

## Frumvarp til laga

um rannsóknarnefndir.

Frá forsætisnefnd.

*Skipun rannsóknarnefndar.*

1. gr.

Með rannsóknarnefnd er í lögum þessum átt við sérstaklega skipaða nefnd sem falið er að rannsaka tiltekin málsatvik í mikilvægum málum sem almenning varða og tengjast meðferð opinbers valds.

Forseti Alþingis skipar rannsóknarnefnd ef Alþingi samþykkir ályktun þar um. Í tillögu til ályktunar skal kveðið á um hvað rannsaka á, hvernig haga skal rannsókninni og um fjölda nefndarmanna. Ef tillaga um skipan rannsóknarnefndar kemur ekki frá þeirri þingnefnd sem fer með eftirlit Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu skal vísa henni til þeirrar nefndar til athugunar og skal nefndin gefa þinginu álit sitt um hana áður en greidd eru atkvæði um tillöguna við síðari umræðu.

Forseti Alþingis skal tryggja rannsóknarnefnd þann mannafla, sérfræðiaðstoð og aðbúnað sem er nauðsynlegur við rannsóknina.

2. gr.

Rannsóknarnefnd skal skipuð a.m.k. þremur nefndarmönnum. Heimilt er þó að fela einum einstaklingi rannsókn máls ef rök mæla með því. Forseti Alþingis velur formann og afmarkar umboð nefndarinnar, hvort tveggja í samráði við forsætisnefnd og að fengnum tillögum þeirrar nefndar sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Formaður rannsóknarnefndar skal vera lögfræðingur. Fari einn maður með rannsókn máls skal hann enn fremur vera lögfræðingur.

Sé rannsóknarnefnd falið að meta lögfræðileg atriði sem geta varpað ljósi á það hvort einstaklingar skuli sæta ábyrgð skulu nefndarmenn vera þrír hið minnsta.

*Sjálfstæði og hæfi nefndarmanna.*

3. gr.

Rannsóknarnefnd er í störfum sínum óháð fyrirmælum frá öðrum, þar með talið Alþingi. Skulu nefndarmenn jafnframt vera óhlutrægir og óvilhallir gagnvart þeim stofnunum, fyrirtækjum, einstaklingum og öðrum sem nefndin hefur til athugunar. Sama á við um starfsmenn og aðstoðarmenn rannsóknarnefndarinnar að öðru leyti.

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

*Verkefni rannsóknarnefnda.*

## 4. gr.

Verkefni rannsóknarnefndar skal skýrt afmarkað í umboði hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr.

Meginhlutverk rannsóknarnefndar er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, sbr. 1. mgr. 1. gr., en einnig getur nefndin í skýrslu sinni gert tillögu um breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnásluframkvæmd eftir því sem rannsóknin gefur tilefni til.

Rannsóknarnefnd má fela að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð og skal nefndin þá eftir atvikum vísa slíkum málum til ákærvaldshafa ef hún telur ástæðu til. Rannsóknarnefnd skal þó aðeins meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð ef Alþingi fer sérstaklega fram á álit nefndarinnar um það efni. Skal slík beiðni þá skýrt afmörkuð í umboði nefndarinnar.

*Framkvæmd rannsókna.*

## 5. gr.

Formaður stýrir fundum nefndarinnar. Rannsóknarnefnd metur sjálf hvort fundir nefndarinnar séu opnir eða lokaðir. Rannsóknarnefnd skal færa gerðabók á fundum sínum.

Rannsóknarnefnd skal leitast við að upplýsa mál eins vel og unnt er. Nefndin ákveður sjálf, innan þess ramma sem umboð hennar og lög þessi leyfa, hvernig framkvæmd rannsóknar skal hagað með það að markmiði að mál það sem til athugunar er verði sem best upplýst. Nefndin kallar í því skyni eftir þeim upplýsingum um málið sem hún telur nauðsynlegar.

Við ákvarðanir nefndarinnar um framkvæmd rannsóknarinnar ræður afl atkvæða úrslitum mála. Verði ágreiningur um einstök atriði í niðurstöðum hennar geta einstakir nefndarmenn gert sérstaklega grein fyrir afstöðu sinni í bókun.

*Gagnaöflun og skýrslugjöf fyrir rannsóknarnefnd.*

## 6. gr.

Sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, er skylt að verða við kröfu rannsóknarnefndarinnar um að láta í té gögn sem hún fer fram á. Með gögnum er m.a. átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar, hvort sem þau eru prentuð (skrifleg) eða á rafrænu formi.

Skylda til afhendingar gagna skv. 1. mgr. er þó ekki fyrir hendi ef ætla má að í henni geti falist játning eða vísbending um að sá sem beðinn er um að afhenda gögnin hafi framið refsiverðan verknað eða atriði sem valdi honum siðferðislegum hnekki eða tilfinnanlegu fjárhagsþjóni. Sama á við ef ætla má að afhending gagnanna 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.

Rannsóknarnefnd getur kallað einstaklinga til skýrslugjafar og skulu þeir sem gefa skýrslu segja satt og rétt frá fyrir nefndinni. Formaður stýrir skýrslutökum en getur falið öðrum nefndarmanni það. Þá getur hann falið starfsmanni nefndarinnar, 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 eða varðveita það með öðrum tryggilegum hætti.

Ef þeir sem kallaðir eru fyrir rannsóknarnefnd til skýrslutöku verða ekki við ósk nefndarinnar þar um getur nefndin óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni telji hún það nauðsynlegt í þágu rannsóknar málsins. Um kvaðningu og skýrslugjöf og

aðra framkvæmd skal fara eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við á. Ákveða má að skýrsla sé gefin fyrir luktum dyrum.

*Réttarstaða einstaklinga fyrir rannsóknarnefnd.*

7. gr.

Sá sem til rannsóknar er á rétt á aðstoðarmanni að eigin vali á öllum stigum rannsóknar. Efrök mæla sérstaklega með því getur nefndin ákveðið að kostnaður við störf aðstoðarmanns skuli greiddur af nefndinni. Ákvörðun nefndarinnar þar um má kæra til forseta Alþingis innan þriggja vikna frá því að hún var kunngjörð þeim sem í hlut á.

Sá sem til rannsóknar er skal, á meðan það ekki skaðar rannsóknarhagsmuni eða hagsmuni þriðja manns, hafa aðgang að gögnum málsins og vera upplýstur um þau atriði sem til skoðunar eru hjá nefndinni hvað hann varðar og teljast mikilvæg fyrir mál hans.

Þeim sem fjallað er um í skýrslu nefndarinnar skal að skýrslutöku og gagnaöflun lokinni, með hæfilegum fyrirvara, gert kleift að tjá sig skriflega um þau atriði sem nefndin hyggst leggja til grundvallar í skýrslu sinni og varða hann.

*Þagnarskylda.*

8. gr.

Þagnarskylda skv. 18. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, hvílir á nefndarmönnum og öðrum er vinna að rannsókn um þær upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara. Þagnarskyldan helst þótt nefndin hafi lokið störfum. Rannsóknarnefnd er þó heimilt að afhenda upplýsingar og gögn til 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.

Í umboði nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 2. gr., er unnt að undanþiggja þá sem annars eru háðir þagnarskyldu slíkri skyldu, þegar þeir tjá sig, afhenda gögn eða leggja með öðrum hætti fram upplýsingar fyrir rannsóknarnefndinni.

Ákvæði 1. mgr. skal ekki standa því í vegi að rannsóknarnefnd 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 almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á.

*Upplýsingagjöf nefndar á starfstíma.*

9. gr.

Rannsóknarnefnd ákveður sjálf hvaða upplýsingar eða tilkynningar hún birtir opinberlega um störf sín þar til hún hefur skilað lokaskýrslu sinni. Sama gildir um aðgang að gögnum sem nefndin aflar.

Rannsóknarnefnd getur veitt forseta Alþingis upplýsingar um framgang rannsóknarinnar meðan á henni stendur og getur forseti í tilefni af slíkri upplýsingagjöf og að höfðu samráði við forsætisnefnd gert Alþingi grein fyrir fram komnum upplýsingum ef æskilegt þykir.

Óheimilt er að veita aðgang að gögnum frá opinberum stofnunum sem rannsóknarnefnd hefur fengið afhent við rannsókn nema með samþykki nefndarinnar.

*Skýrsla og starfslok rannsóknarnefndar.*

## 10. gr.

Rannsóknarnefnd skilar forseta Alþingis skriflegri skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar þegar henni er lokið. Rannsóknarnefnd getur ákveðið að skila sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar eða áfangaskýrslum og skal haga meðferð þeirra á sama hátt og lokaskýrslu.

Forseti skal þegar í stað senda þeirri nefnd Alþingis sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu lokaskýrslu nefndarinnar sem tekur ákvörðun um hvort hún skuli strax tekin til efnislegrar meðferðar í nefndinni eða að lokinni umræðu í þinginu. Skal nefnd sú sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis að lokinni umfjöllun um skýrsluna gefa þinginu álit sitt um hana og leggja fram tillögur um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna hennar.

Með birtingu lokaskýrslu lýkur störfum rannsóknarnefndarinnar.

Að rannsókn nefndarinnar lokinni skulu gögn, sem aflað hefur verið við rannsóknina, færð Þjóðskjalasafni Íslands. Um aðgang að þeim fer samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga og laga um Þjóðskjalasafn.

*Gildistaka o.fl.*

## 11. gr.

Ákvæði upplýsingalaga og ákvæði 18.–21. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gilda ekki um störf rannsóknarnefndar. Sama gildir um ákvæði stjórnsýslulaga og laga 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 við umboðsmann Alþingis.

Þrátt fyrir ákvæði 1. 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 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.

## 12. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

*Greinargerð.*

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir og málsmeðferð fyrir þeim, en með hugtakinu rannsóknarnefnd er átt við sérstaklega skipaða rannsóknarnefnd sem falið er að rannsaka tiltekin málsatvik í mikilvægum málum sem almenning varða og tengjast meðferð opinbers valds. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að slíka nefnd skuli skipa samþykki þingið ályktun þar um en í tillögu til ályktunar skal kveðið á um hvað rannsaka á, hvernig haga skuli rannsókninni og hve margir nefndarmenn skuli vera. Forseti Alþingis velur hins vegar formann og afmarkar nánar umboð nefndarinnar, hvort tveggja að fengnu samráði við forsætisnefnd. Skyld er að afhenda rannsóknarnefndum þau gögn sem þær kalla eftir en skýrslugjöf fyrir þeim er frjáls. Rannsóknarnefnd er þó heimilt að kalla eftir aðstoð dómara við sönnunarfærslu ef nauðsynlegt þykir. Gert er ráð fyrir að þeirri nefnd sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu (stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins verði henni komið á fót, sbr. frumvarp til laga um breytingu á þingskapa-lögum, nr. 55/1991 (þskj. 1433, 686. mál á 138. löggjafarþingi), verði falið að taka tillögur rannsóknarnefnda til umfjöllunar og gefa þinginu álit sitt um meðferð þeirra og frekari úrvinnslu.

Að hluta til byggist frumvarp þetta á dönskum lögum um rannsóknarnefndir (lov om undersøgelseskommissioner, nr. 357/1999) en einnig hefur verið litið til norskra reglna um sama efni (leiðbeinandi tilmæli dómsmálaráðuneytis, rundskriv G-48/75, regler for granskningskommissioner). Þá hefur einnig verið litið til tillagna stjórnskipaðrar nefndar sem skilaði skýrslu sinni til norska dómsmálaráðherra í maí 2009, en nefndinni var falið að yfirfara reglur um rannsóknarnefndir í Noregi og leggja fram tillögur um lagaumhverfi þeirra (NOU: 2009:9, lov om offentlige undersøkelseskommissioner). Þá er í einstaka ákvæðum leitað fyrirmynda í íslenskum lögum, svo sem lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.

Frumvarpið er samið að beiðni forsætisnefndar Alþingis í kjölfar skýrslu vinnuhóps nefndarinnar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, en skýrslan kom út í septembermánuði árið 2009. Vinnuhópur forsætisnefndar var skipaður Bryndísi Hlökkversdóttur aðstoðarrektror, sem stýrði vinnu hópsins, Andra Árnasyni hæstaréttarlögmanni og Ragnhildi Helgadóttur prófessor, en Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis, starfaði einnig með hópnun. Hópurinn lagði fram fjölmargar tillögur um það með hvaða hætti mætti efla eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, en honum var falið að yfirfara lagaumhverfi slíks eftirlits hér á landi og koma með tillögur til úrbóta. Eitt af því sem hópurinn lagði til var að sett yrðu almenn lög um skipan og málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum, í anda danskra og norskra reglna þar um. Í kjölfar tillagna hópsins samþykkti forsætisnefnd Alþingis að fela Bryndísi Hlökkversdóttur að skrifa drög að lögum um rannsóknarnefndir og er frumvarp þetta afrakstur þeirrar vinnu.

## **I. Rannsóknarnefndir á Íslandi.**

Hér á landi eins og víða í nágrannalöndum okkar er gert ráð fyrir að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða sem tengjast meðferð opinbers valds með einhverjum hætti. Gjarnan eru slík úrræði notuð til að rannsaka meintar misfellur eða brot sem eiga sér stað í stjórnsýslunni. Um slíkar nefndir og málsmeðferð fyrir þeim eru hins vegar ekki til neinar lagareglur, að undanskildu ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um rannsóknarnefndir þingmanna. Opinberar rannsóknarnefndir eru ýmist skipaðar af þingi eða einstökum ráðherrum en í þeim tilvikum sem nefndunum er ætlað að hafa rannsóknarheimildir eru slíkar heimildir afmarkaðar í sérlögum um hverja nefnd. Þær nefndir sem skipaðar eru af þinginu eru nefndar þingskipaðar nefndir og geta þær bæði verið skipaðar þingmönnum eða einstaklingum utan þings. Hér á landi eru dæmi til um hvort tveggja. Rannsóknarnefndir þingmanna hafa þó ekki verið skipaðar í rúmlega hálföld, en ekki hefur verið gripið til þess úrræðis síðan 1956 þegar skipuð var nefnd til rannsóknar á milliliðagróða. Nokkur dæmi eru hins vegar um það á síðustu áratugum að Alþingi hafi sett á fót rannsóknarnefndir skipaðar sérfræðingum utan þings ef ástæða hefur þótt til að rannsaka mál sem upp koma í stjórnsýslunni. Hefur sú leið verið talin trúverðugri til að endurspegla hlutlausu rannsókn á mikilvægum málum sem almenning varða og tengjast opinberri stjórnsýslu með einhverjum hætti. Hér á landi hafa opinberar sérstaklega skipaðar rannsóknarnefndir oftast verið skipaðar af Alþingi þótt þess séu einnig dæmi að þær séu skipaðar af ríkisstjórn eða einstökum ráðherrum.

### ***Rannsóknarnefndir þingmanna.***

Um rannsóknarnefndir þingmanna er fjallað í 39. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir að Alþingi geti skipað nefndir þingmanna til að rannsaka „mikilvæg mál er almenning varða“.

Afmörkun á málum sem geta sætt rannsókn á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar er samþærileg því sem segir í skyldu ákvæði í dönsku stjórnarskránni, en í 51. gr. hennar segir að þingið geti komið á fót rannsóknarnefndum til að rannsaka „almenvigtige sager“. Danska þingið á mat um það hvenær mál fellur undir þessa skilgreiningu, en í dönskum lögum um rannsóknarnefndir er byggt á sams konar viðmiðun um það hvenær megi skipa rannsóknarnefndir. Þar er talað um að mál skuli hafa almennt mikilvægi, „af almenvigtig betydning“. Mat um það hvenær svo sé hefur sá sem skipar nefndina, en um leið hafa um afmörkun hugtaksins myndast ákveðnar túlkunarreglur sem m.a. má finna umfjöllun um í skýringum með dönskum lögum um rannsóknarnefndir. Hefur verið byggt á ámóta viðmiðunum hér á landi við skipun rannsóknarnefnda, en nánari umfjöllun um þetta er að finna í kafla III í almennum athugasemdum við frumvarpið. Í 39. gr. stjórnarskrárinnar segir jafnframt að Alþingi geti veitt rannsóknarnefndum þingmanna rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Á grundvelli þessa lagaákvæðis eða forvera þess hafa fimm sinnum verið skipaðar rannsóknarnefndir þingmanna frá því að heimastjórn komst á.

