

Frumvarp til laga

um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

(Eftir 2. umr., 12. des.)

I. KAFLI

Markmið rannsóknar.

1. gr.

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 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 stjórnslu 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.

II. KAFLI

Skipan rannsóknarnefndarinnar og störf hennar.

2. gr.

Skipa skal nefnd þriggja manna til að rannsaka og leggja mat á þau atriði sem tilgreind eru í 1. gr. Í nefndinni eiga sæti:

1. Einn dómara Hæstaréttar Íslands skipaður af forsætisnefnd og skal hann vera formaður nefndarinnar. Dómsmálaráðherra skal veita honum leyfi frá störfum réttarins á meðan nefndin starfar. Verði hann forfallaður eða geti ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu skal forsætisnefnd skipa annan dómara réttarins til að taka sæti í nefndinni eða einstakling sem fullnægir skilyrðum laga til að gegna starfi hæstaréttardómara.
2. Umboðsmaður Alþingis. Verði hann forfallaður eða geti ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu skal forsætisnefnd Alþingis skipa annan mann í nefndina í hans stað sem uppfyllir skilyrði laga til að gegna starfi umboðsmanns.
3. Hagfræðingur, löggiltur endurskoðandi eða háskólamenntaður sérfræðingur, sem hefur víðtæka þekkingu á efnahagsmálum og/eða starfsemi fjármálamarkaða, skipaður af forsætisnefnd Alþingis.

Rannsóknarnefndin skipar sérstaka vinnuhópa með fulltrúum innlendra og/eða erlendra sérfræðinga sem séu nefndinni til aðstoðar eða sinni ákveðnum rannsóknarverkefnum.

Forsætisnefnd skipar þriggja manna vinnuhóp einstaklinga með háskólamenntun í heim-speki, sagnfræði, félagsfræði, stjórn málafræði, fjölmiðlafræði eða öðrum hliðstæðum greinum sem fjallar í samráði við rannsóknarnefndina um þann þátt rannsóknarinnar sem getið er í 3. mgr. 1. gr.

Rannsóknarnefndin er í störfum sínum óháð fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Sama gildir um vinnuhópa skv. 2. og 3. mgr. þessarar greinar.

3. gr.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna fer eftir sömu reglum og fram koma í 3. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993. Ber nefndarmanni að víkja sæti að því marki sem hann tengist einstaklingi, stofnun eða einkafyrirtæki sem rannsókn nefndarinnar beinist að.

Nefndin skal birta opinberlega upplýsingar um hlutabréfaeign nefndarmanna í fjármálafyrirtækjum sem aðgerðir stjórnvalda samkvæmt lögum nr. 125/2008 hafa tekið til, skuldir þeirra við þau, svo og starfsleg tengsl þeirra, maka þeirra og náinna skyldmenna þeirra við þá sem sinnt hafa stjórnunarstörfum í umræddum fjármálafyrirtækjum eða þeim stofnunum ríkisins sem rannsókn nefndarinnar beinist að. Sama gildir um önnur atriði sem haft geta áhrif á sérstakt hæfi nefndarmanna. Upplýsingar þessar skulu miðast við síðastliðin fimm ár fyrir gildistöku laganna, fjárhæðir sem eru yfir fimm milljónir króna og einnig eignarhluta umfram þá fjárhæð í félögum sem átt hafa hluti í umræddum fjármálafyrirtækjum 1. september 2008.

4. gr.

Nefndin getur leitað sérfræðilegrar aðstoðar innlendra eða erlendra aðila við mat á einstökum þáttum rannsóknarinnar. Nefndin skal gæta þess að þeir sérfróðu aðilar sem hún leitar til hafi ekki tengsl eða hagsmuni sem leiða til þess að þeir uppfylli ekki kröfur skv. 3. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993.

Nefndin getur ráðið starfsmenn sér til aðstoðar og fer um verksvið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun nefndarinnar. Ekki er skylt að fylgja 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við ráðningu þeirra. Lögin gilda að öðru leyti um réttindi og skyldur starfsmannanna og greiðast laun þeirra úr ríkissjóði.

Þagnarskylda skv. 18. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, hvílir á nefndarmönnum og öðrum er vinna að rannsókninni um þær upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara. Nefndinni er þó heimilt að afhenda upplýsingar og gögn til vinnuhópa og sérfræðilegra ráðgjafa í þeim mæli sem nauðsynlegt er. Sama á við ef nefndin telur afhendingu slíkra upplýsinga nauðsynlega vegna gagnkvæmrar miðlunar upplýsinga og samstarfs við aðila erlendis sem sinna hliðstæðum rannsóknum og nefndin. Afhendi nefndin upplýsingar á grundvelli þessara heimilda hvílir þagnarskylda á þeim sem fær gögnin afhent.

