en grundvöll fyrir ákvarðanir eða frekari meðferð af hálfu stjórnvalda eða þingsins.⁵⁵

4. Reynsla Dana af framkvæmd laga um rannsóknarnefndir.

Eftir skýrslu rannsóknarréttarins í Tamílamálinu í janúar 1993 urðu umræður m.a. um réttmæti slíks úrræðis og aðkomu þingsins að slíkum málum. Þá var gagnrýnt að ekki væri gætt nægilega að réttaröryggi þeirra sem rannsókn beindist að eða að dómara væru skipaðir til þess að rannsaka mál þar sem reyndi á ákvarðanir af pólitískum toga. Á grundvelli skýrslu nefndar Lars Nordskov Nielsen *om undersøgelsesorganer*⁵⁶ var samið frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, sem danska þingið samþykkti síðan sem lög 2. júní 1999 (*lov nr. 357/1999 om undersøgelseskommissioner*). Í frumvarpinu fólst heildarendurskoðun m.a. á þeim reglum sem gilt höfðu um *rannsóknarrétt* skipaðan dómurum, skv. 21. gr. a í dönsku

⁵⁵ Sjá hér umfjöllun Jens Peter Christensen: Ministeransvar 1997, bls. 555, skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar, Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu 2009, bls. 75, og Eva Smith: Undersøgelseskommissioner, Futuriblerne 2012, bls. 42-46.

⁵⁶ Betænkning 1996 nr. 1315 om undersøgelsesorganer. Nefndin var skipuð í júní 1994 og skilaði skýrslu sinni 10. maí 1996.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

réttarfarslögnum (d. *retsplejeloven*) sem eftir það hétu *rannsóknarnefndir*. Í frumvarpinu var leitast við að bregðast við þeirri gagnrýni sem komið hafið fram á gildandi fyrirkomulag. Samhliða var bætt við nýjum XVIII. kafla í dönsku þingsköpin um meðferð mála sem varða ráðherraábyrgð (d. *spørgsmål vedrørende ministeransvar*).

Í Danmörku hefur ekki verið farin sú leið að fela sérstakri þingnefnd eftirlitshlutverkið líkt og gert hefur verið í Noregi og hér á landi með lagabreytingunni 2011, þó er þingskapanefnd danska þingsins falið tiltekið forystuhlutverk í meðferð eftirlitshlutverks þingsins, með því að hún undirbýr mál um ábyrgð ráðherra undir ákvörðun þingsins og vinnur tillögur að meðferð slíkra mála ef upp koma, sbr. XVIII. kafla dönsku þingskapananna.⁵⁷

4.1. Starfstími og kostnaður við störf rannsóknarnefnda.⁵⁸

Í svari danska dómsmálaráðherrans á þinginu 11. júlí 2012 kemur fram að fjórar rannsóknarnefndir sem skipaðar voru eftir setningu laganna um rannsóknarnefndir hafi lokið störfum: PET-kommissionen, sem varðar störf dönsku leyniþjónustunnar; Farum-kommissionen, sem fjallar um sveitarfélagið Farum og stjórnarsýslu borgarstjóra; Dan Lyngge-kommissionen, sem varðar samskipti lögreglu við uppljóstrara í glæpasamtökum, og Skattefradragskommissionen, sem varðar skattafrádrátt til TDC (Teledanmark). Fram kemur í svarinu að starfstími nefndanna hefur verið 10, 9, 3 og 2 ár. Auk framangreindra nefnda hafa fjórar aðrar rannsóknarnefndir verið skipaðar sem ekki höfðu lokið störfum. Í svari dómsmálaráðherrans 9. ágúst 2012 kemur fram að kostnaður við störf þeirra nefnda sem lokið höfðu störfum voru:

PET-kommissionen:	77.514.140 d.kr.
Farum-kommissionen:	59.199.978 d.kr.
Dan Lyngge-kommissionen:	11.269.082 d.kr.
Skattefradragskommissionen:	20.170.917 d.kr.

