

Nefndarálit

um frv. til l. um embætti sérstaks saksóknara.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og á fundi nefndarinnar komu Björn Bjarnason dóms- og kirkjumálaráðherra, Ragna Árnadóttir og Þorsteinn Geirsson frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Sigurður Tómas Magnússon frá Háskólanum í Reykjavík, Páll Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Íris Hreinsdóttir frá Fjármálaeftirlitinu, Helgi M. Gunnarsson frá Ákærendafélagi Íslands, Bryndís Kristjánsdóttir skattranssóknarstjóri, Valtýr Sigurðsson ríkissaksóknari, Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, Róbert Spanó frá refsiréttarnefnd, Eiríkur Tómasson frá Háskóla Íslands og Eva Bryndís Helgadóttir frá Lögmannafélagi Íslands.

Umsagnir bárust frá laganefnd Lögmannafélags Íslands, ríkisskattstjóra og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að stofnað verði sérstakt tímabundið embætti saksóknara til að annast rannsókn á grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við hinar sérstöku og mjög óvenjulegu aðstæður á fjármálamarkaði er leiddu til setningar laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., neyðarlaganna svokölluðu, og eftir atvikum að fylgja henni eftir með saksókn.

Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að á tímum sem þessum væri mikilvægt að halda í þá skipan mála sem almennt gilda um rannsókn og saksókn opinberra mála og tekur nefndin í því sambandi sérstaklega fram að með þessu úrræði er ekki verið að víkja frá þeim grundvallarreglum sem gilda um rannsókn sakamála. Fram kom að þau mál sem kunna að falla undir hið nýja embætti geti verið mjög viðamikil og margþætt og því tekið tíma frá og valdið máladrætti í öðrum málum efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra sem fyrir er störfum hlaðin. Hér er um mjög sérstakt og óvenjulegt úrræði að ræða sem ekki er ætlað að vera varanlegt heldur tímabundið og við niðurlagningu embættisins hverfi verkefni þess til annarra saksóknara- og lögregluembætta. Fellst nefndin á að þær óvenjulegar aðstæður, sem hér eru í efnahagslífi þjóðarinnar eftir að bankarnir féllu, kalli á óvenjuleg viðbrögð og að stofnun embættis sérstaks saksóknara sem geti einbeitt sér að þeim málum sem því tengjast sé til þess fallin að tryggja að rannsókn á grun um refsiverða háttsemi og eftir atvikum saksókn verði markvissari. Nefndin tekur sérstaklega fram í því sambandi að hinum sérstaka saksóknara er heimilt að leita til sérfróðra aðila, innlendra og erlendra, eftir því sem hann telur þörf á.

Nokkuð var rætt um afmörkun rannsóknarinnar og í því sambandi orðalag l. gr. en þar kemur fram að embættið skuli sett á stofn til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við þá atburði er leiddu til setningar neyðarlaganna. Telur nefndin að orðalagið gæti verið túlkað of þröngt, þ.e. þannig að talið yrði að einungis væri átt við tím-ann fram að setningu laganna. Nefndin leggur hins vegar áherslu á að markmiðið með greininni er að embættið geti rannsakað grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við sem og í kjölfar þeirra atburða er leiddu til setningar laganna og leggur því til breytingar

á orðalaginu sem skýra þann skilning nefndarinnar. Þá leggur nefndin einnig til þá breytingu á 1. gr. að tekið verði skýrt fram að rannsóknin og eftir atvikum saksóknin eigi einnig við það ástand er skapaðist á fjármálamarkaðnum, hvort sem brotin hafa átt sér stað innan fjármála-fyrirtækja, eða í tengslum við starfsemi annarra lögaðila eða einstaklinga.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tekið fram að rannsóknar- og ákæruheimildir embættisins taki meðal annars til efnahags-, auðgunar- og skattabrota. Gildissvið rannsóknar- og ákæruheimildanna er þannig nokkuð opið þar sem þessi upptalning er ekki tæmandi.