Ákvæði 3. mgr. skulu ekki standa því í vegi að rannsóknarnefndin geti birt upplýsingar, sem annars væru háðar þagnarskyldu, ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skal þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að verulegir almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á.

5. gr.

Nefndin tekur ákvörðun um hvornig haga skuli rannsókninni, þar á meðal um nánari afmörkun rannsóknarefnisins. Formaður stýrir fundum nefndarinnar sem skulu vera lokaðir. Halda skal fundargerð um það sem fram fer á fundunum. Nefndin getur ákveðið að hluti nefndarmanna komi fram fyrir hönd nefndarinnar á fundum eða við skýrslutökur af þeim sem nefndin kallar fyrir sig. Við ákvarðanir nefndarinnar um framkvæmd rannsóknarinnar ræður afl atkvæða úrslitum mála. Verði ágreiningur um einstök atriði í niðurstöðum eða skýrslum nefndarinnar sem hún birtir geta einstakir nefndarmenn gert sérstaklega grein fyrir afstöðu sinni í bókun.

III. KAFLI

Rannsóknarheimildir og málsmeðferð.

6. gr.

Sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, er skylt að verða við kröfu rannsóknarnefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Með gögnum er meðal annars átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar.

Nefndinni er heimilt að kalla einstaklinga til fundar við sig til að afla munnlegra upplýsinga í þágu rannsóknarinnar og er viðkomandi þá skylt að mæta. Heimilt er að taka það sem fer fram á slíkum fundum upp á hljóð- eða myndband.

Skylt er að verða við kröfu rannsóknarnefndar um að veita upplýsingar þó að þær séu háðar þagnarskyldu, t.d. samkvæmt reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja, sérstökum reglum um utanríkismál, öryggi ríkisins eða fundargerðir ríkisstjórnar og ráðherra-funda og fundargerðir nefnda Alþingis. Sama gildir um upplýsingar sem óheimilt er að lögum að veita fyrir dómi nema með samþykki ráðherra, forstöðumanns eða annars yfirmanns viðkomandi, jafnt hjá hinu opinbera sem einkafyrirtæki.

Lögmaður, endurskoðandi eða annar aðstoðarmaður verður þó ekki krafinn upplýsinga, sem honum hefur verið trúað fyrir út af rannsókn nefndarinnar, nema með leyfi þess sem í

hlut á. Ákvæði a- og b-liðar 2. mgr. ásamt 3. og 4. mgr. 119. gr. laga um meðferð sakamála gilda enn fremur um upplýsingagjöf þeirra sem þar eru tilgreindir. Dómari sker úr um upplýsingaskyldu þeirra og verður mál af því tagi rekið skv. 6. mgr. þessarar greinar.

Stjórnvöld skulu veita alla nauðsynlega aðstoð sem nefndin óskar eftir við störf sín. Þá skal nefndin, ef hún óskar, fá aðgang að gögnum og skýrslum sem sérfróðir aðilar á vegum stjórnvalda hafa unnið að um málefni sem falla undir starf nefndarinnar.

Nú verður ágreiningur um upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðum þessara laga og getur rannsóknarnefndin þá leitað um hann úrskurðar héraðsdóms á grundvelli XV. kafla laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Lögregla skal veita nefndinni liðsinni við að framfylgja slíkum dómsúrskurði. Heimilt er að kæra úrskurðinn til Hæstaréttar innan þriggja sólarhringa frá uppkvaðningu hans.

Rannsóknarnefnd er heimilt í þágu rannsóknar að beita ákvæði 73. gr. laga nr. 88/2008 til að varna því að gögnum sé fargað og skal lögregla framfylgja þeirri ákvörðun.

7. gr.

Rannsóknarnefndin getur við rannsókn máls gert athuganir á starfsstað opinberrar stofnunar, fyrirtækis, samtaka fyrirtækja eða í öðru húsnæði og lagt hald á gögn þegar nefndin telur það nauðsynlegt í þágu rannsóknarinnar. Við framkvæmd aðgerða samkvæmt þessari grein skal fylgja ákvæðum laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, um leit og hald á munum. Rannsóknarnefndinni er heimilt að leita atbeina lögreglu við framkvæmd leitar.

Rannsóknarnefndin hefur heimild til að óska beint eftir gögnum og upplýsingum frá erlendum stjórnvöldum í tengslum við rannsókn sína. Skulu íslensk stjórnvöld veita atbeina sinn til slíkrar gagna- og upplýsingaöflunar ef nefndin óskar eftir því.

8. gr.

Sérhverjum er skylt að koma fyrir nefndina til skýrslutöku krefjist hún þess. Nefndin tilkynnir þeim sem hún óskar eftir að komi fyrir nefndina um skýrslutökuna með sannanlegum hætti og upplýsir um stað og stund hennar.