Í svari ráðherrans kemur jafnframt fram að kostnaður við þær fjórar rannsóknarnefndir sem ekki hafa lokið störfum er eftirfarandi:

Statsløse-kommissionen:	991.135 d.kr.
Blekingegade-kommissionen:	6.716.755 d.kr.
Skattesags-kommissionen:	3.128 d.kr.
Irak- og Afghanistan-kommissionen:	0 d.kr.

⁵⁷ Sjá enn fremur skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis 2009, bls. 112-113.

⁵⁸ Sjá Folketingetssekretariatet, Notat om undersøgelse af sager af offentlig interesse 10. desember 2012 og Michael Gøtze: Inflation i undersøgelseskommissioner. Futuriblerne 2012, årgang 40 nr. 3-4, bls. 3-8.

4.2. Fundur forsætisnefndar danska þjóðþingsins 15. janúar 2014 um þinglegar rannsóknir.

Hinn 15. janúar 2014 bauð forsætisnefnd danska þingsins (*d. Folketingets Præsidium*) til opins fundar (*d. høring*) um það hvort sérstakar rannsóknir þingnefnda gætu verið valkostur við rannsóknarnefndir við rannsókn á mikilvægu máli sem almenning varðar. Til fundarins bauð nefndin jafnframt tveimur öðrum fastanefndum þingsins, *Udvalget for Forretningsordenen* (þingskapanefnd) og *Retsudvalget* (dómsmálanefnd). Enn fremur bauð nefndin sérfræðingum til þess að vera með innlegg á fundinum þar sem nefndarmönnum gæfist færi á að spyrja og gera athugasemdir við innleggin. Til fundarins var einnig boðið hlutaðeigandi ráðherrum, stjórnvöldum, hagsmunasamtökum og félögum o.fl. til þess að koma fram með athugasemdir og spurningar. Auk framangreindra máttu áhugasamir sitja fundinn á meðan húsrúm leyfði. Fundarstjóri var umboðsmaður danska þjóðþingsins, Jørgen Steen Sørensen.⁵⁹

Í minnisblaði skrifstofu þingsins (*d. Folketingssekretariatet*) frá 10. janúar sl., sem tekið var saman fyrir fundinn, kemur m.a. fram að þrátt fyrir að rannsóknarnefndir byggist á nokkuð skýrum lagagrundvelli og að þær eigi vel við þegar gerð er krafa um nákvæma rannsókn og réttaröryggi þeirra sem rannsókn beinist að séu samt sem áður nokkur álitamál uppi. Í minnisblaðinu er einkum bent á þrjú atriði í því sambandi:

- Rannsóknarnefndir séu mjög svo þunglamalegt og tímafrekt úrræði.
- Danska þjóðþingið getur ekki, á meðan rannsóknarnefnd hefur mál til umfjöllunar, fjallað um eða tekið til meðferðar það málefni sem rannsóknin lýtur að í langan tíma. Ráðherra vísi frá sér fyrirspurnum á meðan rannsóknarnefnd hefur mál til meðferðar.
- Rannsóknarnefndir geta reynst yfirdrífna í einstökum málum, þ.e. skotið yfir markið, þegar horft er til tilgangs þeirra, að skapa réttmætan grundvöll fyrir pólitískar ályktanir andstætt ályktunum sem byggjast á lögfræðilegu mati á mögulegri ábyrgð.

Spurning sé því hvort hægt sé að koma á fót skilvirkara eftirlitsúrræði fyrir þingið, án þess að leggja fyrir róða það réttaröryggi sem rannsóknarnefndir tryggja.