#### *Rannsókn á Landsbankamálinu 1911.*

Árið 1911 voru samþykktar á Alþingi tvær tillögur til þingsályktunar, um rannsókn á svokölluðu Landsbankamáli. Rætur málsins mátti m.a. rekja til þess að óljóst var, eftir að innlendar ráðherra kom til og leysti landshöfðingja af hólmi, hver bæri ábyrgð á stjórn Landsbankans og áttu sér stað átök á milli þings og ráðherra um það. Deilurnar hófust skömmu eftir að Björn Jónsson tók við ráðherraembætti af Hannesi Hafstein árið 1909. Björn hafði skipað nefnd árið 1909 til að rannsaka hag bankans og skömmu síðar eða í júní 1909 var Tryggva Gunnarssyni sagt upp bankastjórástöðu og í nóvember sama ár bankastjórninni allri. Ástæða frávikningar bankastjórnarinnar var „sökum margvíslegrar, megnrar og óafsakanlegrar óreglu í starfsemi [...] í stjórn bankans og frámunalega lélegs eftirlits með honum“. Málið kom til kasta Alþingis og spunnust um það miklar umræður sem m.a. leiddu til þess að samþykktar voru tvær tillögur um skipan rannsóknarnefndar, ein í hvorri deild. Á þeim tíma var stjórnarskrárákvæðið um rannsóknarnefndir þingmanna með þeim hætti að það voru deildir þingsins sem gátu skipað slíka nefnd, en ekki var í ákvæðinu talað um að sameinað þing gæti gert það. Til að rannsaka Landsbankamálið var annars vegar samþykkt í efri deild ályktun um skipun nefndar til að rannsaka málið og hins vegar var samþykkt í neðri deild Alþingis ályktun þess efnis að skipuð skyldi á grundvelli 22. gr. þágildandi stjórnarskrár frá 1874 nefnd fimm þingmanna til að rannsaka sama mál. Báðar höfðu nefndirnar vald til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Deilur höfðu risið á milli þingsins og ráðherrans um niðurstöður rannsóknarnefndar þeirrar sem ráðherrann hafði skipað og leiddu þær ásamt öðru til þess að báðar deildir þingsins sáu ástæðu til að skipa sínar eigin rannsóknarnefndir. Nokkrar umræður urðu um það á Alþingi hvort eðlilegt væri að tvær nefndir væru starfandi á vettvangi Alþingis um sama málið á sama tíma, en niðurstaðan varð sú að það var eigi að síður gert. Nefndirnar skiptu að einverju leyti með sér verkum, en skiluðu báðar skýrslum. Í báðum tilvikum klofnuðu nefndirnar í afstöðu sinni í lokin. Í álitni nefndar neðri deildar greinir frá því að nefndin hafi fljótlega leitað samstarfs við nefnd efri deildar og hafi þær átt sameiginlegan fund með sér þar sem ákveðið hafi verið að nefndirnar hefðu verkaskiptingu, sem reyndin virðist hafa orðið. Eftir það höfðu nefndirnar ekki með sér samvinnu.

*Rannsókn á rekstri togaraútgerðarinnar 1938.*

Á 53. löggjafarþingi árið 1938 var samkvæmt lögum nr. 67/1938 skipuð rannsóknarnefnd til að rannsaka hag og rekstur togaraútgerðarinnar og gera tillögur um það mál. Nefndin var skipuð fimm þingmönnum og skyldi hún sérstaklega taka til athugunar hvort hægt væri að gera rekstur togaranna hagkvæmari og ódýrari og á hvern hátt mætti koma á öruggan grundvöll útgerð þeirra skipa sem rekin höfðu verið með tapi undanfarin ár, sbr. 1. gr. laganna. Nefndin skyldi skv. 2. gr. hafa heimild til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, af eigendum og stjórnendum togaraútgerðarfyrirtækja og öðrum um þau atriði sem hún teldi þörf á við framkvæmd rannsóknarstarfa sinna. Einnig var henni heimilt að rannsaka bækur og skjöl viðkomandi útgerðarfyrirtækja og voru þeir sem slíkar bækur og skjöl höfðu í vörslum sínum skyldir til að veita nefndinni aðgang að þeim. Þá skyldi nefndin leita upplýsinga hjá stéttarfélagum togarasjómanna og félagi togaraeigenda um allt sem laut að rekstri togaranna, svo og tilhögun og fyrirkomulagi við fiskveiðarnar. Nefndarmenn voru bundnir þagnarskyldu um það sem þeir kynnu að verða áskynja í starfi sínu og varðaði einkamál einstakra manna eða fyrirtækja, sbr. 3. gr. laganna. Þeir sem vanræktu að mæta til skýrslutöku eða að afhenda þau gögn sem nefndin kallaði eftir sættu samkvæmt lögnum dagsektum uns skyldunni var fullnægt. Röng skýrslugjöf fyrir nefndinni gat varðað sektum, nema þyngri refsing lægi við samkvæmt lögum, sbr. 4. gr. Nefndin var kosin í sameinuðu þingi og var hún skipuð fimm þingmönnum. Í lögnum er ekki vísað til stjórnarskrárákvæðisins um rannsóknarnefndir, en nefndin er þingmannanefnd sem er samkvæmt lögum þar um falið rannsóknarvald og hafði því stöð í 35. gr. þágildandi stjórnarskrár.

*Rannsókn á okri 1955.*

Neðri deild Alþingis kaus á 74. löggjafarþingi árið 1955 þingmannanefnd til að rannsaka okur. Samþykkt var þingsályktun um skipun nefndarinnar þar sem vísað var til 39. gr. stjórnarskrárinnar og skyldi nefndin rannsaka að hve miklu leyti og með hvaða móti okur á fé viðgekkst á þeim tíma. Í greinargerð með tillögunni sagði að það væri á almannavitorði að slíkt okur væri með fé að teknir væru raunverulega 5–6% mánaðarvextir, eða 60–72% ársvextir, með því að kaupa víxla og önnur verðbréf með miklum afföllum eða öðru móti. Aðferðirnar sem ekki beinlínis brytu gegn lögum brytu hins vegar gegn anda laga um okur og gegn vel-sæmi í viðskiptum, nauðsyn væri því á að Alþingi mundi kryfja málið til mergjar og athuga hvort finna mætti aðferðir til að koma í veg fyrir að almenningur og atvinnurekstur landsmanna væri féflettur með þessu móti. Því þyrfti ítarleg rannsókn að fara fram. Í ályktuninni sagði að nefndin skyldi hafa það vald sem heimilað er í 39. gr. stjórnarskrárinnar til þess að heimta skýrslur af embættismönnum og öðrum. Nefndin skyldi að rannsókn lokinni gefa deildinni skýrslu um störf sín og niðurstöður. Í nefndina voru kosnir fimm þingmenn neðri deildar þingsins. Skýrsla nefndarinnar var lögð fram á 75. löggjafarþingi árið 1955.

*Rannsókn á milliliðagróða 1956.*

Árið 1956 var samþykkt í sameinuðu þingi þingsályktunartillaga um rannsókn á milliliðagróða. Ályktað var um að Alþingi skyldi skipa fimm manna nefnd sem hefði vald samkvæmt ákvæðum 39. gr. stjórnarskrárinnar til þess að rannsaka hvers konar milliliðastarfsemi í landinu í þeim tilgangi að fá úr því skorið hve mikinn þátt sú starfsemi ætti í framleiðslu- og framfærslukostnaði landsmanna. Jafnframt skyldi nefndin rannsaka hvort og þá hvernig hægt væri að lækka milliliðakostnaðinn. Nefndinni voru í ályktun þingsins fengnar heimildir til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af einstökum mönnum, fyrirtækjum, embættismönnum og opinberum nefndum, þótt þagnarskylda hvíldi á þeim gagnvart öðrum að-

ilum, enda hvíldi þagnarskylda á nefndinni varðandi allar þannig fengnar upplýsingar. Skyldi nefndin gefa Alþingi skýrslu um störf sín. Í nefndina voru síðan kosnir fimm þingmenn.

### ***Þingskipaðar nefndir sérfróðra einstaklinga utan þings.***

Alþingi hefur nokkrum sinnum skipað nefndir sérfróðra einstaklinga utan þings til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Í þeim tilvikum hefur ekki verið byggt á 39. gr. stjórnarskrárinnar, heldur hafa heimildir nefndarinnar og markmið rannsóknar verið afmarkað í sérstökum lögum. Hér eru nefnd til sögunnar nokkur nýleg mál þar sem slíkar nefndir hafa verið skipaðar.

#### *Rannsókn á Hafskipsmálinu 1985.*

Árið 1985 var á grundvelli sérstakra laga þar um skipuð nefnd þriggja manna til að fjalla um og kanna viðskipti Útvegsbanka Íslands og Hafskips hf., sbr. lög nr. 119/1985. Aðdragandi málsins var sá að Hafskip hf. hafði verið tekið til gjaldþrotaskipta og höfðu ásakanir m.a. beinst að þáverandi iðnaðarráðherra í þá veru að hann hefði misnotað aðstöðu sína sem formaður bankaráðs Útvegsbankans til að greiða fyrir viðskiptum Hafskips hf. Hafskip hafði haft bankaviðskipti sín í Útvegsbankanum og félagið skuldað viðskiptabanka sínum verulegar fjárhæðir þegar það var tekið til skipta. Í ljósi þeirrar stöðu sem uppi var hjá Útvegsbankanum og óneitanlega tengdist hinu gjaldþrota fyrirtæki taldi ríkisstjórnin þörf á að auk þeirrar rannsóknar sem beindist að hugsanlegri refsiverðri háttsemi í tengslum við gjaldþrotið færi fram sérstök könnun sem lyti að viðskiptalegum þáttum málsins. Hæstarétti var samkvæmt lögnum falið að tilnefna þrjá menn í nefndina sem skyldi kanna viðskipti Útvegsbanka Íslands og Hafskips hf. og skyldi Hæstiréttur jafnframt kveða á um hver þeirra skyldi vera formaður nefndarinnar. Hlutverk nefndarinnar var að kanna hvort um óeðlilega viðskiptahætti hefði verið að ræða í viðskiptum Útvegsbanka Íslands og Hafskips á undanfarandi árum, hvort lánafyrirgreiðsla bankans til fyrirtækisins hefði verið í eðlilegu samræmi við starfs umfang fyrirtækisins, eiginfjárstöðu þess og tryggingar fyrir skuldum. Nefndin skyldi samkvæmt lögnum setja sér starfsreglur, afla nauðsynlegra gagna og var henni samkvæmt lögnum heimilt í samráði við skiptaráðanda að krefjast skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af opinberum aðilum, m.a. starfsmönnum Útvegsbanka Íslands. Nefndinni var fenginn aðgangur að gögnum Hafskips hf. eftir því sem skiptaráðanda þætti slíkt fært vegna annarra rannsóknarhagsmuna, sbr. 3. gr. Þá var bankaeftirliti Seðlabanka Íslands falið að veita nefndinni aðstoð við upplýsingaöflun eftir því sem þörf þótti á. Þá var í lögnum kveðið á um að kostnaður við störf nefndarinnar skyldi greiddast úr ríkissjóði. Nefndin skilaði skýrslu í nóvember 1986 og var hún lögð fyrir sameinað Alþingi á 109. löggjafarþingi, sama ár. Alþingi greip ekki til neinna sérstakra aðgerða í kjölfar hennar.

#### *Rannsókn á gögnum sem snerta öryggismál Íslands 2006 (hleranir).*

Með þingsályktun frá Alþingi 3. júní 2006 um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál var samþykkt að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að annast skoðun gagna sem snertu öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 í vörslu opinberra aðila og ákveða frjálstan aðgang fræðimanna að þeim. Forsætisráðherra var flutningsmaður tillögunnar en í greinargerð með henni segir að nokkrar umræður hafi orðið um nauðsyn þess að rannsókuð væru opinber gögn að því er varðar innra öryggi íslenska ríkisins á tímum kalda stríðsins til þess að fá úr því skorið hvort þar væri að finna upplýsingar um persónulega hagi einstaklinga eða dæmi um ólöglega upplýsingaöflun. Rannsókn af þessu tagi beri ekki árangur nema gögn séu gerð aðgengileg þeim sem að henni vinna. Þá sagði í greinargerð með tillög-



unni að nauðsynlegt væri að opinber skjalasöfn væru opnuð í þessu skyni og veittur aðgangur að þeim til að taka af öll tvímæli um það sem þar er að finna. Í kjölfar ályktunar Alþingis voru sett lög nr. 127/2006, um rétt nefndar samkvæmt ályktun Alþingis til aðgangs að opinberum gögnum um öryggismál. Með lögum var nefndinni, sem skipuð var af forsætisráðherra 22. júní 2006, leyfður frjáls aðgangur að öllum gögnum í vörslum stjórnvalda sem snertu öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 til þess að gera tillögu um tilhögun á frjálsum aðgangi fræðimanna að þeim, sbr. 1. gr. laganna. Þrátt fyrir lögmæltu þagnarskyldu skyldi öllum opinberum starfsmönnum og fyrrverandi opinberum starfsmönnum skylt að svara fyrirspurnum nefndarinnar um verklag við öflun, skráningu og varðveislu upplýsinga um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991. Nefndin skilaði skýrslu sinni til Alþingis 6. febrúar 2007 og var hún rædd á Alþingi 15. febrúar 2007.

*Rannsókn á starfsemi vistheimila (Breiðavíkurnefndin).*

Hinn 13. febrúar 2007 ákvað ríkisstjórnin að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um að fram færi heildstæð og almenn athugun á því hvernig rekstri vistheimilisins Breiðavíkur var háttáð á árabílinu 1950 til 1980 og eftir atvikum hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu. Ástæðan voru fjölmargar ásakanir sem fram höfðu komið opinberlega um að börn sem vistuð höfðu verið á slíkum stofnunum fyrr á árum hefðu í einhverjum tilvikum sætt harðræði og ómannúðlegri meðferð. Með lögum nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, var forsætisráðherra heimilað að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn á fyrri tímum. Markmið könnunarinnar og meginverkefni skyldi vera að lýsa starfsemi stofnananna, hlutverki þeirra í barnaverndar- eða uppeldismálum og tildrögum þess að börn voru vistuð þar. Jafnframt skyldi nefndin staðreyna eins og kostur væri hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á stofnuninni hefðu sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvölinni stóð. Henni var jafnframt falið að lýsa því hvernig opinberu eftirliti með viðkomandi starfsemi var háttáð, ásamt því að leggja grundvöll að tillögum til stjórnvalda um frekari viðbrögð ef ástæða þætti til. Nefndin skyldi skila skýrslu til forsætisráðherra sem skyldi kynna hana á Alþingi. Nefndin skyldi vera óháð í störfum sínum og formaður nefndarinnar uppfylla starfsgengi héraðsdómara. Nefndinni var veittur frjáls og óheftur aðgangur að öllum gögnum í vörslu stjórnvalda sem vörðuðu starfsemi þeirra heimila sem erindisbréfið náði til. Jafnframt var nefndinni veitt heimild til skýrslutöku og kveðið á um að læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki og opinberum starfsmönnum sem ella væru bundnir þagnarskyldu væri skylt að veita nefndinni upplýsingar. Kveðið var jafnframt á um það að sá sem gæfi nefndinni rangar eða villandi upplýsingar skyldi sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum. Forsætisráðherra var falið að ákveða skipun nefndarinnar, skipunartíma og þóknun ásamt því að setja henni erindisbréf. Nefndin skilaði skýrslu sinni til forsætisráðherra sem var kynnt í ríkisstjórn 22. febrúar 2008 og lögð fram á Alþingi í samræmi við lög nr. 26/2007. Nefndinni var hins vegar afhent nýtt erindisbréf 11. apríl 2008 þar sem henni var falið að taka með almennum hætti afstöðu til þess hvaða stofnanir féllu undir gildissvið laga nr. 26/2007 og afmarka nánar það tímabil sem nefndin beindi sjónum sínum að, m.a. í ljósi gildandi barnaverndarlöggjafar á hverjum tíma. Skilaði nefndin áfangaskýrslu nr. 1 til forsætisráðherra 31. ágúst 2009 og áfangaskýrslu nr. 2 31. ágúst 2010 en nefndin skal ljúka störfum sínum og skila lokaskýrslu um könnun sína til forsætisráðherra eigi síðar en 15. apríl 2010. Nefndin hefur enn ekki lokið störfum.