Formaður nefndarinnar stýrir skýrslutökum en getur falið öðrum nefndarmanni það. Þá getur hann falið starfsmanni nefndarinnar, fulltrúa vinnuhóps eða öðrum er vinna að rannsókninni að beina spurningum að þeim sem gefur skýrslu. Taka skal upp á hljóð- eða myndband það sem fram fer við skýrslutöku.

9. gr.

Nefndin getur óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að mati nefndarinnar. Um kvaðningu og skýrslugjöf og aðra framkvæmd skal fara eftir ákvæðum laga um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á. Ákveða má að skýrsla sé gefin fyrir luktum dyrum.

10. gr.

Þeim sem kemur fyrir nefndina á fund skv. 2. mgr. 6. gr. eða er kallaður til skýrslugjafar er heimilt að hafa með sér aðstoðarmann á eigin kostnað.

11. gr.

Ef maður af ásetningi neitar að gegna skyldu sinni til að veita nefndinni upplýsingar samkvæmt ákvæðum þessara laga skal hann sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Sömu

refsingu varðar að gefa nefndinni rangar eða villandi upplýsingar eða skjóta undan, spilla eða eyða gögnum sem nefndin óskar að fá afhent. Um slík mál skal farið að hætti opinberra mála.

Ákvæði 1. mgr. á þó ekki við ef einstaklingur skorast undan því að svara spurningu af þeirri ástæðu að ætla megi að í svari hans geti falist játning eða bending um að hann hafi framið refsiverðan verknað eða atriði sem valdi honum siðferðislegum hnekki eða tilfinnalegu fjárhagstjóni. Sama á við ef ætla má að svar hefði sömu afleiðingar fyrir einhvern þann sem tengist viðkomandi með þeim hætti sem segir í 1. og 2. mgr. 117. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

12. gr.

Óheimilt er að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta mann gjalda þess á annan hátt ef hann hefur látið nefndinni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsóknina. Séu leiddar líkur að því skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að hann hafi veitt nefndinni upplýsingar.

Ef einstaklingur hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta nefndinni í té upplýsingar eða gögn, sem tengjast opinberri stofnun, fyrirtæki, móður- eða dótturfyrirtæki þess eða fyrirtækjum sem það er í viðskiptum við eða stjórnendum þeirra, og óskar eftir því að hann sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að refsiverðu broti hans sjálfs, er nefndinni heimilt að óska eftir því við ríkissaksóknara að hann ákveði að hlutaðeigandi sæti ekki ákæru. Ef um opinberan starfsmann er að ræða getur nefndin, af sama tilefni, óskað eftir því við hlutaðeigandi forstöðumann eða ráðuneyti að hlutaðeigandi verði ekki látinn sæta viðurlögum vegna brota á starfsskyldum.

Skilyrði ákvörðunar skv. 2. mgr. eru að upplýsingar eða gögn tengist refsiverðu broti eða broti á opinberum starfsskyldum og talið sé líklegt að þessar upplýsingar eða gögn geti haft verulega þýðingu fyrir rannsókn nefndarinnar samkvæmt lögum þessum eða séu mikilvæg viðbót við fyrirliggjandi sönnunargögn. Ef upplýsingar eða gögn tengjast refsiverðu broti þá er það jafnframt skilyrði fyrir beitingu þessarar heimildar að rökstuddur grunur sé uppi um það að mati ríkissaksóknara að upplýsingar eða gögn tengist alvarlegu broti, fyrirséð sé að sök þess sem lætur slíkt í té sé mun minni en sök þess eða þeirra sem gögnin eða upplýsingarnar beinast gegn og ástæða sé til að ætla að án þeirra muni reynast torvelt að færa fram fullnægjandi sönnur fyrir broti.

13. gr.

Að gagnaöflun lokinni gerir nefndin þeim sem ætla má að orðið hafi á mistök eða hafi orðið uppvis að vanrækslu í starfi skriflega grein fyrir afstöðu sinni og eftir atvikum lagatálgun á þeim atriðum sem varða þátt hans í málinu og nefndin íhugar að fjalla um í skýrslu til Alþingis. Nefndin veitir viðkomandi hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði.

14. gr.

Vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynnir hún ríkissaksóknara um það og tekur hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála.

Ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996 eða eftir ákvæðum annarra laga sem gilda um störf hans skal hún tilkynna viðkomandi forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti.

Nefndinni er ekki skylt að gefa viðkomandi kost á að tjá sig sérstaklega um þá ákvörðun hennar að senda mál til ríkissaksóknara, forstöðumanns eða ráðuneytis skv. 1. og 2. mgr.

Um ábyrgð ráðherra fer samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð.

Upplýsingar um þau mál sem greinir í 1. og 2. mgr. skulu birtar í skýrslu nefndarinnar.

Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem einstaklingur hefur veitt nefndinni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað er gegn honum.

IV. KAFLI

Skýrsla nefndar og afgreiðsla hennar.

15. gr.

Rannsóknarnefndin skal láta Alþingi í té skriflega skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur. Skýrslan skal þegar í stað gerð opinber. Rannsóknarnefndin getur ákveðið að skila til Alþingis sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar eða áfangaskýrslum og skal haga meðferð þeirra á sama hátt og lokaskýrslu. Stefnt skal að því að endanlegri skýrslu um rannsókn nefndarinnar verði skilað til Alþingis eigi síðar en 1. nóvember 2009.

Forseti Alþingis og formenn þingflokka fjalla um skýrslu nefndarinnar og gera tillögu um meðferð Alþingis á niðurstöðum hennar.

Forsætisnefnd Alþingis gerir tillögu til þingsins um til hvaða fastanefnda vísa skuli ábendingum rannsóknarnefndarinnar um úrbætur á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnýslu. Telji fastanefnd eftir athugun sína á málinu tilefni til breytinga gerir hún tillögu um ályktun Alþingis eða leggur fram frumvarp til lagabreytinga.

V. KAFLI

Upplýsingagjöf meðan nefndin starfar.

16. gr.

Nefndin ákveður sjálf hvaða upplýsingar eða tilkynningar hún birtir opinberlega um störf sín þar til nefndin hefur skilað Alþingi skýrslu skv. 15. gr. Sama gildir um aðgang að gögnum sem nefndin aflar.

Nefndin skal reglulega veita forseta Alþingis og formönnum þingflokka upplýsingar um framgang rannsóknarinnar. Forseti Alþingis getur í tilefni af slíkri upplýsingagjöf gert Alþingi grein fyrir fram komnum upplýsingum.

Óheimilt er að veita aðgang að gögnum hjá opinberum stofnunum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent við rannsókn þessa nema með samþykki rannsóknarnefndarinnar.

VI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

17. gr.

Sá dómari Hæstaréttar sem gegnir starfi formanns og umboðsmaður Alþingis skulu meðan þeir sinna starfi nefndarinnar njóta þeirra lögkjara sem fylgja embættum þeirra. Forsætisnefnd Alþingis ákveður að öðru leyti greiðslur til nefndarmanna og ákveður önnur starfskjör þeirra. Þá ákveður hún þóknun til þeirra sem hún skipar í vinnuhóp skv. 3. mgr. 2. gr.

Ákvæði upplýsingalaga, nr. 50/1996, og ákvæði 18.–21. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gilda ekki um störf rannsóknarnefndarinnar. Sama gildir um ákvæði stjórnýslulaga, nr. 37/1993, og laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur

starfsmanna ríkisins, nema sérstaklega sé til þeirra vísað í þessum lögum. Ekki er unnt að bera fram kvörtun um störf nefndarinnar til umboðsmanns Alþingis.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. skulu þeir sem rannsókn hefur beinst að njóta réttinda samkvæmt ákvæðum 18.–21. gr. laga nr. 77/2000 og 9. gr. upplýsingalaga að rannsókn nefndarinnar lokinni, enda hafi ákærvaldið ekki tekið mál viðkomandi til meðferðar sem sakamál. Fer þá um rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt ákvæðum laga um meðferð slíkra mála.

Rannsóknarnefndin hefur heimild til að setja sjálf frekari reglur um starfshætti sína, þar á meðal um þátttöku vinnuhópa í rannsókninni.

Að rannsókn nefndarinnar lokinni skulu gögn, sem aflað hefur verið vegna rannsóknarinnar, færð á Þjóðskjalasafn Íslands. Um aðgang að þeim fer samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga.

Kostnaður af starfi nefndarinnar, þar með talið sérfræðinga sem hún ræður, greiðist úr ríkissjóði.

18. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

19. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef kjörnum umboðsmanni eru falin sérstök tímabundin verkefni af hálfu Alþingis getur forsætisnefnd Alþingis, að beiðni kjörins umboðsmanns, samþykkt að setja annan mann til að sinna starfi umboðsmanns þann tíma eða samhliða með kjörnum umboðsmanni. Sá sem settur er til starfsins skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og umboðsmaður. Ef sá sem settur er starfar samhliða kjörnum umboðsmanni skulu þeir ákveða verkaskiptingu sín í milli og skulu upplýsingar þar um birtar á vefsíðu embættis umboðsmanns. Verði ágreiningur um verkaskiptinguna ákveður kjörinn umboðsmaður hana.

Ákvæði til bráðabirgða.

Að því marki sem vísað er til laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, í þessum lögum skulu samsvarandi ákvæði í lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála, gilda til 1. janúar 2009.