Tilgangurinn með hinum opna fundi var að lýsa því nánar hvort þinglegar rannsóknir (*d. parlamentariske undersøgelser i Folketinget*) gætu verið viðbót eða valkostur við rannsóknarnefndir þegar þingið hefur ákveðið að grundvöllur sé til þess að rannsaka og taka afstöðu til þess hvort stjórnýsla ráðherra gefi tilefni til gagnrýni þingsins, þar á meðal í formi málshöfðunar á hendur ráðherra. Fundinum var m.a. ætlað að leita svara við eftirfarandi spurningum:

⁵⁹ Upptöku frá fundinum má nálgast á eftirfarandi vefslóð danska þingsins: <http://www.ft.dk/webtv/video/20131/fpr/tv.1994.aspx?as=1>

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

- Geta þinglegar rannsóknir, fyrir opnum dyrum í beinni sjónvarpsútsendingu, verið til þess fallnar að styrkja og draga fram eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu sem mikilvægs hluta lýðræðis og stjórnskipunar?
- Getur tilgangur rannsóknar, sem framkvæmd er af þinginu sjálfu að miklu leyti, verið að skapa gagnsæja og skiljanlega umfjöllun um málsatvik fremur en að vísa til réttarreglna um ábyrgð?
- Getur þingleg rannsókn á einstökum málum verið viðbót (*d. supplement*) við rannsóknarnefndir, þannig að umboð rannsóknarnefnda verði takmarkað, t.d. að þeim verði eingöngu falið að upplýsa um málsatvik?
- Getur þingið leitað hugmynda og fyrirmynda til eftirlits- og stjórnskipunarnefndar norska þingsins (*n. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité*)?
- Hver skal vera bær um að taka ákvörðun um rannsókn þingsins, hvernig skal það gert og hverjir verða kallaðir á fund (*d. indkaldes for høring*)?
- Hvaða vandkvæði getur þingleg rannsókn falið í sér, m.a. með hliðsjón af réttaröryggi og málsmeðferð, og hvernig verða slík vandkvæði mögulega leyst?

Eftir að framsögumenn höfðu flutt erindi sín og nefndarmenn spurt þá nánar út í einstök atriði tók danski umboðsmaðurinn saman helstu atriði sem honum fannst að hefðu skipt máli í umræðunni. Hann undirstrikaði jafnframt að þau endurspegluðu á engan hátt viðhorf hans til málsins.

Í fyrsta lagi væri ljóst að það væru ýmis vandkvæði við núverandi fyrirkomulag. Í því sambandi væri bent á eftirfarandi atriði: a) stjórnámamenn eða pólitíkin óskar eftir rannsóknarræði fyrir þingið, sem er beittara en þau sem nú eru tiltæk, en er skjótvirkara, ekki eins þungt og ef svo má segja hafi pólitískt sjónarhorn gagnstætt rannsóknarnefndum (*d. der mangler én mellem skarp kniv i skuffen*). Slíkt úrræði komi þó ekki í stað rannsóknarnefnda heldur sé sjálfstætt úrræði og valkvætt.

Í öðru lagi væri rétt að spyrja, til hvers sé ætlast með slíku úrræði. Hvort því væri ætlað að skapa grundvöll fyrir almennar pólitískar yfirlýsingar? Er slíku úrræði ætlað að bæta opinbera stjórnsýslu með því að koma í veg fyrir sambærileg mistök í framtíðinni eða vera grundvöllur fyrir gagnrýni á störf einstaklinga, einkum ráðherra? Loks væri rétt að spyrja hversu langt eigi að ganga eða hversu djúpt eigi að fara í einstök mál. Væri hægt að komast af með „minni pakka“ (*d. mindre pakke*) en þegar um er að ræða rannsóknarnefndir?

Í þriðja lagi mætti segja að þegar um væri að ræða stærri mál, þar sem fjalla þarf um flókna málavexti eða taka þarf skýrslur af fjölda vitna, væri rannsóknarnefnd réttara úrræði. Eigi stofnun á vegum þingsins að rannsaka málið yrði það vegna þess að hægt er að rannsaka það og afgreiða á tiltölulega stuttum tíma.