*Rannsókn á falli bankanna 2008.*

Hinn 18. desember 2008 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, en sú lagasetning er án efa víðamesta regluverkið sem hefur verið sett um starfsemi þingskipaðrar rannsóknarnefndar hér á landi. Fyrsti flutningsmaður frumvarpsins var forseti Alþingis, en aðrir flutningsmenn voru formenn allra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Tilgangur laganna er skv. 1. gr. þeirra sagður sá að nefndin leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skyldi hún leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni og hverjir kynnu að bera ábyrgð á því. Nefndin skyldi í þessu skyni 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. (neyðarlögin svokölluðu), afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækja sem gætu skýrt vanda þeirra, svo sem um fjármögnun og útlánastefnu þeirra, eignarhald, endurskoðun og tengsl þeirra við atvinnulífið, gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn og tengda atvinnustarfsemi í samburði við reglur annarra landa og framkvæmd stjórnvalda á þeim og leggja mat á hvernig staðið hefði verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og til Alþingis. Þá var nefndinni ætlað að koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnvöldu sem miðuðu að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum, ásamt því að gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjölluðu um mál þar sem grunur vaknaði við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.

Nefndin var skipuð einum dómara Hæstaréttar Íslands sem forsætisnefnd Alþingis skipaði og var hann jafnframt formaður nefndarinnar. Þá var nefndin skipuð umboðsmanni Alþingis, en samkvæmt lögnum skyldi þriðji einstaklingurinn í rannsóknarnefndinni vera hagfræðingur, löggiltur endurskoðandi eða háskólamenntaður sérfræðingur sem hefði víðtæka þekkingu á efnahagsmálum og/eða starfsemi fjármálamarkaða, skipaður af forsætisnefnd Alþingis. Þá skyldi forsætisnefnd Alþingis jafnframt skipa þriggja manna vinnuhóp einstaklinga með háskólamenntun í heimspeki, sagnfræði, félagsfræði, stjórnsmálafræði, fjölmiðlafræði eða öðrum hliðstæðum greinum sem fjallaði í samráði við rannsóknarnefndina um það hvort skýringar á falli bankanna og tengdum efnahagsáföllum mætti að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði. Jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum var skylt að verða við kröfu nefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fór fram á. Með gögnum er m.a. átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskaði eftir í þágu rannsóknarinnar. Þá var nefndinni heimilt að kalla einstaklinga til fundar við sig til að afla munnlegra upplýsinga í þágu rannsóknarinnar og var þeim skylt að verða við kröfu nefndarinnar um að veita upplýsingar þó að þær væru háðar þagnarskyldu, t.d. samkvæmt reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja eða sérstökum reglum um utanríkismál, öryggi ríkisins eða fundargerðir ríkisstjórnar og ráðherrafunda og fundargerðir nefnda Alþingis. Nefndin gat á grundvelli laganna gert athuganir á starfsstöð opinberrar stofnunar, fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja eða í öðru húsnæði og lagt hald á gögn þegar hún taldi það nauðsynlegt í þágu rannsóknarinnar. Þá hafði rannsóknarnefndin heimild til að óska beint eftir gögnum og upplýsingum frá erlendum stjórnvöldum í tengslum við rannsókn sína og skyldu íslensk stjórnvöld veita atbeina sinn til slíkrar gagna- og upplýsingaöflunar ef nefndin óskaði eftir því. Sérhverjum var skylt að koma fyrir nefndina til skýrslutöku krefðist hún þess.

Nefndin gat jafnframt óskað þess að héraðsdómari kveddi mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skiptu. Um kvaðningu og skýrslugjöf og aðra framkvæmd skyldi fara eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við átti. Nefndin skilaði skýrslu sinni 12. apríl 2010 og í kjölfar hennar var kjörin sérstök þingmannanefnd til að vinna úr tillögum nefndarinnar en hún skilaði skýrslu sinni til Alþingis 11. september 2010.<sup>1</sup> Í kjölfar skýrslu þingmannanefndarinnar var samþykkt ályktun á Alþingi um málshöfðun fyrir landsdómi gegn fyrrverandi forsætisráðherra, Geir H. Haarde. Er það í fyrsta sinn sem samþykkt er máls-höfðun fyrir landsdómi hér á landi.

### **Rannsóknir einstakra ráðuneyta.**

Á grundvelli almennra valdheimilda sinna geta einstakir ráðherrar látið gera athuganir á málum sem undir valdsvið þeirra heyra og eru þess nokkur dæmi þess hér á landi að slíkar nefndir hafi verið skipaðar. Ekki eru fyrir hendi aðgengilegar upplýsingar um slíkra athuganir en í því skyni að fá yfirsýn yfir slíkar rannsóknir í íslenskri stjórnslu óskaði skrifstofustjóri Alþingis eftir því í tengslum við vinnslu frumvarps þessa að ráðuneytin gerðu grein fyrir því í hvaða mæli þau hefðu beitt slíkum athugunum. Sent var bréf 22. júní 2010 til allra ráðuneyta þar sem óskað var eftir því að gefnar væru upplýsingar um það í hvaða mæli viðkomandi ráðuneyti hefði án atbeina Alþingis látið fara fram rannsóknir á málum sem upp hafa komið í stjórnslunni. Svör bárust frá forsætisráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, dóms- og mannréttindaráðuneyti og utanríkisráðuneyti.

Í svari forsætisráðuneytisins kemur fram að í skjalasafni þess sé ekki að finna upplýsingar um að skipaðar hafi verið rannsóknarnefndir til að rannsaka mál sem upp hafa komið í stjórnslunni að undanskilinni nefnd samkvæmt ályktun Alþingis um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál og nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Báðar voru þær skipaðar af forsætisráðherra, en á grundvelli ákvarðana Alþingis.

Í svari mennta- og menningarmálaráðuneytisins segir að ráðuneytið hafi ekki látið gera margar rannsóknir en helst beri þar að nefna að sálfræðistofur eða Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands hafi verið fengnar til að athuga mál einstakra undirstofnana ráðuneytisins þegar upp hefur komið ágreiningur milli forstöðumanna og annars starfsfólks. Sé þar oftast um að ræða framhaldsskóla þar sem ágreiningur hefur risið milli skólameistara og kennara við viðkomandi skóla. Þeir sem „rannsakað“ hafa þau mál hafi þá oft og tíðum verið sáttasemjarar í deilunni. Yfirleitt hefur ekki verið um saknæm mál að ræða. Í fylgiskjali eru þrjú dæmi nefnd um slíkar rannsóknir:

1. Úttekt á stjórnunarháttum og samskiptum innan Menntaskólans á Ísafirði. Hinn 25. júlí 2005 fól menntamálaráðuneytið Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að gera úttekt á stjórnunarháttum við Menntaskólann á Ísafirði. Ástæðan var samskiptavandi og óeining sem skapast hafði innan skólans um nokkurt skeið. Markmið með úttektinni var að fá yfirsýn og greina þann vanda sem var uppi innan skólans og leggja fram raunhæfar tillögur um það hvernig úr þeim vanda yrði leyst. Í úttektinni skyldi Félagsvísindastofnun beina sjónum sínum að kennsluskipan innan skólans, innra eftirliti og gæðastarfi. Félagsvísindastofnun var falið að skila skýrslu eigi síðar en 20. október 2005 og í kjölfar hennar var samið um starfslok við skólameistara.
2. Úttekt á stjórnunarháttum Framhaldsskólans á Húsavík. Árið 2007 fékk ráðuneytið tvo sálfræðinga til að gera úttekt á stjórnunarháttum og samskiptum milli stjórnenda og

<sup>1</sup> Þskj. 1501, 705. mál. 138. löggjafarþing 2009–2010.

kennara við Framhaldsskólann á Húsavík, en deilur höfðu verið uppi á milli þessara hópa. Í framhaldi af skýrslu sálfræðinganna var samið við skólameistara um starfslok.

3. Úttekt á samskiptum stjórnanda og kennara við Fjölbrautaskóla Snæfellinga. Í janúar 2010 fékk ráðuneytið tvo sálfræðinga til að gera úttekt á samskiptum stjórnanda og kennara við Fjölbrautaskóla Snæfellinga á Grundarfirði. Nýr skólameistari hafði komið til skólans árið 2009 og átt í samtarfsörðugleikum við kennara skólans. Í kjölfar skýrslu sálfræðinganna var samið um starfslok skólameistarans.

Í svari iðnaðarráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið geti vísað til einnar rannsóknar sem fram fór á vettvangi ráðuneytisins á árinu 2007 en þá fól iðnaðarráðherra Orkustofnun að kalla eftir skilum leyfishafa Fjarðarárvirkjana á öllum hönnunargögnum fyrir virkjanirnar í samræmi við ákvæði um framkvæmd raforkulaga. Tilefnið voru blaðaskrif um öryggi og umfang framkvæmdanna. Þá óskaði ráðherra eftir því að starfsmenn Orkustofnunar færu á vettvang til að skoða framkvæmdir, ræða við framkvæmdaraðila og fulltrúa sveitarstjórnar og að kannað yrði hvort stærð vatnshverfla væri í samræmi við útgefin virkjanaleyfi. Orkustofnun skilaði iðnaðarráðherra greinargerð um málið 31. ágúst 2007 og í framhaldi af því skipaði ráðherra starfshóp til að gera úttekt á verkferlum tengdum leyfisveitingum og eftirliti vegna virkjanaframkvæmda, m.a. vegna umfjöllunar um Fjarðarárvirkjun og Múlavirkjun. Hinn 4. febrúar 2008 skilaði sá hópur af sér skýrslu til ráðherra.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið sagði í sínu svari að það liti svo á að í fyrirspurninni væri átt við rannsóknir sem fyrst og fremst væru gerðar til að upplýsa með opinberum hætti hvernig ákveðin mál sem komið hafa upp í stjórnsýslunni væru vaxin, en ekki væri átt við athuganir sem ráðuneytið hefur ráðist í á einstökum atriðum í þágu almennra eftirlitsskyldna þess. Ráðuneytið hafi ekki staðið fyrir slíkum rannsóknum undanfarin ár.

Í svari utanríkisráðuneytisins kemur fram að ein rannsókn hafi farið fram á vegum ráðuneytisins, en 16. apríl 2008 hafi ráðuneytið fengið þau Guðrúnu Erlendsdóttur og Harald Henrysson, fyrrverandi hæstaréttardómara, til að gera álitserð um sprengjuáraás sem gerð var í Kjúklingastræti í Kabúl 23. október 2004. Þeim var falið að gefa rökstutt álit á atvikum, afleiðingum og meðhöndlun eftirmála sprengjuárásarinnar, en hún olli því m.a. að íslenskir starfsmenn friðargæslunnar sem viðstaddir voru slösuðust og óbreyttir borgarar létu lífið. Markmið rannsóknarinnar var að fá sem skýrasta mynd af atburðum og mögulegt var með viðtölum, yfirferð gagna og eftir atvikum frekari gagnaöflun. Sérstaklega var óskað eftir álitum þeirra á viðbrögðum og ákvarðanatöku á vettvangi, meðferð eftirmála af hálfu utanríkisráðuneytisins og hvort eitthvað hefði mátt betur fara. Óskað var eftir tillögum og frekari viðbrögðum eða úrbótum eftir þörfum. Álitserðinni var skilað 15. ágúst 2008 og var hún ásamt viðbrögðum ráðuneytisins kynnt í fréttatilkynningu þann sama dag.

Ekki bást svör frá fleiri ráðuneytum vegna fyrirspurnar skrifstofustjóra Alþingis. Samkvæmt þessari óformlegu athugun virðist sem einstök ráðuneyti hafi gert stjórnsýsluathuganir í ýmsum tilvikum og framkvæmd þeirra verið með mismunandi hætti. Ljóst er að áfram getur verið þörf fyrir beitingu slíkra úrræða á vettvangi einstakra ráðuneyta en spurningar vakna um það í hvaða tilvikum sé eðlilegt að nota slík úrræði umfram rannsóknarnefndir á grundvelli laga þar um. Meginskörunin þarna á milli mundi felast í því hvort mál hefði almennt mikilvægi – en alla jafna mundi vera eðlilegt að slík mál yrðu falin rannsóknarnefndum á grundvelli laga. Þeim mun mikilvægara sem mál er, þeim mun líklegra er að nefndin þurfi á mikilvægum gögnum og upplýsingum að halda sem ekki yrðu afhent nema lagaskylda væri um slíkt. Nánari umfjöllun um það hvenær mál telst það mikilvægt að það kalli á skipun sérstakrar rannsóknarnefndar á grunvelli frumvarpsins má finna í kafla III í athugasemdum við frumvarpið.

## II. Rannsóknarnefndir í Danmörku og Noregi.

Í nágrannalöndum okkar hafa rannsóknarnefndir verið nokkuð til umfjöllunar á síðari áratugum og reglur verið festar í sessi um notkun slíkra nefnda og málsmeðferð fyrir þeim. Skulu nú raktar helstu reglur sem um slíkar nefndir gilda í Danmörku og Noregi.

### *Danmörk.*

Mál sem upp hafa komið í stjórnslunni í Danmörku og kallað á sérstaka rannsókn voru lengst af rannsókuð á grundvelli ákvæðis í réttarfarslögum, af dómurum með umboðsskrá, eða rannsóknarréttum. Slíkri rannsókn var þá stýrt af löglærðum embættisdómurum, ýmist hæstaréttar- eða landsréttardómurum. Þetta fyrirkomulag sætti þó gagnrýni, m.a. vegna þess að óeðlilegt var talið að hæstaréttardómarar stýrðu rannsókn í málum sem væru að hluta til pólitísk. Slíkt gæti grafið undan sjálfstæði dómstólanna, en oft eru slík mál tilefni háværrar pólitískrar gagnrýni og átaka.

Í Danmörku voru sett almenn lög um rannsóknarnefndir með lögum nr. 357/1999, um rannsóknarnefndir, og voru þá jafnframt afnumdar heimildir réttarfarslaga til að efna til rannsóknar undir stjórn dómara. Með setningu laganna voru reglur settar um málsmeðferð og skipan rannsóknarnefnda sem áður höfðu verið óskýrar og sætt gagnrýni. Lögunum um rannsóknarnefndir var ætlað að ná yfir þær rannsóknir sem framkvæma þarf vegna mála sem upp koma í stjórnslunni og eru álitin það mikilvæg að þau kalli á sérstaka rannsókn. Áfram er þó í gildi ákvæði 51. gr. stjórnarskrárinnar dönsku um þingskipaðar rannsóknarnefndir sem er sambærilegt því sem er í 39. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Þó hefur verið litið svo á að rannsóknarnefndir þingmanna séu ekki æskileg leið til að rannsaka slík mál, þær uppfylli vart þær kröfur sem gera verður til faglegra vinnubragða og tryggi vart mannréttindi þeirra sem til rannsókna eru, sem varin eru m.a. í mannréttinasáttmála Evrópu.

Samkvæmt dönsku lögunum getur dómsmálaráðherra sett á fót rannsóknarnefnd til að rannsaka mál sem hafa mikla almenna þýðingu og skal slík nefnd alltaf skipuð óski þingið þess, sbr. 1. gr. laganna. Mál sem koma til rannsókna í nefndunum þurfa að hafa tengingu við ríkið og varða almannahagsmuni. Rannsókn á starfsemi félaga í ríkiseigu fellur undir slíka nefnd en rannsókn á málum sem eru alfarið einkaréttarlegs eðlis heyrir ekki undir rannsóknarnefnd, nema slík rannsókn sé liður í rannsókn á stjórnvöldum eða starfsemi ríkisins. Rannsóknarnefnd má ekki skipa til að leysa úr réttarágreiningi.