Í almennum athugasemdum við frumvarpið er undirstrikað að embætti sérstaks saksóknara er viðbót við stofnanir ákæruvaldsins og muni því ekki hrófla við verkaskiptingu milli ákæruvalds og lögreglu annars vegar og annarra eftirlitsstofnana hins vegar. Nefndinni þykir ekki tilefni til að leggja til breytingar á þessu fyrirkomulagi. Nefndin leggur til breytingar á 1. málsl. 2. mgr. 1. gr. þannig að skýrt sé að rannsóknar- og ákæruheimildir embættisins taki m.a. til þeirra brota sem til meðferðar hafa verið hjá Fjármálaeftirlitinu, Samkeppniseftirlitinu og skattrannsóknarstjóra og sem þær stofnanir hafa vísað eða kært til lögreglu. Þá þykir heppilegt að kveða á um samstarf saksóknarans við þessar og aðrar réttarvörslu- og eftirlitsstofnanir sem fást við rannsókn tengdra eða sambærilegra mála. Auk þess er lagt til að saksóknaranum séu veittar heimildir til að óska aðgangs að upplýsingum um stöðu mála sem til meðferðar eru í þessum stofnunum, án tillits til þess hvort mál er komið formlega til hans með kæru eða ekki. Er honum þannig veittur kostur á að koma að málum fyrr og t.d. koma á framfæri afstöðu til þess hvort mál eigi að fara til opinberrar meðferðar. Er þetta fyrirkomulag að mati nefndarinnar fallið til að auka traust á starfi hins sérstaka saksóknara, svo og hinna opinberu eftirlitsstofnana, auk þess sem það stuðlar að vandaðri undirbúningi opinberrar málsmeðferðar.

Þá ræddi nefndin einnig nokkuð um stöðu Fjármálaeftirlitsins eftir setningu neyðarlaganna. Skilanefndir bankanna starfa undir forræði þess. Samkvæmt lögum um fjármála-fyrirtæki er það hlutverk Fjármálaeftirlitsins að hafa eftirlit með skilanefndum og hefur það þá í reynd eftirlit með starfsemi sem heyrir undir það. Í eftirlitinu felst m.a. að taka ákvörðun um það hvort mál eiga að fara til opinberrar meðferðar og eru send lögreglu. Nefndin leggur ekki til neina breytingu á því fyrirkomulagi. Nefndin leggur hins vegar til að kveðið verði skýrt á um að saksóknarinn skuli hafa samstarf við Fjármálaeftirlitið og það við saksóknarann eftir því sem þurfa þykir og enn fremur að eftirlitið skuli veita honum aðgang að upplýsingum og gögnum í þess vörslu. Telur nefndin að þannig sé komið til móts við þessi sjónarmið.

Þá ræddi nefndin sérstaklega um ákvæði 4. gr. eða uppljóstraraákvæðið svokallaða. Á fundum nefndarinnar kom fram að ákvæðið er nýmæli í réttarfarslöggjöf og á sér ekki fyrirmynd á Norðurlöndum. Það á sér þó nokkra stoð í ákvæðum samkeppnislaga en í 3. mgr. 43. gr. þeirra er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið að kæra ekki einstakling hafi hann, eða fyrirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá, haft frumkvæði að því að láta eftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota sem geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti á samkeppnishömlum samkvæmt nánar ákveðnum skilyrðum.

Með ákvæði sem þessu er vikið frá ákvæðum réttarfarslaga en fram kom að rökin sem búa að baki eru að brýnir almannahagsmunir geti krafist þess að ákveðið verði að falla frá saksókn. Sönnunarstaðan geti verið erfið og rök hafi verið færð fyrir því að framburðir einstaklinga sem liggja sjálfir undir grun geti gegnt mikilvægu hlutverki til að tryggja sönnun á refsiverðri háttsemi. Nefndin fellst á að hagsmunirnir af því að fá slík brot upplýst geti verið mun meiri en að viðkomandi uppljóstrari sæti ákæru. Þá telur nefndin rétt að taka fram að beiting ákvæðisins er háð mjög ströngum skilyrðum, m.a. að viðkomandi upplýsingar þurfi

að leiða til þess að unnt sé að upplýsa alvarleg brot, auk þess sem brot uppljóstrarans verði að vera mun léttvægara en brotið sem upplýst er.