Í fjórða lagi mætti nefna það sem fleiri aðhylltust, að ná mætti meiri árangri með tiltölulega einföldum faglegum lagfæringum. Til dæmis væri hægt að ná langt með því að fela sérstakri stofnun (*d. fast organ*) á vegum þingsins rannsókn máls í stað þess að það væri hjá einstökum fastanefndum. Hugsanlega mætti einnig ná meiri árangri með því að afmarka betur það sem rannsaka á og hvað ekki; enn fremur með því að styrkja faglegan stuðning; og

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

hugsanlega mætti ná betri árangri með því að leita ráðgjafar hjá sérfræðingum um efnistökrannsóknarinnar.

Í fimmta lagi yrði að gera ráð fyrir að ný stofnun á vegum þingsins hefði a.m.k. sömu heimildir og fastanefndir þingsins hafa í dag. Álitamálið væri hins vegar, sem margir hefðu komið inn á, hvort ganga ætti lengra t.d. með því að geta kallað embættismenn fyrir þingnefndir til upplýsingagjafar og yfirheyrslna. Í umræðum um þetta atriði hefðu nefndarmenn rætt ítarlega um stöðu embættismanna sem væru á vegum ráðherra en ekki þingsins. Taka yrði tillit til stöðu þeirra að þessu leyti. Sérstaklega hefði verið vikið að því hvort það teldist réttmætt að embættismönnum væri, í ljósi stöðu þeirra, ekki skylt að mæta fyrir þingnefnd. Í Noregi virtust ríkari skyldur hvíla á embættismönnum til þess að mæta fyrir þingnefndir. Ólík sjónarmið hefðu komið fram um þennan lið þar sem nefndarmenn hefðu einkum bent á þörf þingsins til þess að upplýsa mál og sjónarmið, einkum frá formanni Djöf (félagi lögfræðinga, viðskipta- og hagfræðinga o.fl.), að slíkt gæti reynst vafasamt, þar sem þá yrði auðvelt að þvinga embættismenn til þess að sækja fundi og gefa yfirlýsingar andstætt hollustu- og trúnaðarskyldu þeirra. Hvað sem öllu liði þyrfti skýran lagagrundvöll þar sem gætt væri að réttaröryggi og trúnaðarskyldum embættismanna. Gæta yrði samræmis milli slíkra reglna og reglna um rannsóknarnefndir.

Í sjötta lagi yrði í þinglegri rannsókn aðeins ályktað um athafnir ráðherra en ekki embættismanna sem störfuðu á ábyrgð ráðherrans en ekki þingsins. Slíkar ályktanir væru þess vegna pólitískar en ekki lögfræðilegar. Þó svo að erfitt geti reynst í vissum tilvikum að draga skýr mörk þar á milli.

Í sjöunda lagi yrði að taka afstöðu til málsmeðferðarreglna með formlegum hætti, t.d. hvort meiri eða minni hluti geti krafist þess að hafin yrði þingleg rannsókn. Ítarlega hefði verið rætt um kosti þess og galla að þingleg rannsókn yrði send beint út í sjónvarpi. Við beinar útsendingar frá nefndarfundum væri meiri hætta á misbeitingu í pólitískum tilgangi en vilja til að upplýsa einstök mál.

Loks hefði í áttunda lagi verið bent á að fara mætti yfir gildandi réttarreglur og mögulega bæta þær í stað þess að skipta þeim alveg út. Geta menn þrátt fyrir að vera ljósir vissir ókostir við rannsóknarnefndir bætt frekar verklag og mögulega hraðað rannsóknnum, t.a.m. með því að afmarka rannsókn mun skýrar en gert er í dag en um leið að taka ákveðna áhættu á að ýmis minni atriði verði út undan.

Danski umboðsmaðurinn áréttaði í lokin að samantekt hans á því sem fram hefði komið á fundinum væri ekki tæmandi og að hún endurspegladi ekki viðhorf hans til málsins.