Dómsmálaráðherra er samkvæmt lögunum falið að tilnefna þann eða þá einstaklinga sem skipa rannsóknarnefndina og ákveður hver skal vera formaður hennar, ef fleiri en einn eiga að rannsaka málið, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Dómsmálaráðherra hefur þannig ákvörðunarvald um skipan nefndarinnar, en hann þarf að gæta þess að þeir sem til verksins veljast uppfylli þær faglegu kröfur sem til starfans eru gerðar í 2. gr. laganna og að hæfiskröfur laganna séu einnig uppfylltar. Í 2. gr. segir enn fremur að ef einn einstaklingur skuli rannsaka mál skuli hann hafa meistaraþróf í lögum en í þeim tilvikum sem fleiri en einn skipa rannsóknarnefnd skuli formaðurinn hafa slíkt próf. Þá er einnig kveðið á um það í 2. gr. að ef dómari er skipaður í nefndina skuli hann jafnframt vera formaður hennar. Í skýringum við 2. gr. laganna segir að ef dómari sé skipaður í rannsóknarnefnd skuli hann vera dómari af lægri dómstigum (byretsdómmer/landsdómmer) en ekki hæstaréttardómari. Þá er jafnframt tekið fram að við mat á því hvort dómari eigi að skipa slíka rannsóknarnefnd skuli í ljósi þeirra vandkvæða sem kunna að vera á þátttöku dómara í slíkri nefnd ígrunda vel hvort nauðsynlegt sé að skipa dómara til verksins. Vandkvæðin eru m.a. þau að ef dómari stýrir rannsókn er hætta á að litið sé á álit nefndarinnar sem dóm sem kann að hafa mikla þýðingu fyrir þann sem til rannsókna er. Þá séu dómarar með þátttöku í starfi rannsóknarnefndar að taka þátt í störfum

sem eru ekki hluti af venjubundnum störfum dómara, auk þess sem umræðan sem rannsóknin fær alla jafna getur verið til að draga dómstóla inn í pólitísk átök sem sé óheppilegt. Hins vegar geti dómara verið vel fallnir til slíkra starfa vegna síns faglega sjálfstæðis og þeir hafi ótvírætt faglega þekkingu til að vinna þau verk sem slík nefnd vinnur. Þátttaka dómara í slíkum rannsóknum hafði nokkuð verið til umræðu áður en lögin tóku gildi og voru m.a. til umfjöllunar í skýrslu Nordskov-nefndarinnar svokölluðu, en skýrsla hennar varð síðar grundvöllur að lögunum um rannsóknarnefndir.

Rannsóknarnefnd hefur ekki dómsvald og er það sérstaklega áréttað í 4. gr. dönsku laganna. Hins vegar er rannsóknarnefndum ætlað að rannsaka málsatvik, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Nefndinni er þó ekki það þröngur stakkur skorinn að henni sé einungis ætlað að bregða ljósi á málsatvik, heldur getur hún einnig lagt fram ýmiss konar skýringar og sjónarmið sem fram koma við rannsóknina, ásamt því að leggja mat sitt á sönnun. Þer rannsóknarnefnd þó að sýna varúð í slíku sönnunarmati, sbr. skýringar við 2. mgr. 4. gr. laganna. Rannsóknarnefnd getur komið með tillögur til breytinga á lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða verklagi í stjórnsýslu, gefi rannsóknin tilefni til, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna. Jafnframt getur nefndin lagt lögfræðilegt mat á það hvort grundvöllur sé fyrir því að kalla eftir ábyrgð einstaklinga, annarra en ráðherra, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna. Rannsóknarnefnd er með þessu ákvæði fengið það hlutverk að vekja athygli á brotum, mistökum og vanrækslu sem gæti hugsanlega leitt til ábyrgðar einstaklinga. Þeir einstaklingar sem gætu átt undir ákvæðið eru t.d. embættismenn eða fyrrverandi embættismenn. Nefndinni er þó ekki ætlað að kveða upp úr með lyktir slíkra mála heldur einungis að draga fram málsatvik og staðreyndir sem geta leitt til ábyrgðar ásamt því að nefna þær lagareglur og fyrirmæli sem hugsanlega hefur verið brotið gegn. Þegar kemur að ábyrgð ráðherra er það þingið eitt sem skal leggja mat á hvort aðstæður kunni að varða við reglur um ráðherraábyrgð, enda er þinginu í stjórnarskrá falið það hlutverk, sbr. 15. og 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Rannsóknarnefnd getur einungis rannsakað málsatvik og þannig lagt grunn að mati þingsins á því hvort ráðherra hafi með einhverjum hætti gerst brotlegur í starfi. Ef grunur leikur á slíku tekur þingskapanefnd þingsins málið til skoðunar á grundvelli XVIII. kafla þingskapanna en þar er fjallað sérstaklega um mál sem varða ábyrgð ráðherra og meðferð þingsins á slíkum málum. Átjándi kafla þingskapanna var bætt inn í dönsku þingsköpin um leið og lögin um rannsóknarnefndir tóku gildi, og er honum ætlað að setja mál sem upp koma og varða kunna ábyrgð ráðherra í skýran farveg innan þingsins.

Um heimildir rannsóknarnefnda til skýrslutöku og gagnaöflunar er fjallað í 5. og 6. kafla laganna en í fyrrnefnda kaflanum er fjallað um rannsóknir þar sem dómari er formaður en í seinna tilvikinu þegar svo er ekki. Ástæðan fyrir þessari aðgreiningu er sú að notkun þvingunarúrræða á borð við það að kalla vitni gegn vilja þess til skýrslutöku er einungis ætluð dómurum, sbr. skýringar við 8. gr. laganna. Ef dómari er formaður nefndar hefur hann heimild til að beita slíkum úrræðum beint, en ef ekki þarf formaður nefndarinnar alla jafna að leita eftir heimild dómstóla til að beita slíkum úrræðum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þær upplýsingar sem þeir fá við störf sín í nefndinni og hið sama gildir um aðstoðarmann þess sem til rannsóknar er og aðra sem að rannsókninni starfa.

Þeir sem til rannsóknar eru hverju sinni fyrir rannsóknarnefnd eiga rétt á aðstoðarmanni að eigin vali sem hefur rétt til að sitja á þeim fundum nefndarinnar þar sem skýrslutökur fara fram, fá afrit af gögnum málsins og taka þátt í að spyrja vitni sem fyrir nefndina koma, sbr. 21.–23. gr. laganna. Kostnaður vegna starfa aðstoðarmanns er greiddur af ríkissjóði samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra, en alla jafna gilda um það sömu reglur og um greiðslur til skipaðra verjenda í refsímálum, sbr. 24. gr. laganna.

Störf rannsóknarnefnda í Danmörku eru undanþegin upplýsingalögum, stjórnsýslulögum og lögum um umboðsmann. Almennt skulu fundir nefndanna þar sem vitnaleiðslur fara fram þó vera opnir, nema annað sé nauðsynlegt að mati nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 30. gr. Skulu slíkar undanþágur byggðar á nánar tilgreindum skilyrðum í lögnum, sbr. 1.–4. tölul. 1. mgr. 30. gr. Rannsóknarnefnd skilar skýrslu sinni til dómsmálaráðherra sem birtir hana nema sérstakar ástæður mæli með öðru, sbr. 32. gr. laganna. Heimild til undanþágu frá birtingu yrði þó væntanlega túlkuð þröngt og gæti átt við í þeim tilvikum sem birting ógnaði öryggi ríkisins eða tillit til hagsmuna annars ríkis kallaði á slíkt, sbr. skýringar með 32. gr.

Síðan dönsku lögin um rannsóknarnefndir voru sett árið 1999 hafa fimm nefndir verið skipaðar á grundvelli þeirra.

### **Noregur.**

Í Noregi hafa verið skipaðar um sjötíu opinberar rannsóknarnefndir síðan sú fyrsta var skipuð árið 1827 og hefur um einn tíundi þeirra verið skipaður af þinginu. Annars eru nefndirnar skipaðar af öðrum opinberum aðilum, svo sem ríkisstjórninni í heild, einstökum ráðuneytum eða öðrum stjórnsýslueiningum. Um þingskipaðar rannsóknarnefndir gilda sérreglur í þingskapalögum (14. gr. a) en um aðrar opinberar rannsóknarnefndir gilda stjórnsýslufyrirmæli frá dómsmálaráðuneytinu, Regler for granskingskommissjoner, Rundskriv G-48/75.

### *Þingskipaðar rannsóknarnefndir.*

Núgildandi ákvæði um þingskipaðar rannsóknarnefndir er í 14. gr. a. norsku þingskapanna. Í greininni segir að þingið geti skipað rannsóknarnefnd til að skýra eða staðreyna málsatvik. Slík nefnd getur aðeins íhugað hvort um hugsanlega ábyrgð ráðherra sé að tefla ef þingið hefur þörf fyrir aðstoð við það mat sitt, sbr. 1. mgr. 14. gr. a þingskapanna. Tillaga um skipan rannsóknarnefndar skal tekin fyrir í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins eða af sérstakri nefnd sem þingið skipar skv. 14. gr. þingskapalaga. Stórþingið ákveður sjálf umboð nefndarinnar og málsmeðferð fyrir henni og skal þar kveðið á um hvort og í hvaða mæli nefndin skuli fara eftir þeim almennu reglum sem um opinberar rannsóknarnefndir gilda. Eftir atvikum skal þingið meta hvort þörf sé á sérstakri lagasetningu til að tryggja nauðsynlegan aðgang nefndarinnar að upplýsingum og skjölum. Nefndarmenn þingskipaðrar rannsóknarnefndar skulu hafa nauðsynlega þekkingu og hæfni til starfanna ásamt því að vera óháðir. Nefndin skilar skýrslu til þingsins og skal hún vera opinber nema sérstaklega sé kveðið á um þagnarskyldu um tiltekna þætti hennar eða skýrsluna í heild. Áður en þingið tekur endanlega afstöðu til skýrslunnar skal hún send ríkisstjórninni til skriflegrar umsagnar, sbr. 14. gr. a þingskapalaganna. Rannsóknarnefndum þingsins er ætlað að leggja mat á eða staðreyna tiltekin atvik að því marki sem nauðsynlegt reynist í tengslum við skoðun þingsins á máli. Markmiðið með skipan slíkra nefnda getur verið að kanna hvort um vanrækslu eða misbresti hafi verið að ræða í embættisfærslu ráðherra og að hún geti þannig orðið liður í því að unnt sé að leggja grundvöll að ákvarðanatöku þingsins um það hvort kalla skuli eftir ábyrgð hans. Einnig getur verið um að ræða könnun á atburðum án þess að leitað sé eftir ábyrgð ráðherra sérstaklega eða athugun á því hvort úrbóta sé þörf á tilteknum sviðum í stjórnsýslunni án tillits til þess hvort nokkrar reglur hafi verið brotnar eða farið í kringum góða ráðsmennskuhætti.

Það er frekar nýlega til komið í Noregi að þingið skipi rannsóknarnefndir og allt til ársins 1990 var algengast að ríkisstjórnin skipaði þær, gjarnan að kröfu eða eftir ábendingu þingsins. Í skýrslu Frøiland-nefndarinnar sem skipuð var til að yfirfara lagaumhverfi og aðstöðu þingsins til eftirlits með framkvæmdarvaldinu var vakin athygli á því að upp úr 1980 hafi

tíðni þingskipaðra rannsóknarnefnda skyndilega aukist en án þess að þingið hafi tekið það sérstaklega til umræðu eða tekið ákvörðun um að stýra málum í þann farveg. Dómsmálaráðuneytið skipaði sérstaka nefnd til að athuga þessa þróun og skilaði hún skýrslu sinni í maí 2009. Nefndinni var falið að gera úttekt á því með hvaða hætti væri best staðið að skipan opinberra rannsóknarnefnda, hvert ætti að vera umboð slíkra nefnda og samsetning, hver ættu að vera tengsl við þann aðila sem skipar þær og við önnur stjórnvöld og hvaða reglur ættu að gilda um upplýsingaflæði og þagnarskyldu. Þá var nefndinni falið að skoða stöðu þess sem til rannsóknar er fyrir slíkum nefndum ásamt því í hvaða mæli nefndirnar eiga að hafa rétt til að krefja um upplýsingar og heimta skýrslur. Í skýrslu nefndarinnar er lagt til að sett séu lög um opinberar rannsóknarnefndir þar sem m.a. er fjallað um skipan slíkra nefnda og málsmeðferð fyrir þeim. Í umboði hópsins sagði að starf hans skyldi ná til nefnda sem skipaðar væru af ríkisstjórn eða öðrum stjórnarsýsluaðilum og því nær umfjöllun hópsins ekki til þingskipaðra rannsóknarnefnda. Það er þó ekki ólíklegt að ef til slíkrar lagasetningar kemur kunnir það að hafa áhrif á starfsemi þingskipaðra rannsóknarnefnda, en skv. 3. mgr. 14. gr. a norsku þingskapanna skal þingið meta að hvaða marki slíkar nefndir lúti almennum reglum um opinberar rannsóknarnefndir.

Um aðrar sérstaklega skipaðar rannsóknarnefndir en þingskipaðar rannsóknarnefndir gilda nú leiðbeinandi stjórnarsýslufyrirmæli dómsmálaráðuneytisins um rannsóknarnefndir, rundskriv G-48/75. Stjórnarsýslufyrirmælin eru leiðbeinandi en í langflestum tilvikum hefur verið farið eftir þeim við skipan og málsmeðferð fyrir nefndunum. Fyrirmælin ná til nefnda sem er komið á fót til að bregða ljósi á málsatvik og mögulega ábyrgð á málum sem upp koma. Þau ná ekki til rannsókna sem fjallað er um annars staðar í sérstökum lögum, en um það eru nokkur dæmi í norskum lögum eins og hér á landi (sbr. sjóslys, flugslys o.fl.). Samkvæmt fyrirmælunum er það konungur í ríkisráði (Kongen i Statsråd) sem skipar nefndirnar. Sá sem stýrir nefndinni skal hafa reynslu af því að leggja mat á ábyrgð og af notkun málsmeðferðarreglna og því skal hann alla jafna vera lögfræðingur. Fundir nefndarinnar skulu ekki vera opnir nema nefndin sjá ástæðu til að ákveða það. Nefndirnar byggja rannsókn sína á frjálstri upplýsingagjöf en þær geta leitað aðstoðar dómstóla til að kveðja mann fyrir dóm til sönnunarfarfærslu á grundvelli 43. gr. dómstólalaganna norsku (Lov om domstolene, 1915-08-13-5). Í fyrirmælunum eru þeim sem til rannsóknar er tryggð ákveðin réttindi, svo sem réttur til að tjá sig fyrir nefndinni, andmælaréttur, réttur til aðstoðarmanns o.fl. Eins og áður er getið liggur nú fyrir skýrsla stjórnskipaðrar nefndar (NOU 2009:9) um opinberar rannsóknarnefndir þar sem lagt er til að sett verði lög um slíkar nefndir, en þau byggjast að miklu leyti á sama grunni og gildandi stjórnarsýslufyrirmæli. Tillögur hópsins gilda um sérstaklega skipaðar („ad hoc“) nefndir sem rannsaka nánar tiltekna aðstæður sem varða almannahagsmuni en þeim er þó aðeins ætlað að ná til þingskipaðra nefnda að því er þingið ákveður, sbr. 3. mgr. 14. gr. a norsku þingskapanna. Samkvæmt tillögunum skulu slíkar nefndir einungis skipaðar þegar ljóst er að markmiðum rannsóknarinnar verður ekki náð með öðrum hætti. Nefndirnar eru skipaðar af konungi í ríkisráði og skal við skipanina jafnframt ákveða hvaða aðili í stjórnkerfinu beri ábyrgð á því að fylgja eftir niðurstöðum nefndarinnar. Skulu nefndirnar ekki skipaðar færri en þremur einstaklingum, skal a.m.k. einn þeirra vera lögfræðingur en á meðal nefndarmanna þarf að vera til staðar sérstök þekking á því málefni sem til rannsóknar er. Nefndirnar skulu óháðar og starfa sjálfstætt. Hlutverk þeirra er að rannsaka og skýra tiltekin málsatvik og hægt er að óska eftir að þær tjái sig um ábyrgð, eigi það við. Þær skulu þó ekki fjalla um ábyrgð ráðherra. Að öðru leyti er í drögunum sem nefndin lagði til fjallað um réttarstöðu þeirra sem til rannsóknar eru eða kallaðir eru fyrir nefndirnar og um málsmeðferð fyrir slíkum nefndum, um heimildir þeirra til upplýsingaöflunar og um birtingu skýrslna



þeirra. Nefndirnar skulu byggja rannsóknir sínar á frjálstri upplýsingagjöf og þeim sem fyrir nefndirnar koma er ekki skylt að gefa þeim upplýsingar eða afhenda gögn. Nefndirnar geta þó látið kveðja menn fyrir dóm til sönnunarfærslu ef ástæða er talin til. Stórþingið hefur ekki tekið afstöðu til tillagna nefndarinnar þegar þetta er ritað.