Í greininni er lagt til að ríkissaksóknari hafi heimild til þess að fella niður saksókn við starfsmann eða stjórnarmann fyrirtækis sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn sem tengjast fyrirtækinu, móður- eða dótturfyrirtæki þess eða fyrirtækjum sem það er í viðskiptum við eða stjórnendum þeirra. Nefndin leggur til nokkra breytingu á greininni þar sem hún telur að það sé ekki nægilegt með tilliti til umfangs þeirra mála sem koma hugsanlega til embættisins að takmarka heimild þessa við einstaka starfsmenn eða stjórnarmenn í fyrirtæki þar sem fleiri geta haft slíkar upplýsingar, t.d. fyrrverandi starfsmenn eða starfsmenn annarra fyrirtækja eða stofnana. Nefndin leggur því til að ríkissaksóknara verði heimilt að ákveða, að uppfylltum skilyrðum greinarinnar og að fenginni rökstuddri tillögu frá hinum sérstaka saksóknara, að sá sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn, sæti ekki ákæru þótt upplýsingar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs.

Með þessari heimild er verið að víkja frá þeirri skyldu að sækja mann til saka fyrir brot og er heimildin því mjög vandmeðfarin. Þau sjónarmið komu fram fyrir nefndinni að saksóknari þyrfti einnig að geta haft frumkvæði að því að bjóða viðkomandi að sleppa við saksókn gegn því að veita upplýsingar. Nefndin tekur í því sambandi fram að þessi heimild er undantekning frá þeirri almennu reglu að sækja menn til saka fyrir brot og telur því ekki unnt að fallast á þau sjónarmið. Frumkvæðið þarf að koma frá viðkomandi einstaklingi sem hefur brotið af sér en getur komið fram með upplýsingar um alvarlegra brot. Nefndin telur nauðsynlegt að taka skýrt fram í þessu sambandi að ef viðkomandi hefur í frammi rangar sakargiftir geti það aldrei leitt til refsileysis. Þá telur nefndin rétt að það komi fram í dómum að þessari heimild hafi verið beitt.

Frumvarp þetta tengist nokkuð frumvarpi til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, þskj. 223 í 180. máli. Í greinargerð með því frumvarpi er tekið fram að rannsóknarnefndin eigi samstarf við forstöðumann hins nýja embættis reglulega og geti í þeim trúnaði sem ber að virða fylgst með framvindu mála. Nefndin telur eðlilegt að þetta samstarf eigi sér stað og enn fremur að slíkt samstarf og samvinna sé milli embættisins og þeirra eftirlitsstofnana sem hafa hlutverki að gegna í þessu sambandi, einkum Fjármálaeftirlitsins en einnig Samkeppnisstofnunar og skattyfirvalda.

Í fyrirnefndu rannsóknarnefndarfrumvarpi er ákvæði um að nefndin skuli birta opinberlega upplýsingar um hlutabréfaeign nefndarmanna í fjármálafyrirtækjum sem falla undir neyðarlögin svokölluðu og skuldir við þau, svo og starfsleg tengsl þeirra, maka þeirra og náinna skyldmenna þeirra við þá sem sinnt hafa stjórnunarstörfum í fjármálafyrirtækjunum eða þeim stofnunum ríkisins sem rannsókn nefndarinnar beinist að. Sama gildir um önnur atriði sem geta haft áhrif á sérstakt hæfi nefndarmanna. Upplýsingarnar skulu miðast við síðastliðin fimm ár fyrir gildistöku laganna, fjárhæðir sem eru yfir fimm milljónum króna og einnig eignarhluta umfram þá fjárhæð í félögum sem átt hafa hluti í umræddum fjármálafyrirtækjum 1. september 2008.

Markmiðið með ákvæðinu er að tryggja tiltrú almennings á starfi nefndarinnar og nefndarmönnum. Nefndin ræddi nokkuð um það hvort rétt væri að gera slíkar kröfur til þess sem gegna muni embætti sérstaks saksóknara þar sem með þessu er gengið mjög nærri stjórnarskrárbundnum réttindum um friðhelgi einkalífs, sérstaklega vegna skyldu til opinberrar birtingar. Telur nefndin þó að við þessar sérstöku aðstæður sem verið er að glíma við og vegna þeirra almenningshagsmuna sem í húfi eru, sem og þeirrar nauðsynjar að viðkomandi

njóti almenns trausts við rannsókn þessara mála, sé rétt að leggja til að slíkt ákvæði verði tekið upp í frumvarpið hvað hinn sérstaka saksóknara varðar.