5. Samantekt og ályktanir.

- Á vegum Alþingis starfa tvær stofnanir, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis, og sinna í umboði þess eftirliti með framkvæmdarvaldinu. Innan þeirra er til verkþekking á störfum stjórnvalda og framkvæmd rannsókna sem að ýmsu leyti er hliðstæð starfsemi rannsóknarnefnda. Rétt er að reyna að nýta þessa þekkingu í þágu

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

starfs rannsóknarnefnda Alþingis. Það má gera með því að tilteknir starfsmenn þessara stofnana starfi tímabundið fyrir rannsóknarnefndir. Slíkt fyrirkomulag tryggir að þekking á störfum rannsóknarnefnda glatist ekki. Um leið verður að tryggja að Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis fái bætt þau útgjöld sem af slíku leiddi.

- Sá meginmunur er á skipun rannsóknarnefnda á Íslandi og í Danmörku að þar í landi er allt utanumhald um störf rannsóknarnefnda hjá framkvæmdarvaldinu. Í Danmörku er það þannig að dómsmálaráðherra skipar rannsóknarnefndir. Skal hann skipa slíka nefnd hafi þingið ályktað um það.
- Í Danmörku voru sett sérstök lög um rannsóknarnefndir 1999. Þau voru sett að undangenginni gagnrýni sem fram hafði komið, m.a. frá lögmönnum og dómurum, um að skort hefði á réttaröryggi þeirra sem kæmu fyrir dómarskipaðan rannsóknarrétt og að niðurstöður slíkra nefnda líktust meira dómi í dómsmáli en að vera grundvöllur fyrir ákvarðanir þingsins og stjórnvalda. Fyrirsjáanlegt er að skipun rannsóknarnefnda sem byggjast á lagalegum grundvelli, þar sem gæta skal sérstaklega að réttaröryggi, felur í sér þyngra regluverk.
- Skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir byggist á lagalegum grundvelli þar sem sérstaklega er gætt að réttaröryggi þeirra sem koma fyrir rannsóknarnefndir.
- Ljóst er að rannsóknarnefndir eru öflugt úrræði. Málsmeðferðin er á hinn bóginn þung, kostnaðarsöm og tekur almennt lengri tíma en vonast er til.
- Þegar rætt er um rannsóknarnefndir og störf þeirra verður að hafa í huga að við setningu laga um rannsóknarnefndir var gengið út frá því að sparlega yrði farið með heimildir laganna til skipunar rannsóknarnefndar.

VI. Ábendingar og tillögur.

1. Inngangur.

Á síðustu þremur árum hafa veigamiklar breytingar verið gerðar á löggjöf sem miða að því að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis. Með breytingum á þingsköpum Alþingis, er komu til framkvæmda haustið 2011, hefur einni af fastanefndum þingsins, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, verið falið eftirlitshlutverkið að meginstefnu. Með breytingunni var enn fremur kveðið á um upplýsingarétt þingnefnda, um rétt minni hluta þingnefnda til þess að óska gagna og upplýsinga og kveðið á um upplýsingaskyldu ráðherra. Samhliða breytingunum voru sett sérstök lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011. Grundvallarmunur er aftur á móti á því hvort Alþingi ákveður að skipa rannsóknarnefnd til þess að rannsaka mikilvægt mál sem almenning varðar eða hvort beitt er öðrum úrræðum samkvæmt þingsköpum. Ákvörðun um skipun rannsóknarnefndar byggist fyrst og fremst á *lagalegum grundvelli* þar sem m.a. er leitast við að tryggja réttaröryggi og réttláta málsmeðferð. Ákvörðun þingnefndar um að taka upp mál að eigin frumkvæði, þar sem beitt er rannsóknarheimildum þingskapa Alþingis, er á hinn bóginn byggð á *pólitískum grundvelli* þar sem pólitísk ábyrgð ráðherra er til skoðunar. Enn sem komið er er reynsla af beitingu þessara ólíku úrræða takmörkuð og því mikilvægt að gera sér grein fyrir mismunandi grundvelli þeirra, þegar þingið eða þingnefndir hafa einstök mál til athugunar.