### III. Hvenær er réttlæt看legt að skipa rannsóknarnefnd?

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er unnt að skipa rannsóknarnefnd til að rannsaka tiltekin málsatvik í mikilvægum málum sem almenning varða og tengjast meðferð opinbers valds. Um verkefni nefndanna er nánar fjallað í 4. gr. frumvarpsins, en matið á því hvenær er réttlæt看legt að skipa slíka nefnd er í höndum Alþingis. Slík afmörkun er vandasöm og í norskum og dönskum reglum um skipan slíkra nefnda hefur verið farin sama leið og hér er lögð til, að hafa þetta tiltölulega opið svo fremi sem um sé að ræða mikilvæg mál sem almenning varða og tengjast meðferð opinbers valds. Það er þó ljóst að til þess að unnt sé að grípa til þess sérstaka úrræðis sem skipun rannsóknarnefndar er þarf að liggja fyrir að slíkt frávik frá almennum reglum um rannsókn mála sé nauðsynlegt. Það þarf með öðrum orðum að vera réttlæt看legt að grípa til þessa sérstaka úrræðis, í stað þess að láta rannsókn fara fram hjá lögreglu ef um er að ræða grun um refsivert athæfi, eða að beita vægara úrræði á borð við almenna stjórnýsluathugun á vettvangi tiltekins ráðuneytis. Þær aðstæður geta t.d. verið fyrir hendi að rannsóknin krefjist sérstakrar fagkunnáttu, sem almennir rannsakendur búa ekki yfir, eða að kringumstæður geri almenna rannsókn tortryggilega. Þá getur verið að rannsókn sé fyrst og fremst ætlað að leggja grundvöll að laga- eða kerfisbreytingum, jafnvel án þess að fyrir liggja nokkur grunur um brot. Í þeim tilvikum sem gripið hefur verið til sérskipaðra rannsóknarnefnda hér á landi og í nágrannalöndunum eru tilvikin þó fjölbreytileg og lítið um almennar reglur sem setja notkun slíkra úrræða eiginleg mörk. Hér verður leitast við að greina hvaða atriði það eru sem eru almennt talin mæla með skipun opinberrar rannsóknarnefndar og verður við umfjöllunina stuðst við danska, norska og íslenska framkvæmd eftir atvikum.

#### *Mál hafi almennt mikilvægi.*

Í 1. gr. dönsku rannsóknarnefndarlaganna segir að dómsmálaráðherra geti skipað rannsóknarnefnd til að rannsaka afmörkuð mál sem hafa almennt mikilvægi (nærmere bestemt forhold af almenvigtig betydning). Þar með eru upp talin í dönsku lögunum þau lagaskilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd á grundvelli laganna og eru þau eins og sjá má ekki mjög skýr. Í skýringum með lögunum segir um þetta að við afmörkunina á því hvenær megi skipa rannsóknarnefnd hafi m.a. verið litið til túlkunar á 21. gr. réttarfarlaganna dönsku sem áður giltu um rannsóknir slíkra mála og 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar sem fjallar um rannsóknarnefndir þingmanna. Í reynd eru því afar lítil takmörk sett hvenær unnt er að skipa rannsóknarnefnd á grundvelli laganna. Um mat á því hvenær mál falli undir það að hafa almennt mikilvægi er ekki fjallað í lögunum um rannsóknarnefndir en í skýringum við 51. gr. stjórnarskrárinnar dönsku segir að það sé eftirlátið þinginu sjálfu að meta hvenær mál hafi almennt mikilvægi og verður að draga þá ályktun að með sama hætti falli það í hlut þess sem skipi rannsóknarnefnd að meta þetta hverju sinni. Það liggur þó í hlutarins eðli að þegar mál hefur almennt mikilvægi felur það í sér að málið hefur tiltekna þyngd til þess að réttlæt看legt sé að skipa rannsóknarnefnd sem kann að birtast í því að það hafi verið lengi í opinberri umræðu án þess að öldur hafi lægt. Þau mál sem komið hafa til kasta íslenskra rannsóknarnefnda hafa átt það sameiginlegt að hafa verið tilefni opinberrar umræðu um nokkurt skeið áður en nefndirnar eru skipaðar og ef það er mælikvarði á mikilvægi máls hafa þau mál átt það sammerkt að hafa almennt mikilvægi.

Í norsku stjórnslufyrirmælunum um rannsóknarnefndir segir að skipun rannsóknarnefndar sé sérstakt úrræði og að slíkt form á rannsókn beri aðeins að nota í þeim tilvikum sem það liggur ljóst fyrir að sú aðferð er sú besta, í samanburði við hinar hefðbundnu leiðir til rannsóknar mála. Í tillögu norsku nefndarinnar um opinberar rannsóknarnefndir er orðalagið svipað og í dönsku lögnum. Þar segir að opinberar rannsóknarnefndir séu sérskipaðar nefndir sem rannsaki tiltekin mál sem hafi almennt mikilvægi (almenviktig betydning). Í skýrslu nefndarinnar segir að aðeins skuli skipa rannsóknarnefndir í sérstökum tilvikum og sú leið þurfi að vera bæði edlileg og forsvaranleg. Þá eru tvö skilyrði nefnd sérstaklega til sögunnar, annars vegar að mál hafi almennt mikilvægi og hins vegar að skipun rannsóknarnefndar sé augljóslega það form rannsóknar sem nái best fram markmiði rannsóknarinnar. Er þannig tekið undir það sem segir í hinum leiðbeinandi stjórnslufyrirmælum og varað við því að nota svo sérstakt úrræði nema nauðsyn krefji og að almenn úrræði henti ekki. Hvað varðar skilyrðið um almennt mikilvægi er vísað í skýrslu nefndarinnar til danskra laga um rannsóknarnefndir og að skilyrðið, sem er mjög matskennt, feli í reynd ekki í sér neinar skýrar hindranir fyrir því hvaða mál má fela rannsóknarnefnd.

### ***Mál tengist meðferð opinbers valds.***

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er það gert að skilyrði fyrir skipun rannsóknarnefndar að málið tengist meðferð opinbers valds. Í dönsku lögnum um rannsóknarnefndir er ekki áskilið að mál þurfi að vera tengt ríkisvaldinu til þess að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd til athugunar þess, en lítið hefur verið svo á að það felist í því að mál hafi almennt mikilvægi að það tengist meðferð opinbers valds. Í skýringum með 1. gr. dönsku laganna segir um mat á því hvenær rétt sé að grípa til úrræðisins að viðhafa skuli þá grunnreglu að til staðar séu tengsl þess máls sem rannsaka skal við ríkið, sbr. t.d. meðferð stjórnvalda á máli. Fyrirtæki í eigu ríkisins geta þannig komið til rannsóknar á grundvelli laganna en mál einkaréttarlegs eðlis geta einungis heyrt undir lögum ef þau eru hluti af rannsókn á stjórnvöldum. Um nánari afmörkun þess hvenær um slík tengsl sé að ræða hefur verið bent á að sú almenna viðmiðun skuli viðhöfð að úrræðið skuli aðeins nota þegar ríkisstjórnin eða þingið hefur þörf fyrir að bregða ljósi á atvik sem hafa þýðingu fyrir þau verkefni sem ríkisstjórn eða þing hafa með höndum. Mál sem koma til rannsóknar í nefndunum þurfa þannig til viðbótar því að varða almannahagsmuni að hafa einhverja tengingu við ríkisvaldið. Þá er það áréttað í 1. mgr. 4. gr. rannsóknarnefndalaganna að rannsóknarnefndir hafa ekki dómvald og þær má því ekki skipa til að leysa úr réttarágreiningu. Þau mál sem komið hafa til kasta rannsóknarnefnda hér á landi hafa öll með einhverjum hætti tengst ríkisvaldinu eða meðferð þess á mikilvægum málum sem almenning varða. Í skýrslu norsku nefndarinnar um rannsóknarnefndir er vísað til dönsku laganna um þann skilning að í því að mál skuli hafa almennt mikilvægi felist jafnframt nauðsynleg tengsl við hið opinbera.

Í Danmörku hefur komið upp það álitamál hvort unnt sé á grundvelli rannsóknarnefndalaganna að athuga málefni sveitarstjórnar og meðferð sveitarstjórnarmanna á valdi sínu og hvort slíkt mál geti verið til þess fallið að skipa sérstaka rannsóknarnefnd þótt ekki tengist það ríkinu með beinum hætti. Með skipan nefndar í máli sveitarstjórnarinnar í Farum var viðurkennt að slíkt mál getur komið til kasta rannsóknarnefndar en sú nefnd var skipuð 6. ágúst 2003 á grundvelli ályktunar þingsins þar um frá 5. desember 2002. Aðdragandi málsins var sá að fjölmargar ásanir höfðu komið fram um nokkurt skeið í opinberri umræðu í Danmörku á hendur sveitarstjórninni í Farum, sem m.a. laut að lántökum sveitarfélagsins, samningum þess við einkaaðila og fasteignakaupum þess. Beindist gagnrýnin ekki aðeins að sveitarstjórnunum og sveitarstjórnarmönnum, heldur einnig hvort eftirliti með starfsemi sveitar-

félagsins væri sinnt með viðunandi hætti. Í ályktun þingsins sem leiddi til skipunar rannsóknarnefndar var ríkisstjórninni falið að skipa rannsóknarnefnd til þess m.a. að rannsaka embættisfærslur sveitarstjórnans, sveitarstjórnarmanna og embættismanna í Farum og samninga sem sveitarfélagið gerði við félög og fyrirtæki einkaréttarlegs eðlis, þ.m.t. íþróttafélög og lánastofnanir. Í ályktunartillögunni er það dregið fram í upphafi að markmið rannsóknarinnar sé m.a. að fyrirbyggja að slíkir atburðir endurtaki sig og þótt þær aðstæður sem voru í sveitarfélaginu hafi verið sérstakar geti verið að málið kalli á breytingar á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Tillaga hafði verið lögð fram um rannsókn á málinu á þinginu 2001–2002 án þess að hún leiddi til skipunar nefndar í það sinn, en í þeirri tillögu er það rökstutt hvers vegna lagt sé til að skipuð sé rannsóknarnefnd í málinu þrátt fyrir að málið tengist ekki ríkinu með augljósum hætti. Þar er þeim skilningi framsögumanna lýst að þar sem málið hafi þýðingu fyrir allt samfélagið falli það undir skilyrði laganna um almennt mikilvægi. Auk þess sé hægt að líta á rannsóknina sem lið í almennu eftirliti ríkisins með starfsemi sveitarfélaga. Þá er í tillögunni einnig vísað til minnisblaðs sem dómsmálaráðuneytið vann í tengslum við meðferð frumvarpsins um rannsóknarnefndir á þingi þar sem dregið var fram að skilyrði laganna um almennt mikilvægi útiloki ekki að í sérstökum tilvikum sé unnt að skipa rannsóknarnefnd til að rannsaka mál sem eingöngu varða málefni sveitarstjórna.

### ***Umfang brots ekki þekkt og óljóst að hverjum grunur beinist.***

Mál sem hafa almenna þýðingu en beinast ekki endilega að grun um tiltekið brot geta gefið tilefni til skipunar sérstakra rannsóknarnefnda. Gæti það átt við ef tilgangur rannsóknar er að kanna hvort kerfislæg vandamál séu til staðar í stjórnkerfinu, en einnig getur slíkt komið upp ef umfang brots er ekki þekkt og ekki vitað hver beri ábyrgð á því sem kann að hafa gerst. Í slíkum tilvikum er ekki unnt að hefja hefðbundna lögreglurannsókn sem beinist jafnan að því að staðfesta grun um refsivert athæfi. Þá getur verið óljóst hvar í stjórnsýslunni rannsókn ætti að fara fram og undir hvaða stjórnvald hún mundi heyra en það gerir almenna athugun innan stjórnsýslunnar óhentuga, en rannsókn rannsóknarnefndar er unnt að framkvæma án tillits til skipulags stjórnsýslunnar og þvert á þá verkaskiptingu sem þar er viðhöfð. Rannsóknarnefnd Alþingis, sem fékk það hlutverk að rannsaka aðdraganda og orsakir á falli íslensku bankanna með lögum nr. 142/2008, er dæmi um nefnd sem skipuð er m.a. vegna þess að umfang og eðli brots er óljóst og óljóst hvort einhver og þá hver kunni að bera ábyrgð á því sem gerðist og varð tilefni rannsóknarinnar. Nefndinni var skv. 1. gr. laganna m.a. ætlað að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna og tengdra atburða ásamt því að 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 kynnu að bera ábyrgð á því. Í því skyni skyldi nefndin m.a. skoða upplýsingagjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og Alþingis, og koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnsýslu sem miðuðu að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Það er ljóst að umfang slíkrar rannsóknar getur náð til fjölmargra sviða stjórnsýslunnar og vart framkvæmanlegt að viðhafa slíka athugun með almennri stjórnsýsluathugun.

### ***Krafa um óhlutrægni og sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum.***

Algennt er að í aðdraganda að skipun rannsóknarnefnda sé sérstök krafa um sjálfstæði og óhlutrægni gagnvart ríkisstjórn eða öðrum stjórnvöldum. Þetta á einkum við þegar grunur leikur á að stjórnámamenn hafi átt þátt í eða geti hugsanlega borið ábyrgð á máli sem komið

hefur upp en þetta getur einnig átt við þegar gagnrýni hefur beinst að lögreglunni eða öðrum sem ella mundu koma að rannsókn máls. Þá er nauðsynlegt vegna málavaxta að skapa sérstaka fjarlægð á milli stjórnvalda og þess sem málið rannsakar í því skyni að eyða tortryggni sem upp er komin. Rannsókn á falli bankanna hér á landi má nefna t.d. um þetta, en sú krafa var gerð þegar rannsókninni var hleypt af stokkunum að að henni kæmu einstaklingar sem ekki væru með nokkrum hætti þátttakendur í þeim atburðum sem leiddu til hrunsins. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, er vikið að þeim möguleika að rannsaka hrúnið á grundvelli þingmannanefndar að hætti 39. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir að hætta sé á því að þingmenn hafi í pólitískri umræðu um málið gefið yfirlýsingar sem liti skoðun þeirra á öllu því sem síðar kann að koma fram, auk þess sem ekki þyki trúverðugt að stjórnámálamenn annist grunnrannsókn á vinnubrögðum stjórnámálamanna. Þá segir í frumvarpinu að „betra sé að fá til verksins óháða sérfræðinga sem hafi staðið utan við átök stjórnámálanna“. Sambærileg gagnrýni á ákvæði 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar hafa valdið því að þótt lagaákvæðið sé enn í fullu gildi hefur því ekki verið beitt síðan 1945. Það má segja að í slíkum tilvikum geti sérskipaðri rannsóknarnefnd verið ætlað að draga athugun máls upp úr pólitískum farvegi. Þetta á sérstaklega við þegar þingið hefur mál vegna ábyrgðar ráðherra til skoðunar en rannsóknarnefndir starfa alla jafna sjálfstætt og óháð fyrirmælum frá þinginu eða stjórnvöldum.

#### ***Mál varðar upplýsingaskyldu ráðherra til þings eða aðrar embættisfærslur hans.***

Þegar grunur leikur á að ráðherra hafi gefið þinginu rangar upplýsingar um mál, vanrækt upplýsingaskyldu sína eða með öðrum orðum ekki rækt embættisskyldur sínar getur sérskipuð rannsóknarnefnd verið vel til þess fallin að rannsaka slíkt mál. Þetta hefur þó sjaldnast orðið tilefni að skipan rannsóknarnefnda hér á landi, en er oft og tíðum hluti af rannsókn mála í nágrannalöndunum. Slíkar aðstæður voru t.d. fyrir hendi þegar „skattfrádráttarmálið“ bar að í Danmörku. Rannsóknarnefnd var sett á laggirnar í málinu í kjölfar þess að þáverandi forsætisráðherra, Anders Fogh Rasmussen, hafði orðið uppvís að því að gefa þinginu rangar upplýsingar um meðferð og vitund skattayfirvalda á tiltekinni undanskotsleið í þágildandi skattalöggjöf. Í tengslum við meðferð málsins á þingi voru lagðar fram spurningar um það frá hvaða tímapunkti skattayfirvöldum hefði verið kunnugt um „götin“ sem gerðu undanskotið mögulegt. Forsætisráðherra og reyndar einnig skattamálaráðherrann höfðu svarað spurningum frá þingmönnum um málið sem voru byggðar á röngum upplýsingum og eftir að það varð ljóst ákvað ríkisstjórnin að setja á fót rannsóknarnefnd til að fá óvilhalla rannsókn á málinu og ástæðum hinnar röngu upplýsingagjafar ráðherranna.