Nefndin ræddi einnig ákvæði 6. gr. en í henni er kveðið á um að dómsmálaráðherra geti hvenær sem er eftir 1. janúar 2010 lagt embættið niður. Telur nefndin að þegar litið er til þess hversu umfangsmikið verkefnið kann að vera sé nauðsynlegt að leggja til að gildistíminn verði til 1. janúar 2011. Þá telur nefndin einnig að ákvörðun um niðurlagningu embættisins eigi að vera í höndum Alþingis. Gert er ráð fyrir að dómsmálaráðherra, að tillögu ríkissaksóknara, leggi fyrir þingið tillögu um framlengingu eða styttingu á líftíma embættisins.

Hinn sérstaki saksóknari þarf að fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara og ræddi nefndin nokkuð um aldurshámark samkvæmt aldurshámarki dómstólalaga. Telur nefndin að það sé til þess fallið að þrengja nokkuð þann hóp sem til greina kemur og leggur því til að heimilt verði að víkja frá skilyrðum um 70 ára aldurshámark við skipunina.

Þá leggur nefndin til smávægilegar lagfæringar á orðalagi. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi almenns ákærvalds og telur nefndin því rétt að leggja til breytingar á frumvarpinu sem eru til þess fallnar að skýra það hlutverk nánar. Þannig leggur nefndin til breytingar á 3. mgr. 2. gr. sem verður til þess að efni 4. mgr. 1. gr. verður óþarft og leggur til að sú málsgrein falli brott.

Embætti sérstaks saksóknara er ætlað að rannsaka mál og fylgja þeim eftir með saksókn eftir atvikum en í því felst að flytja mál og gefa út ákæru og því óþarft að taka það sérstaklega fram. Nefndin leggur loks til nokkrar lagfæringar sem varða tilvísanir í lög um meðferð opinberra mála og til laga um meðferð sakamála í ákvæði til bráðabirgða. Lög um meðferð sakamála munu taka gildi 1. janúar nk. og telur nefndin því rétt að í frumvarpinu sé almennt vísað til þeirra en að í ákvæði til bráðabirgða verði vísað til laga um meðferð opinberra mála þar sem gildistími þeirra rennur senn út. Þá leggur nefndin til að við frumvarpið bætist ákvæði til bráðabirgða vegna þess stutta tíma sem er fram að gildistöku laga um meðferð sakamála og varða réttarstöðu hins sérstaka saksóknara almennt og gagnvart ríkissaksóknara, ásamt heimild hans og starfsmanna hans til að flytja mál.

Nefndin telur frumvarpið til þess fallið að tryggja að þau mál sem kunna að koma í ljós og tengjast falli bankanna og setningu neyðarlaganna verði rannsökuð og saksótt með markvissum hætti og á grundvelli sérþekkingar og réttlátrar málsmeðferðar.

Að lokum leggur nefndin áherslu á mikilvægi þess að tryggðar verði nægar fjárveitingar til embættisins. Á þessu stigi eru ýmsir óvissuþættir í sambandi við umfang þeirra verkefna sem embættið fær til meðferðar, m.a. með tilliti til þarfar á aðkeyptri aðstoð innlendra og erlendra sérfræðinga. Mikilvægt er að fjárskortur standi ekki í vegi þess að ráðist verði í nauðsynlegar ráðstafanir í því sambandi.

Nefndin telur mikilvægt við núverandi aðstæður í þjóðfélaginu að haft sé samráð við allsherjarnefnd um skipun þess einstaklings sem valinn verður til að gegna embætti hins sérstaka saksóknara.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Atli Gíslason og Jón Magnússon skrifa undir álitid með fyrirvara.
Ólöf Nordal var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 9. des. 2008.

Birgir Ármannsson,
form., frsm.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Atli Gíslason,
með fyrirvara.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Ellert B. Schram.

Siv Friðleifsdóttir.

Karl V. Matthíasson.

Jón Magnússon,
með fyrirvara.