Í greinargerð þessari hefur verið leitast við að draga fram þau ákvæði laga um rannsóknarnefndir sem á hefur reynt við skipun og störf þeirra tveggja rannsóknarnefnda sem Alþingi hefur skipað á grundvelli laganna. Lúta þau einkum að ákvæðum laganna um skipun rannsóknarnefnda, sbr. 1.-3. gr.; verkefnum rannsóknarnefnda, sbr. 5. gr.; samskiptum rannsóknarnefnda við forseta Alþingis og forsætisnefnd að því er varðar rekstur og fjármál rannsóknarnefnda, sbr. 2. mgr. 12. gr., og starfslok rannsóknarnefnda, sbr. 13. gr. Í 2. lið hér á eftir er nánar lýst breytingum sem lagðar eru til á lögum um rannsóknarnefndir, sbr. enn fremur fskj. 3 og 5 með greinargerðinni. Í 3. lið eru rakin atriði sem skipt geta máli við gerð tillögu um skipun rannsóknarnefndar og við að koma slíkri tillögu í framkvæmd.

2. Lög um rannsóknarnefndir.

Að því er varðar breytingar á einstökum ákvæðum laga um rannsóknarnefndir skulu eftirfarandi atriði sérstaklega nefnd:

1) Við 1. og 2. gr. laganna.

- a. Mikilvægt er að ákvæði 1. og 2. gr. laganna verði skoðuð nánar með það fyrir augum að skýra betur aðkomu forseta Alþingis að skipun rannsóknarnefnda. Lagt er til að við undirbúning þingsályktunartillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar eða umsagnar nefndarinnar um slíka tillögu frá annarri fastanefnd þingsins leiti nefndin eftir umsögn forseta Alþingis um hana. Umsögn forseta lúti m.a. að tilefni, kostnaði og umfangi rannsóknar.