#### **IV. Takmarkanir á umboði rannsóknarnefnda.**

Þótt þeim sem skipar rannsóknarnefnd á grundvelli laganna séu gefnar nokkuð frjálsar hendur um mat á því hvenær rétt sé að nota úrræðið og til hvers setja lögin því samt sem áður nokkrar hömlur hvaða verkefni er unnt að fela slíkum nefndum. Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um verkefni rannsóknarnefnda og umboð, en þar segir að meginhlutverk rannsóknarnefndar sé að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, en einnig getur nefndin í skýrslu sinni gert tillögu um breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnsýsluframkvæmd, eftir því sem rannsóknin gefur tilefni til. Rannsóknarnefnd má auk þess fela að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta refsíábyrgð og skal nefndin þá eftir atvikum vísa slíkum málum til ákærvaldshafa, ef hún telur ástæðu til. Rannsóknarnefnd skal þó aðeins meta lögfræðileg

atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð ef Alþingi fer sérstaklega fram á álit nefndarinnar um það efni. Skal slík beiðni þá skýrt afmörkuð í umboði nefndarinnar.

Um verkefni rannsóknarnefnda er fjallað í 4. gr. dönsku laganna. Sú upptalning sem þar er gerð er þó ekki tæmandi lýsing á þeim verkefnum sem fela má slíkum nefndum þótt greinin dragi með skýrum hætti fram hvaða verkefni má ekki fela nefndunum. Þá ber að hafa almenn sjónarmið til hliðsjónar um hlutverk slíkra nefnda og þær hömlur sem stjórnskipunin kann að setja þeim. Sú umfjöllun sem hér fer á eftir er að mestu byggð á dönskum og norsku um rétti en sömu sjónarmið eiga við um rannsóknarnefndir sem fjallað er um í frumvarpi þessu.

### ***Réttaröryggissjónarmið.***

Sérstaklega skipaðar rannsóknarnefndir hafa hvorki umboð né varanlega stöðu sem stofnanir í stjórnkerfinu og því hafa þær tiltölulega veika stjórnskipulega stöðu. Niðurstöður rannsóknarnefnda geta hins vegar haft verulega íþyngjandi áhrif fyrir þá sem til rannsóknar eru og má líkja því við áhrif af almennri sakamálarannsókn auk þess sem hætta er á að opinber birting á niðurstöðum nefndarinnar hafi í för með sér tiltekin dómsáhrif. Einkum á þetta við þegar rannsókninni er beint að því hvort einstaklingar hafi framið lögbrot eða gerst sekir um aðra ámælisverða háttsemi en í slíkum tilvikum vakna upp spurningar um réttaröryggi þeirra sem eru til athugunar annars vegar sem og um ábyrgð nefndarmanna á því sem fram kemur í skýrslum nefndanna. Umboð nefndanna er eins og áður segir óskýrt ef miðað er við þær reglulegu stofnanir sem alla jafna koma að rannsókn og meðferð refsímála, svo sem lögreglu, ákærvaldshafa og dómstóla. Þau óþægindi sem eru af því að sæta rannsókn og opinberri gagnrýni vegna athafna sinna er því í litlu samhengi við formlega stöðu rannsóknarnefndarinnar sem stofnunar í stjórnkerfinu. Réttaröryggissjónarmið mæla því með því að úrræðið sé notað af varfærni, einungis í undantekningartilvikum og við sérstakar aðstæður.

### ***Rannsóknarnefnd má ekki fela dómsvald.***

Dómstólar fara með dómsvaldið og því má ekki skipa rannsóknarnefnd til að leysa úr réttarágreiningu, sbr. 1. mgr. 4. gr. dönsku laganna. Í lögum segir að rannsóknarnefnd sé fyrst og fremst ætlað að athuga og bregða ljósi á málsatvik, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Með því er þó ekki aðeins átt við að nefndin eigi að skrá staðreynda atburðarás heldur getur hún líka dregið fram mismunandi skýringar á því sem gerðist og lagt fram sönnunarmat sitt. Þó er tekið fram í skýringum með lögum að ráða megi af lögskýringargögnum að þessu mati beri rannsóknarnefnd að beita með varúð. Í skýrslu norsku nefndarinnar um opinberar rannsóknarnefndir frá 2009 er einnig áréttað að rannsóknarnefndir hafi ekki dómsvald, heldur sé þeim einungis ætlað að bregða ljósi á málsatvik og niðurstöðum þeirra að verða grundvöllur að ákvarðanatöku annarra þar til bærna aðila.

### ***Álitamál um mat á ábyrgð einstaklinga.***

Samkvæmt frumvarpinu má fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð og skal nefndin þá eftir atvikum vísa slíkum málum til ákærvaldshafa, ef hún telur ástæðu til. Rannsóknarnefnd skal þó aðeins meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð ef Alþingi fer sérstaklega fram á álit nefndarinnar um það efni. Skal slík beiðni þá skýrt afmörkuð í umboði nefndarinnar. Er hér farin svipuð leið og tíðkast hefur í Danmörku og Noregi þegar mál getur varðað ábyrgð einstaklinga. Rann-

sóknarnefnd má fela að leggja grundvöll að slíku mati en henni er ekki ætlað að kveða upp úr með um hvort hann sé nægilegur til þess að ákæra skuli. Það mat er í höndum ákærvalds-hafa, saksóknara eða Alþingis ef ráðherrar eða fyrrverandi ráðherrar eiga í hlut.

Í skýringum með 1. mgr. 4. gr. dönsku laganna er ítrekað að hlutverk rannsóknarnefndar sé eingöngu að finna og leggja fram það efni sem getur skapað grundvöll fyrir ákvarðanir hlutaðeigandi stjórnvalda um það hvort kalla þurfi eftir ábyrgð einstaklinga, í fyrsta lagi grundvöll að ákvörðun þingsins um að kalla eftir pólitískri ábyrgð eða framlagningu ákæru gagnvart ráðherra, í öðru lagi að ákvörðun ráðherra eða æðstu embættismanna í ráðuneyti um agabrotsviðurlög gagnvart embættismönnum og í þriðja lagi ákvörðun almennra ákærvalds-hafa um að leggja fram ákæru. Rannsóknarnefnd má fela það verkefni að leggja fram lagaleg álitaefni (retlige vurderinger) um það hvort grundvöllur sé fyrir hendi til að kalla eftir ábyrgð einstaklinga, annarra en ráðherra, sbr. 4. mgr. 4. gr. dönsku laganna. Þeir einstaklingar sem hér geta átt í hlut eru oftast embættismenn eða fyrrverandi embættismenn, en einnig gæti ákvæðið náð til forstjóra eða annarra starfsmanna hjá félögum í opinberri eigu, eða stjórnar-manna í slíku fyrirtæki ef þeir sitja þar á ábyrgð stjórnvalda. Í skýringum með lögnum segir um þetta að dæmigert umboð rannsóknarnefndar hvað þetta mat varði kveði á um að nefndin skuli tjá sig um að hvaða marki líklegt sé að brot eða vanræksla hafi átt sér stað sem geti orðið til þess að kalla þurfi eftir ábyrgð. Þau sjónarmið sem fram kunna að koma um þetta beri þó nefndinni að setja fram af mikilli varfærni og með hið takmarkaða hlutverk slíkra nefnda (rannsóknarhlutverk) í huga. Þeim sé á engan hátt ætlað að kveða upp úr um slíka ábyrgð, einungis að draga fram sjónarmið sem leggja megi til grundvallar ákvörðun um ábyrgð. Þegar rannsóknarnefndum hefur verið falið að leggja fram lagaleg álitaefni um ábyrgð einstaklinga, hefur í umboði nefndarinnar verið notað svipað orðalag og í 4. mgr. 4. gr.

Í 2. málsl. 4. mgr. 4. gr. dönsku laganna segir að rannsóknarnefnd megi ekki fela það hlut- verk að leggja fram lögfræðilegt mat á því hvort ráðherra kunni að hafa gerst sekur um embættisbrot sem varði hann ábyrgð. Í skýringum með lögnum segir um þetta að í þeim tilvikum sem ráðherrar eigi í hlut skuli rannsóknarnefndin eingöngu rannsaka og skýra þau atvik sem kunna að hafa þýðingu fyrir ákvarðanatöku þingsins um það hvort aðgerða sé þörf til að kalla eftir pólitískri eða lagalegri ábyrgð ráðherra. Vísað er í þessu samhengi til 15. og 16. gr. stjórnarskrárinnar þar sem annars vegar er kvæðið á um að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur samþykkt á hann vantraust (15. gr.) og hins vegar um að þingið hafi ákærvald í málum vegna embættisbrota ráðherra (16. gr.). Þannig er skýrt tekið af skarið í lögnum um það að þingið eitt eigi að leggja mat á það hvort rétt sé að kalla eftir ábyrgð ráðherra, rannsóknarnefndir geti einungis dregið fram staðreyndir sem geti orðið grundvöllur að mati þingsins hér um.

Í norsku stjórnslufyrirmælunum um rannsóknarnefndir (G-48/75) segir að alla jafna skulu rannsóknarnefnd í skýrslu sinni ekki taka afstöðu til þess hvort framið hafi verið refsivert athæfi eða hvort grundvöllur bótaábyrgðar eða annarra viðurlaga sé fyrir hendi. Slík viðfangsefni sé ákærvaldinu ætlað að meta eða því stjórnvaldi sem skipaði nefndina og leggja fyrir dómstóla til ákvörðunar. Þetta skuli þó ekki aftra nefndinni frá því að leggja mat á hvort hlutlæg skilyrði refsíábyrgðar séu fyrir hendi eða hvort tiltekin málsatvik séu almennt óheppileg eða óforsvaranleg. Í skýrslu norsku nefndarinnar um rannsóknarnefndir frá 2009 segir að rannsóknarnefnd megi fela að tjá sig um ábyrgð einstaklinga en þó megi slík nefnd ekki fjalla um ábyrgð ráðherra. Í skýrslunni er dregið fram að um ráðherraábyrgð og mat á henni sé öðrum aðilum í stjórnkerfinu falið að véla. Er þá vísað til þingsins og þeirra stofnana þess sem hafa hlutverki að gegna þegar slík mál koma upp, þ.e. stjórnskipunar- og eftirlits- nefndina og ábyrgðarnefnd þingsins. Þá var eins og áður segir sett ákvæði í norsku þing-

sköpin um rannsóknarnefndir þingsins (14. gr. a) þar sem nánar er afmarkað að hvaða marki rannsóknarnefndir þingsins skuli leggja mat á ábyrgð en þar segir að rannsóknarnefnd sem skipuð sé af þinginu skuli aðeins leggja fram sjónarmið um ábyrgð einstaklinga að þingið telji þörf á aðstoð við slíkt mat. Virðast því sömu hömlur á starfi nefndanna í Danmörku og Noregi hvað ábyrgð ráðherra varðar enda gildir sú regla í báðum löndum að þingið fer með ákærvald í málum vegna ábyrgðar ráðherra eins og hér á landi.

Almennar reglur um skipan og málsmeðferð fyrir opinberum rannsóknarnefndum hefur hingað til skort hér á landi en með frumvarpi þessu er lagt til að úr því verði bætt. Í frumvarpinu er lagt til að Alþingi hafi ákvörðunarvaldið um rannsóknarnefndir og að þær séu þannig hluti af eftirlitshlutverki Alþingis með ríkisstjórn og stjórnslu. Í frumvarpi þessu eru tillögur vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit með framkvæmdarvaldinu útfærðar nánar og í ljósi þess markmiðs sem hópurinn lagði til að haft verði að leiðarljósi, að efla eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu, er lagt til í frumvarpinu að ákvörðun um skipan slíkra nefnda sé jafnan hjá Alþingi. Er það einnig í samræmi við þá þróun sem verið hefur hér á landi síðustu áratugi og hefur gefist ágætlega. Sú staðreynd að ákvörðun um skipan nefndanna og úrvinnsla þeirra sé á Alþingi tryggir aðkomu stjórnarandstöðu að skipan og úrvinnsla á niðurstöðum nefndanna og tryggir einnig opinbera umfjöllun um skýrslur þeirra. Sá þáttur er mikilvægur og getur orðið nauðsynlegur liður í því að gera upp vandasöm mál sem upp hafa komið og almenningur hefur fylgst með um hríð. Nærtækasta dæmið um þetta er nýleg skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir og afleiðingar falls íslensku bankaanna. Hætt er við að trúverðugleiki þeirrar nefndar sem fékk það viðamikla hlutverk að grafa fyrir um orsakir efnahagshrunsins á Íslandi hefði ekki verið jafnmikill og raunin varð ef nefndin hefði verið skipuð af ríkisstjórn án aðkomu þingsins. Þá er rétt að vekja athygli á því að einstakir ráðherrar geta á grundvelli 38. gr. stjórnarskrárinnar lagt fram á Alþingi tillögu um skipan rannsóknarnefndar eins og önnur þingmál og að auki geta þeir eftir sem áður á grundvelli almennra valdheimilda sinna stofnað til almennrar stjórnsluathugunar á málum sem undir þeirra valdsvið heyrta telji þeir ástæðu til.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 1. mgr. 1. gr. er gildissvið laganna afmarkað sem og hugtakið rannsóknarnefnd. Þar segir að með rannsóknarnefnd sé í lögum þessum átt við sérstaklega skipaða nefnd sem falið er að rannsaka tiltekin málsatvik í mikilvægum málum sem almenning varða og tengjast meðferð opinbers valds. Í fyrsta lagi er áréttað að hér sé átt við sérstaklega skipaða nefnd, („ad hoc“) sem þýðir að lögina ná ekki til fastra nefnda sem skipaðar eru til að rannsaka mál sem upp koma í tilteknum málaflokkum, sbr. t.d. rannsóknarnefnd sjóslýsa og rannsóknarnefnd flugslysa. Nefndirnar eru skipaðar til rannsóknar á einu máli og þær eru lagðar niður þegar rannsókninni er lokið. Þá er áréttað í 1. mgr. að rannsóknarnefnd megi skipa til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða, en með því eru sett ákveðin mörk fyrir því í hvaða tilfellum má skipa slíkar nefndir. Málin þurfa að vera mikilvæg og varða almannahagsmuni með einhverjum hætti, en þau mál sem komið hafa til kasta sérskipaðra rannsóknarnefnda hafa gjarnan verið til umfjöllunar á opinberum vettvangi um skeið og orðið tilefni háværrar gagnrýni á stjórnvöld eða aðra opinbera aðila. Rétt er að árétt að skipun rannsóknarnefndar er úrræði sem ber einungis að nota ef einsýnt er að ekki er unnt að notast við hin hefðbundnu rannsóknarúrræði. Úrræðið er sérúrræði og mikilvægt að á það sé litið sem slíkt og að til þess sé ekki gripið nema nauðsynlegt sé. Nánari umfjöllun um hlutverk rannsóknarnefnda er að finna í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu. Þá er það gert að skilyrði fyrir skipun

slíkrar nefndar að málið þurfi að tengjast meðferð opinbers valds. Með því er áréttað að rannsóknarnefnd megi ekki skipa til athugunar á máli sem varðar einkaréttarlega hagsmuni nema þeir tengist með einhverjum hætti meðferð opinbers valds. Er hér sett inn í frumvarpstextann skilyrði sem hefur verið talið felast í því í norskum og dönskum rétti, að mál varði almanna-hagsmuni eða hafi almenna þýðingu.