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

- b. Jafnframt er lagt til að forseti finni einstaklinga til setu í rannsóknarnefnd og afmarki nánar umfang rannsóknarinnar í samráði við forsætisnefnd. Í lagatexta eða skýringum verði aðkomu forseta nánar lýst. Ekki þarf sérstaklega að taka fram í lögum að forseti Alþingis geti leitað aðstoðar um það hvernig megi standa að skipun rannsóknarnefndar og um afmörkun á umboði hennar.
- 2) Nauðsynlegt er að yfirfara efni 5. gr. laganna. Í greininni er ekki eingöngu fjallað um verkefni rannsóknarnefnda heldur einnig um skyldu nefndar til þess að vísa máli til ríkissaksóknara eða forstöðumanns ríkisstofnunar, sbr. 4., 5. og 6. mgr. ákvæðisins. *Betur fer á því að um slíkt sé fjallað í sérstakri lagagrein.*
 - 3) Það er umhugsunarefni hvort fela eigi rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð. Kjarni málsins er sá að það er Alþingi sem fer með ákærvald gagnvart ráðherrum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Réttara er því að taka fram að slíkt sé ekki verkefni rannsóknarnefndar. Slík framsetning breytir því þó ekki að lýsing rannsóknarnefndar á tilteknum málavöxtum, þ.m.t. störfum ráðherra, getur leitt til þess að Alþingi láti kanna sérstaklega grundvöll málshöfðunar á hendur ráðherra. Slík könnun færi þá fram á vegum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Í þessu ljósi er lagt til að 7. og 8. mgr. 5. gr. falli brott. Jafnhliða er lagt til að hugað verði að setningu sérstakra reglna um málsmeðferð í slíkum málum. Geta slíkar reglur verið í sérstökum kafla í þingsköpum Alþingis, sbr. til hliðsjónar XVIII. kafla þingskapa danska þjóðþingsins. Hvar slíkar reglur eigi best heima og um efni þeirra mætti enn fremur fjalla í tengslum við endurskoðun laga um ráðherraábyrgð.
 - 4) Í gildandi lögum er ekki fjallað um launakjör nefndarmanna. Færa má rök fyrir því að slíkt sé ákveðið í lögum þar sem vísað er til fastra viðmiða. Launakjör hafa verið miðuð við laun héraðsdómara með álagi (10-25%) er taki mið af umfangi rannsóknar. Á hinn bóginn mæla rök einnig gegn því að slíkt viðmið sé ákveðið í lögum, en með slíku er hætt á að ekki sé hægt að fá fólk til setu í rannsóknarnefndum sem hefur hærri laun í aðalstarfi sínu. Því er lagt til að fram komi að forseti Alþingis ákveði nefndarmönnum laun þeirra og önnur starfskjör.
 - 5) Rétt er að yfirfara ákvæði 12. gr. laganna um upplýsingagjöf rannsóknarnefnda til forseta Alþingis og til Alþingis. Til þess að geta fylgst með framgangi rannsóknar og rekstri rannsóknarnefnda er lagt til að rannsóknarnefnd verði gert skylt að veita upplýsingar um slík atriði.
 - 6) Rannsóknarnefnd lýkur formlega störfum þegar hún hefur skilað skýrslu sinni til Alþingis. Ekki er lagt til að því verði breytt. Á hinn bóginn er lagt til að rannsóknarnefnd skili jafnframt yfirliti yfir útgjöld og rekstur nefndarinnar mögulega innan tiltekins tíma frá því að nefndin hefur skilað skýrslu sinni.
 - 7) Það er sérstakt athugunarefni hvort og þá að hve miklu leyti Alþingi eða fastanefndir þess eigi að geta kallað rannsóknarnefnd til sín eftir að hún hefur afhent skýrslu sína. *Ekki eru lagðar til breytingar á lögum um rannsóknarnefndir að því leyti.*
 - 8) Samkvæmt 6. mgr. 5. gr. laganna er ekki skylt að gefa viðkomandi kost á að tjá sig sérstaklega um þá ákvörðun rannsóknarnefndar að senda mál til ríkissaksóknara eða ráðuneytis, sbr. 4. og 5. mgr. ákvæðisins. Ákvæðið byggist á ákvæði sem var í 3. mgr.

14. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Ekki er lagt til að þessu verði breytt.

3. Undirbúningur og framkvæmd.

Í ljósi reynslunnar má benda á eftirfarandi atriði sem vert er að hafa í huga þegar gerð er tillaga um skipun rannsóknarnefnda:

- a. Hugað verði sérstaklega að því hvernig stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd eigi að standa að gerð tillögu um skipun rannsóknarnefndar eða umsögn um skipun slíkrar nefndar. Gera verður annars vegar mun á undirbúningi tillögunnar og hins vegar undirbúningi við að hrinda ályktun Alþingis í framkvæmd. Við gerð þingsályktunartillögu er mikilvægt að draga betur fram þau meginsjónarmið sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skal styðjast við, t.a.m. hvort mál varði mögulega lagalega eða pólitíska ábyrgð; hvort það skilyrði, að um sé að ræða mikilvægt mál sem almenning varðar, sé uppfyllt; hvort önnur úrræði séu tiltæk, t.a.m. samkvæmt þingsköpum Alþingis, eða hvort fela megi Ríkisendurskoðun athugun á málinu; hvert sé mögulegt umfang rannsóknar og kostnaður. Við þennan undirbúning leiti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd umsagnar forseta Alþingis. Á grundvelli hennar og eftir atvikum viðbótarumfjöllun nefndarinnar yrði betur treystur grundvöllur ákvörðunar Alþingis um að samþykkja tillögu um skipun rannsóknarnefndar.
- b. Ekki er hægt að reikna með því að rannsóknarnefndir verði reglulegur liður í starfsemi Alþingis. Mikilvægt er engu síður að sú reynsla og þekking sem byggst hefur upp við daglegan rekstur rannsóknarnefnda verði varðveitt og hún nýtt þegar kemur að því að undirbúa skipun og störf rannsóknarnefnda í framtíðinni. Liður í því er að tryggja rannsóknarnefndum ákveðinn aðgang að starfsmönnum Alþingis og stofnana þess, Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns Alþingis.
- c. Við gerð tillögu um skipun rannsóknarnefnda gefst stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd færi á að draga fram þær áherslur og sjónarmið sem leggja ber áherslu á í nefndarstarfinu og við afmörkun á umboði rannsóknarnefndar. Um leið verður að gera ráð fyrir ákveðnu svigrúmi forseta Alþingis til þess að afmarka nánar umboð nefndarinnar í samráði við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og forsætisnefnd.
- d. Leggja verður áherslu á að nefndarmenn sem valdir eru til setu í rannsóknarnefnd hafi almenna þekkingu á því viðfangsefni sem rannsaka á, hafi almenna þekkingu á opinberri stjórnsýslu og hafi reynslu af rannsóknarvinnu sem ætla má að nýtist í störfum rannsóknarnefnda. Kröfur um hæfni nefndarmanna verður að ákveða hverju sinni með hliðsjón af umfangi rannsóknar og að fengnum tillögum forseta Alþingis. Setja má fram eftirfarandi sjónarmið til leiðbeiningar um þær hæfniskröfur sem nefndarmaður verður að uppfylla:
 - i. almenna þekkingu á því viðfangsefni sem er til rannsóknar,

Greinargerð frá lagaskrifstofu Alþingis

- ii. almenna þekkingu á ríkisrekstri vegna núverandi eða fyrri starfa sinna. Í því felst enn fremur þekking á þeim lögmálum sem þar gilda, t.a.m. um innkaup á þjónustu, verðlagningu og launamálum starfsmanna o.fl.,
- iii. reynslu af rannsóknarvinnu sem ætla má að nýtist og færni við að setja fram ályktanir og gera grein fyrir niðurstöðum rannsókna.

Ekki er skilyrði að allir nefndarmenn hafi sömu reynslu og þekkingu, heldur miklu fremur að samsetning nefndar að teknu tilliti til menntunar, þekkingar og reynslu manna henti best til að leysa þau verkefni sem felast í ályktun Alþingis.

- e. Ef fela má rannsóknarnefnd að fjalla um grundvöll ábyrgðar, annarra en ráðherra, sbr. 3. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir, er mikilvægt að fyrir liggi almenn viðmið sem byggja megi á við slíka ákvörðun, þ.e. hvenær rétt sé að leggja slíkt til.
- f. Eftir að Alþingi hefur samþykkt ályktun um skipun rannsóknarnefndar er það forseta Alþingis að hrinda henni í framkvæmd. Rétt er að gera ráð fyrir því að við þann undirbúning verði aflað frekari upplýsinga um verkefni rannsóknarnefndar og leitað ráðgjafar sérfræðinga, með reynslu og þekkingu á störfum rannsóknarnefnda og á því viðfangsefni sem til rannsóknar er. Mikilvægt er að slíkt eigi sér stað áður en kemur að því að afmarka umboð nefndarinnar og gera tillögu um formann hennar og aðra nefndarmenn. Með þessu móti ætti að vera unnt að afmarka betur umboð rannsóknarnefndar og leggja traustari grunn að skipun hennar.

VII. Fylgiskjöl.

1. Framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar um frumvarp til laga um rannsóknarnefndir, 139. löggjafarþing 2010-2011, þskj. 1497.
2. Minnisblað rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna til forseta Alþingis 29. júní 2010.
3. Lög um rannsóknarnefndir með innfelldum breytingum.
4. a og b. Fylgiskjal með skipunarbréfum formanna rannsóknarnefnda um fall sparisjóðanna og um Íbúðalánasjóð.
5. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um rannsóknarnefndir.
6. Notat om høring om parlamentariske undersøgelser som alternativ til undersøgelseskommissioner, 10. januar 2014.
7. Bréf fjármálaskrifstofu Alþingis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 19. september 2103.