Í 2. mgr. segir að ákvörðun um skipan rannsóknarnefndar sé tekin með ályktun Alþingis og að forseti Alþingis skipi hana á grundvelli slíkrar ályktunar. Í tillögu til ályktunar um skipan rannsóknarnefndar skal kveðið á um það hvað rannsaka á, hvernig haga skal rannsókninni og hve margir eiga að sitja í nefndinni. Gert er ráð fyrir að samþykki meiri hluta þingmanna þurfi til að koma á fót slíkri rannsókn. Áður en greidd eru atkvæði um slíka tillögu í þinginu skal henni vísað til þeirrar nefndar þingsins sem fer með eftirlitshlutverk (stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar ef henni verður komið á, sbr. áður nefnt frumvarp til laga um breytingu á þingsköpum Alþingis (þskj. 1433, 686. mál á 138. löggjafarþingi)). Sú nefnd sem fer með eftirlitshlutverkið getur einnig sjálf haft frumkvæði að því að kanna einstakar ákvarðanir eða verklag hjá ríkisstjórn og stjórnýslu hennar sem ástæða þykir til að athuga og til slíkrar athugunar er lagt til í fyrirliggjandi frumvarpi til breytinga á þingsköpum að það nægi að fjórðungur nefndarmanna samþykki tillögu þar um. Slík frumathugun byggist þó alltaf á frjálsri upplýsingagjöf en sé talin þörf á að fela sérfróðum einstaklingum utan þings rannsóknarheimildir til að leiða málsatvik í ljós er unnt að skipa rannsóknarnefnd á grundvelli frumvarpsins, ýmist að tillögu nefndar þeirrar sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis eða á grundvelli tillagna sem nefndin fær til umsagnar. Rétt er að ítreka að réttur til framlagn-ingar tillagna um skipun rannsóknarnefndar er sá sami og almennt um þingmál, sbr. 38. gr. stjórnarskrárinnar, og er sá réttur ekki einskorðaður við þá nefnd sem fer með eftirlitshlut-verkið gagnvart framkvæmdarvaldinu. Sú nefnd skal þó alltaf taka slíkar tillögur til umsagnar og gefa um þær álit áður en greidd eru atkvæði um þær.

Eftirlit þingsins með stjórnýslu og ríkisstjórn hvílir oft og tíðum á herðum stjórnar-andstöðu hverju sinni og til þess að slík úrræði séu virk er nauðsynlegt að gera minni hlutanum kleift að kalla eftir þeim. Í nágrannaríkjunum er yfirleitt gert ráð fyrir að samþykki meiri hluta þingmanna þurfi til að skipuð sé rannsóknarnefnd. Í Noregi þarf hins vegar ein-ungis samþykki þriðjungs þingmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins til að hefja athugun máls á vettvangi nefndarinnar sjálfar og getur nefndin gert það að eigin frumkvæði telji hún það nauðsynlegt í þágu eftirlits þingsins með stjórnýslunni. Í Danmörku er gert ráð fyrir því að til þess að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd þurfi meiri hluti þingmanna að samþykkja tillögur þar um en í tengslum við endurskoðun á lögum um rannsóknarnefndir hefur verið rætt um að heimila minni hluta þingmanna að kalla eftir rannsókn. Hafa tillögur þar um verið lagðar fram í danska þinginu en ekki fengist samþykktar. Í áður nefndu frumvarpi til laga um breytingu á þingskapalögum er lagt til að fjórðungur nefndarmanna í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins geti kallað eftir líkri frumskoðun nefndarinnar en með því er minni hlutanum tryggður réttur til að leggja grundvöll að athugun mála sem getur orðið til þess að draga fram þörf á frekari rannsókn í kjölfarið.

Í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit sem kom út í september 2009 er m.a. lagt til að stofnuð verði fastanefnd á Alþingi sem hafi rannsóknarheimildir á borð við þær sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd norska þingsins hefur, sbr. þskj. 1433, 686. mál, 138. löggjafarþing. Hér er gert ráð fyrir að þær tillögur komi til samþykktar og að stofnuð verði fastanefnd sem hafi með eftirlitshlutverkið að gera og hafi auk þess tilteknu hlutverki að gegna í tengslum við rannsóknarnefndirnar.

Síðasta málsgreininin þarfnast ekki skýringa.



## Um 2. gr.

Lagt er til í 1. mgr. greinarinnar að rannsóknarnefndir séu að jafnaði skipaðar a.m.k. þremur nefndarmönnum. Þó sé heimilt að fela einum einstaklingi rannsóknina mæli sérstök rök með því. Í dönskum lögum um rannsóknarnefndir er gert ráð fyrir að nefndarmenn geti verið einn eða fleiri en í drögum að lögum um opinberar rannsóknarnefndir í Noregi (NOU 2009:9) er lagt til að nefndarmenn skuli ekki vera færri en þrjár og ekki fleiri en fimm og skuli að lágmarki einn þeirra vera lögfræðingur. Ekki þykir æskilegt að setja hér á landi lágmarksfjölda í slíkum nefndum, heldur hafa það sveigjanlegt hversu margir nefndarmenn geta verið. Mál sem koma til athugunar geta bæði verið mjög afmörkuð og einungis krafist rannsóknar eins manns eða afar yfirgripsmikil og kallað á aðkomu fleiri einstaklinga, eftir atvikum með fjölbreyttan bakgrunn. Rétt þykir að leggja það mat í hendur þingsins hverju sinni, hversu margir nefndarmenn þurfa að vera með hliðsjón af umfangi máls hverju sinni. Forseti Alþingis velur formann og afmarkar umboð nefndarinnar, hvort tveggja að höfðu samráði við forsætisnefnd og að fengnum tillögum þeirrar nefndar sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Með þessu er leitast við að tryggja sem víðtækasta pólitíska sátt um skipan og umboð nefndanna.

Í 2. mgr. er fjallað um faglegt hæfi nefndarmanna. Hér er farin sú leið sem farin er í norskum reglum og dönsku lögunum um rannsóknarnefndir og gert ráð fyrir því að jafnaði að a.m.k. einn nefndarmanna sé löglærður. Jafnframt er gert ráð fyrir að sá sem stýri nefndinni sé löglærður. Ástæðan fyrir því að lagt er til að löglærðir einstaklingar skuli að jafnaði stýra nefndinni er fyrst og fremst sú að viðfangsefni rannsóknarnefnda eru gjarnan þau að fjalla um lögfræðileg álitamál sem m.a. geta fjallað um mögulega refsíabyrgð einstaklinga, en þau fjölmörgu álitaeftir sem slíkum málum tengjast eru fyrst og fremst viðfangsefni lögfræðinnar. Þá eru reglur um málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum einnig viðfangsefni lögfræðinnar, enda er slíkum nefndum í nágrannalöndum okkar í yfirgnæfandi tilvika stýrt af löglærðum einstaklingum.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ef nefndinni er sérstaklega falið að varpa ljósi á mögulega refsíabyrgð einstaklinga skuli hún skipuð a.m.k. þremur einstaklingum. Er með því undirstrikað mikilvægi slíkra mála og að vandað sé sérstaklega til starfa þeirra nefnda sem hafa slíkt mat með höndum.

## Um 3. gr.

Til þess að rannsóknarnefnd geti sinnt störfum sínum er nauðsynlegt að hún njóti algers sjálfstæðis. Því er kveðið á um það hér að nefndin skuli vera óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. Alþingi. Þá er einnig tekið fram í greininni að nefndin skuli starfa af óhlutdrægni og að nefndarmenn skuli vera óvilhallir gagnvart þeim stofnunum, fyrirtækjum eða öðrum sem til athugunar eru. Sama á við um þá sem kunna að starfa fyrir nefndina við rannsóknina. Samberilegt ákvæði er í 3. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, gilda reglur stjórnslulaga þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Lögin ná þannig til þeirra sem fara með framkvæmdarvald, þeirra sem fara með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Í ljósi þess að rannsóknarnefndir taka ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna og fara ekki með framkvæmdarvald gilda reglur stjórnslulaga ekki um nefndirnar. Kveða þarf því sérstaklega á um það hvort reglur laganna skuli gilda um nefndirnar, m.a. um hæfi nefndarmanna. Í 2. mgr. greinarinnar er fjallað um sérstakt hæfi nefndarmanna og kveðið á um að um það skuli fara eftir þeim reglum sem gilda eftir 3. gr. stjórnslulaga. Þar segir m.a. um vanhæfisástæður að starfsmaður eða nefndarmaður í stjórnslunni sé vanhæfur til

meðferðar máls ef hann er aðili máls, fyrirvarmaður eða umboðsmaður aðila. Það sama á við ef hann er eða hefur verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar. Einnig veldur það vanhæfi ef nefndarmaður hefur áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnsýslustigi. Það sama á við um starfsmann sem fer með umsjónar- eða eftirlitsvald hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að. Einnig veldur það vanhæfi ef nefndarmaður á sjálfur sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta, venslamenn hans eða sjálfseignarstofnun eða fyrirtæki í einkaeigu sem hann er í fyrirsvari fyrir. Sama á við ef næstu yfirmenn hans hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi eiga sjálfir sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta. Þá segir jafnframt í 3. gr. stjórnsýslulaga að nefndarmaður sé vanhæfur ef að öðru leyti séu fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Ekki er þó um vanhæfi að ræða ef þeir hagsmunir, sem málið snýst um, eru smávægilegir eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins það lítilfjörlegur að ekki er talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvörðun. Að öðru leyti er um skýringu á þessari grein vísað til 3. gr. stjórnsýslulaga.

#### Um 4. gr.

Í greininni eru verkefni rannsóknarnefnda afmörkuð en þau skulu nánar útfærð í umboði nefndarinnar sem forseti Alþingis ákveður í samráði við forsætisnefnd og að fengnum tillögum eftirlitsnefndar þingsins, sbr. 1. mgr. 2. gr. Meginhlutverk rannsóknarnefndar er að afla staðreynda og kanna málsatvik í tileknu máli og gera grein fyrir þeim, en einnig getur nefndin gert tillögu um breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnsýsluframkvæmd, eftir því sem rannsókn hennar gefur tilefni til. 2. mgr. greinarinnar er sambærileg dönskum lögum um sama efni, sbr. 2. og 3. mgr. 4. gr. laga nr. 357/1999, um rannsóknarnefndir.

Í 3. mgr. er fjallað um það að hvaða leyti sé heimilt að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Er alla jafna unnt að fela rannsóknarnefnd slíkt mat og skal nefndin þá eftir atvikum vísa málum þar sem grunur leikur á um refsivert brot til ákærvaldshafa. Er þetta sambærileg regla og kemur fram í 4. mgr. 4. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir, sbr. leiðbeinandi tilmæli dómsmálaráðuneytisins nr. G-48/75 í Noregi. Ef um ráðherra er að ræða skal nefndin aðeins leggja fram slíkt mat ef eftir því er sérstaklega óskað með skýrum hætti í umboði nefndarinnar. Ástæðan fyrir því að sérstök regla gildir hér um ráðherra byggist á því að samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar hefur Alþingi ákærvald þegar um embættisbrot ráðherra er að ræða. Í því felst jafnframt að mat um lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á refsíabyrgð ráðherra er í höndum þingsins. Er þetta sambærilegt því sem tíðkast bæði í Danmörku og Noregi. Í dönskum lögum um rannsóknarnefndir er beinlínis lagt bann við því að rannsóknarnefnd dragi fram lagaleg álitæfni um ábyrgð ráðherra (4. mgr. 4. gr.) en ákvæðið hefur verið skýrt þannig að þegar rannsóknarnefnd fjallar um ábyrgð ráðherra megi einungis fela henni það hlutverk að rannsaka og bregða ljósi á þær staðreyndir málsins sem hafa þýðingu fyrir ákvarðanatöku þingsins um hvort það láti reyna á pólitíska eða lagalega ábyrgð ráðherra. Í norskum reglum um rannsóknarnefndir segir að yfirleitt skuli rannsóknarnefndir í skýrslum sínum ekki taka afstöðu til þess hvort framið hafi verið refsivert athæfi, enda sé slíkt hlutverk í höndum ákærvaldshafa, þeim stjórnvöldum sem skipuðu rannsóknarnefndina eða dómstólanna. Nefndin geti þó velt upp álitæfnum um það hvort hlutlæg skilyrði refsiverðrar háttsemi hafi verið uppfyllt eða hvort athæfið sem um ræðir geti talist óæskilegt eða óforsvaranlegt. Samkvæmt þessu er almennt litið svo á að mat á því hvort ráðherra hafi framið embættisbrot sé í höndum þinganna sjálfra. Í Noregi hefur nýlega verið komið á fót þingkjörinni nefnd,

ábyrgðarnefnd (ansvarskommisjónen) en þingið kýs hana til sex ára í senn. Nefndin er skipuð fimm sérfræðingum en þingið getur vísað því til ábyrgðarnefndar að meta hvort ákæra skuli. Þingið hefur val um það hvort það kalli eftir aðstoð ábyrgðarnefndar við þetta mat sitt og enn hefur ábyrgðarnefnd norska þingsins ekki komið saman. Ábyrgðarnefndin getur látið fara fram framhaldsrannsókn ef þarf en henni er fyrst og fremst ætlað að leggja grundvöll að ákvörðun þingsins um það hvort ákært skuli ef upp kemur ásökum um brot sem getur varðað ráðherra lagalegri ábyrgð.

#### Um 5. gr.

Í 1. mgr. fjallað um fundi nefndarinnar, en formaður stýrir þeim. Nefndin sjálf metur hvort fundir hennar skulu vera opnir eða lokaðir. Rök geta mælt með opnum eða lokuðum fundum en það getur verið æskilegt til að búa nefndunum nauðsynlegan vinnufrið og til að tryggja rannsóknarhagsmunum. Á móti þeim sjónarmiðum má tefla fram þeim rökum að mikilvægt sé að rannsóknarnefndir vinni sem mest fyrir opnum tjöldum, enda fást þær oft og tíðum við mál sem hafa verið tilefni háværrar opinberrar gagnrýni. Rannsóknarnefndum er gjarnan ætlað það hlutverk að draga staðreyndir viðkvæmra mála fram í dagsljósið, enda oft kallaðar sannleiksnefndir. Af þessum sökum getur það beinlínis verið nauðsynlegur þáttur í rannsókn slíkra mála að almenningur geti fylgst með rannsókninni. Þó þarf alltaf að gæta þess að rannsóknarhagsmunir spillist ekki og að skilvirkni nefndarstarfsins sé ekki ógnað. Hér er farin sú leið að hafa þetta opið, en málsatvik geta verið ólík í einstökum málum og rök með og móti opnum fundum verið ólík í hverju einstöku máli. Með þeirri leið sem hér er farin mætti hugsa sér að nefnd gæti valið þann kost að hafa hluta funda sinna opna en hluta lokaða, eftir því hvað hentar rannsókninni hverju sinni. Í dönskum lögum um rannsóknarnefndir er gert ráð fyrir að fundir rannsóknarnefnda skuli vera opnir nema nefndin ákveði annað, en í tilmælum G-48/75 og fyrirbyggjandi lagadrögum um norskar rannsóknarnefndir er lagt til að meginreglan sé sú að fundir nefndanna séu lokaðir, en nefndin geti ákveðið að opna þá. Hér er ekki tekin afstaða til þess hver meginreglan skuli vera, heldur er hverri og einni nefnd falið að meta það og taka ákvörðun hverju sinni. Í lokamálslið 1. mgr. er kveðið á um að nefndin skuli færa gerðabók á fundum sínum.

Rannsóknarnefnd skal leitast við að upplýsa mál eins vel og unnt er. Nefndin hefur fullt sjálfræði um það með hvaða hætti hún nær markmiðum sínum og er sjálfstæði nefndarinnar áréttað í 2. mgr., en þar segir að innan þeirra marka sem lögin og umboð nefndarinnar leyfir ákveði nefndin sjálf hvernig framkvæmd rannsóknar skal hagað. Nefndin skal í því skyni að upplýsa mál sem best kalla eftir þeim upplýsingum sem hún telur nauðsynlegar.

Í 3. mgr. er fjallað um það hvernig nefndin tekur ákvarðanir um framkvæmd rannsóknar, en afl atkvæða ræður þar úrslitum. Verði ágreiningur um einstök atriði í niðurstöðum eða skýrslum nefndarinnar sem hún birtir geta einstakir nefndarmenn gert grein fyrir afstöðu sinni í bókun.

#### Um 6. gr.

Í greininni er fjallað um gagnaöflun fyrir rannsóknarnefndum. Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu til þess að afhenda gögn sem nefndin biður um og er ákvæðið sambærilegt 1. mgr. 9. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir. Nær skylda til afhendingar gagna jafnt til prentaðra (skriflegra) gagna sem rafrænna.

Í 2. mgr. er kveðið á um undanþágu frá afhendingarskyldu skv. 1. mgr. en þar segir að slík skylda sé ekki fyrir hendi ef ætla má að í slíkri afhendingu geti falist játning eða vísbending um að sá sem beðinn er um að afhenda gögnin hafi framið refsiverðan verknað eða að í henni

felist atriði sem valdi honum siðferðislegum hnekki eða tilfinnanlegu fjárhagstjóni. Sama á við efætla má að afhending gagnanna 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. Undanþága frá skyldu til afhendingar gagna byggist þannig í frumvarpinu á sömu reglum og gilda um það hvenær hægt er að skorast undan vitnaskyldu. Er hér um sambærilegt ákvæði að ræða og í 2. málsl. 1. mgr. 9. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir.

Í 3. mgr. er fjallað um skýrslutökur fyrir rannsóknarnefnd. Þeim sem kallaðir eru til skýrslutöku fyrir rannsóknarnefnd er ekki skylt að mæta og gefa skýrslu fyrir nefndinni, en þeim sem á annað borð gefa skýrslu fyrir rannsóknarnefnd er skylt að greina satt og rétt frá fyrir nefndinni. Formaður nefndarinnar skal stýra skýrslutökum en hann getur þó fengið öðrum nefndarmanni það hlutverk. Þá er honum heimilt að fela starfsmanni nefndarinnar eða öðrum er starfar að rannsókninni að beina spurningum að þeim sem gefur skýrslu. Við framkvæmd skýrslugjafar fyrir rannsóknarnefnd er skylt að taka það sem fram fer upp á hljóð- eða myndband.

Í 4. mgr. er fjallað um skýrslutökur fyrir dómi en telji nefndin ástæðu til getur hún leitað eftir aðstoð dómara til að kveðja mann til skýrslutöku fyrir dómi og skal um slíka skýrslugjöf fara eftir þeim ákvæðum sem gilda um meðferð sakamála, sbr. lög nr. 88/2008. Hér er hvað skýrslugjöf fyrir rannsóknarnefndum varðar farin sú leið sem viðhöfð er í Danmörku í þeim tilvikum sem dómari á ekki sæti í rannsóknarnefnd (18. og 19. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir) og sem tíðkast hefur í Noregi, sbr. tilmæli G-48/75. Þá er lagt til að þetta verklag verði lögfest í skýrslu norskrar stjórnskipaðrar nefndar um rannsóknarnefndir frá 15. maí 2009. Þar er gert ráð fyrir að alla jafna byggji rannsóknarnefndir á frjálsri upplýsingagjöf, en hins vegar sé þeim unnt að kalla eftir aðstoð dómstóla til að taka skýrslu af einstaklingnum sé það talið nauðsynlegt. Er þessi leið talin hafa gefist vel í Noregi og sú staðreynd að nefndirnar geti leitað aðstoðar dómstóla í þessu skyni hefur verið talin leiða til þess að rannsóknarnefndir hafa í reynd fengið þær upplýsingar sem þær þurfa á grundvelli frjálsrar upplýsingagjafar. Í Danmörku eru reglur um skýrslugjöf fyrir rannsóknarnefndum tvískiptar eins og áður greinir, eftir því hvort dómari stýri nefndinni eða ekki. Ef dómari er formaður nefndarinnar er þeim sem fyrir nefndina eru kallaðir að jafnaði skylt að gefa skýrslu, en ef annar en dómari er formaður er slík skylda ekki fyrir hendi, en nefndin getur þá farið þess á leit við dómstóla að kalla viðkomandi fyrir rétt til að gefa skýrslu. Ákvæðið sem hér er lagt til byggist þannig á danskri og norski fyrirmynd, en það á sér einnig nokkra samsvörun í íslenskum lögum. Í 5. mgr. 7. gr. laga um umboðsmann Alþingis er að finna sams konar ákvæði sem heimilar umboðsmanni að kalla eftir því við dómstóla að þeir kveðji mann til skýrslutöku vegna rannsóknar máls hjá embættinu. Skal þá við slíka skýrslutöku fara eftir lögum um meðferð sakamála. Ákveða má að slík skýrsla fari fram fyrir luktum dyrum og er sams konar regla lögð til hér. Sams konar ákvæði er einnig í 9. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

#### Um 7. gr.

Ljóst er að athugun rannsóknarnefndar getur snert einstaklinga með mismiklum hætti og þar á meðal geta verið fjölmargir sem eru langt frá því að geta talist hafa svipaða stöðu og aðili máls í venjulegu stjórnslumáli. Hugtakið „aðili máls“ er hvergi skilgreint í stjórnslulögum og þarf að meta það í hverju og einstöku máli hver fellur undir hugtakið, en í framkvæmd hefur hugtakið fengið nokkuð skýra merkingu. Við slíkt mat er almennt litið til þess að hverjum ákvörðunin muni beinast, hverjir eigi beina, verulega eða einstaka hagsmuni af úrlausn málsins og hvort þeir hagsmunir séu lögvarðir. Þessa hagsmuni þarf þó að meta

í hverju og einu tilviki áður en unnt er að segja til um hvort þeir séu það miklir að viðkomandi geti talist aðili máls. Þótt almennt sé unnt að líta til hugtaksins „aðili máls“ á grundvelli stjórnvísulaga þegar afmörkun á hugtakinu „sá sem til rannsóknar er“ á sér stað ber að hafa í huga að niðurstaða rannsóknarnefndar er ekki alfarið sambærileg því þegar stjórnvald tekur ákvörðun í máli. Í almennu stjórnsýslumáli er alla jafna uppi sú staða að viðkomandi stjórnvald hefur það hlutverk að taka ákvörðun í máli sem er ekki hlutverk rannsóknarnefnda. Þeirra ályktanir eru þvert á móti ekki bindandi og því ekki niðurstaða í máli því sem til rannsóknar er. Þá er það oft svo að stjórnsýsluákvörðanir eru teknar í kjölfar kvörtunar eða kæru en rannsóknarnefnd vinnur á grundvelli afmarkaðs umboðs og beinist vinnan oft og tíðum ekki að einstökum ákvörðunum, heldur að breiðari grundvelli á borð við kerfisvanda. Á sama hátt og það skal afmarkað hverju sinni við stjórnsýsluákvörðun hverjir falli undir skilgreiningu á því að vera aðili máls og njóti þeirrar réttarstöðu sem því fylgir þarf þó að afmarka það hverjir njóti stöðu „þess sem til rannsóknar er“ gagnvart rannsóknarnefnd. Það er ekki nauðsynlegt að allir sem rannsóknin snertir með einhverjum hætti njóti sömu réttarstöðu fyrir nefndinni. Þegar fjallað er í frumvarpinu um „þann sem til rannsóknar er“ er fyrst og fremst átt við þá einstaklinga eða lögaðila sem eiga beina hagsmuni af rannsókninni. Má þar nefna sem dæmi þá sem eru til rannsóknar vegna gagnrýnisverðrar eða refsiverðrar háttsemi eða þegar rannsókn beinist að því hvort réttindi viðkomandi hafi verið skert með ólögætum hætti. Þeir sem þannig er háttáð um njóta tiltekinnar réttarstöðu samkvæmt frumvarpinu sem má að nokkru leyti jafna við stöðu aðila máls í stjórnsýslumáli. Mikilvægt er að það hverjir falla undir þann hóp sem nýtur tiltekinnar réttarstöðu við rannsóknina sé ekki skilgreint of þröngt, en það getur komið niður á skilvirkni rannsóknarinnar. Um leið þarf að gæta þess að þeir sem raunverulega eiga hagsmuna að gæta í þessum efnum njóti þeirrar réttarstöðu sem nauðsynleg er svo að réttaröryggi þeirra sá tryggt. Þeir sem ekki falla undir þessa skilgreiningu en eru kallaðir fyrir nefndina eða eru til umfjöllunar hjá henni vegna upplýsingagjafar eingöngu njóta t.d. ekki sömu réttinda og þeir sem til rannsóknar eru. Í ljósi þess hversu fjölbreytileg viðfangsefni rannsóknarnefnda geta verið og oft og tíðum án þess að sjónum sé endilega beint að refsiverðri háttsemi í upphafi er vandasamt að afmarka hugtakið „sá sem til rannsóknar er“ með skýrum hætti í lögum. Slíkt mat þarf að eiga sér stað hjá nefndinni hverju sinni og það getur jafnvel tekið breytingum í einu og sama málinu á meðan á rannsókn stendur ef rannsóknin þróast með þeim hætti að kalli á slíkt endurmat.

Þegar rannsókn beinist að því að meta hvort grundvöllur refsíabyrgðar sé fyrir hendi ber að huga sérstaklega að réttarstöðu grunaðra á grundvelli 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Ef aðrir en ráðherrar eiga í hlut er ákærvaldið í höndum almennra ákærvaldshafa og komi fram við rannsóknina grunur um að refsivert athæfi hafi verið framið mundi rannsóknarnefnd vísa slíku máli til ákærvaldshafa sem tækju ákvörðun um saksókn, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þegar mál fjallar um mögulega refsíabyrgð ráðherra er málið flóknara. Í slíkum málum hefur þingið ákærvald en rannsókn nefndarinnar er ætlað að leggja grundvöll að ákvörðun þingsins um saksókn, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Í 13. gr. laga um landsdóm, nr. 3/1963, segir að ákvörðun um málshöfðun gegn ráðherra skuli gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi og að kæruatriðin skuli nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda sé sókn málsins bundin við þau. Alþingi er síðan ætlað að kjósa mann til að sækja málið af sinni hendi og einnig fimm manna þingnefnd sem skuli fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Málið fer síðan í meðferð landsdóms sem sker úr um það hvort viðkomandi ráðherra sé sekur eða saklaus. Þótt ákvörðun Alþingis um saksókn sé ekki ákæra í hefðbundnum skilningi hefur ákvörðunin sem slík mikil áhrif, enda er saksóknari og landsdómur bundinn af því með hvaða hætti þingið afmarkar sakarefnið í ályktun sinni.

Í ljósi þess að skýrslum rannsóknarnefnda getur verið ætlað að leggja grundvöll að ákvörðun þingsins um saksókn er rétt að tryggja þeim sem til rannsóknar er tiltekin grundvallarréttindi á meðan á málsmeðferð fyrir nefndinni stendur, jafnvel þótt ekki sé unnt að tala um „sakborning“ á þessu stigi málsins þar sem eiginleg sakamálarannsókn hefst ekki fyrr en Alþingi hefur samþykkt málshöfðun. Eigi að síður er mikilvægt að tryggja þeim sem í hlut á tiltekin réttindi á þessu stigi málsins og er það gert í þessari grein frumvarpsins.

Í greininni eru tiltekin þau réttindi sem „sá sem til rannsóknar er“ nýtur undir málsmeðferð nefndarinnar. Samkvæmt 1. mgr. á „sá sem til rannsóknar er“ rétt á aðstoðarmanni að eigin vali á öllum stigum rannsóknar á eigin kostnað. Ef nefndin telur sérstök rök mæla með því að kostnaður vegna starfa aðstoðarmanns skuli greiddur af nefndinni getur hún tekið ákvörðun um það. Slíka ákvörðun er unnt að kæra til forseta Alþingis innan þriggja vikna frá því að hún var kunngjörð þeim sem í hlut á. Hér er um þóknun til aðstoðarmanns byggt á fyrirbyggjandi tillögu í drögum að lögum um norskar rannsóknarnefndir. Í dönskum lögum er gert ráð fyrir að dómsmálaráðherra ákveði þóknun aðstoðarmanns eftir þeim reglum sem gilda um þóknun til verjenda í sakamálum, sbr. 24. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir. Ef til þess kæmi að rannsóknarnefnd tæki þá ákvörðun að þóknun verjanda skyldi greidd af nefndinni væri eðlilegt að miða þá þóknun við það sem tíðkast um þóknun til verjenda í sakamálum.

Í 2. mgr. er lagt til að sá sem til rannsóknar er skuli hafa aðgang að gögnum máls og vera upplýstur um þau atriði sem til skoðunar eru hjá nefndinni og teljast mikilvæg fyrir mál hans. Þetta skal þó aðeins gert að slík upplýsingagjöf skaði ekki rannsóknarhagsmuni eða hagsmuni þriðja manns. Nefndin metur sjálf hvenær upplýsingar eru þess eðlis að rétt sé að upplýsa tiltekna einstaklinga um þær á grundvelli ákvæðisins.

Í 3. mgr. er þeim sem fjallað er um í skýrslu nefndarinnar að lokinni gagnaöflun tryggður andmælaréttur um þau atriði sem nefndin hyggst leggja til grundvallar í skýrslu sinni og varða hlutaðeigandi sérstaklega. Hér er sérstaklega horft til þeirra sem fjallað er um í skýrslu nefndarinnar og tengjast atriðum sem nefndin hyggst leggja áherslu á. Eins og fram hefur komið er nefndinni ekki ætlað neitt vald til að taka endanlegar ákvarðanir. Hún segir aðeins álit sitt á þeim atriðum sem henni er falið að skoða, en þar á meðal getur hún fjallað um mögulega ábyrgð manna á mistökum eða vanrækslu í starfi. Niðurstaða nefndarinnar getur þannig haft mikla þýðingu fyrir þá sem nefndin fjallar um í skýrslu sinni og eru tengdir þeim atriðum sem hún grundvallar niðurstöðu sína á. Því er talið rétt að veita þessum aðilum sérstaklega kost á því að gera athugasemd við þau atriði sem liggja til grundvallar niðurstöðu nefndarinnar og hún íhugar að fjalla um í skýrslu til Alþingis. Nefndinni ber að hafa frumkvæði að þessu eftir gagnaöflun en hún metur sjálf til hvaða einstaklinga andmælaréttur af þessu tagi skuli ná. Þá skal nefndin veita þeim sem hlut á að máli hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði. Svör hans geta síðan gefið nefndinni tilefni til frekari upplýsingaöflunar eða að hún falli frá því að gagnrýna framgöngu hans. Sambærilegt ákvæði er að finna í 3. mgr. 23. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir.

#### Um 8. gr.

Afdráttarlaus þagnarskylda hvílir skv. 1. mgr. á nefndarmönnum, starfsmönnum nefndarinnar og öðrum þeim sem vinna að rannsókninni og nær hún til hvers konar upplýsinga sem þessir einstaklingar fá í tengslum við rannsóknina og leynt eiga að fara. Gildir skyldan jafnt á meðan á rannsókn stendur og eftir að henni lýkur. Er í greininni lögð sambærileg skylda á nefndarmenn og þá sem vinna að rannsókninni og sú sem lögð er á opinbera starfsmenn í 136. gr. almennra hegningarlaga en þar segir að opinber starfsmaður sem segir frá nokkru er leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða

sýslan skuli sæta fangelsi allt að einu ári. Hafi hann gert það til þess að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings, eða noti hann slíka vitneskju í því skyni, má beita fangelsi allt að þremur árum. Sömu refsingu skal sá sæta skv. 2. mgr. greinarinnar sem látið hefur af opinberu starfi og eftir það segir frá eða misnotar á framangreindan hátt vitneskju sem hann hafði fengið í stöðu sinni og leynt á að fara. Með ákvæðinu er tryggt að slíkar upplýsingar fari áfram leynt þó að nefndin fái þær í hendur nema að því marki sem mælt er fyrir um í ákvæðinu. Ákvæði 1. mgr. er sambærilegt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, og á sér einnig nokkra fyrirmynd í 25. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir. Sambærileg ákvæði um þagnarskyldu nefndarmanna og annarra sem vinna að rannsókn er einnig að finna í íslenskum lögum um störf sérstakra stjórnarsýslunefnda, sbr. t.d. 9. gr. laga nr. 35/2004, um rannsókn flugslysa, og 3. mgr. 3. gr. laga nr. 68/2000, um rannsókn sjóslysa.

Ákvæði um þagnarskyldu eru víða í lögum og eru þau af ýmsum toga. Markmið slíkra ákvæða er oft og tíðum að vernda opinbera hagsmuni eða einkahagsmuni einstaklinga eða fyrirtækja. Ef einhver býr yfir upplýsingum sem leynt eiga að fara samkvæmt þagnarskyldureglum er óheimilt að miðla þeim til óviðkomandi. Líklegt er að til þess geti komið að upplýsingar sem rannsóknarnefnd þarf að komast yfir til að bregða ljósi á mál séu þess eðlis að þær lúti reglum um þagnarskyldu sem gera það að verkum að sá sem yfir þeim býr telur sér óheimilt að miðla þeim til nefndarinnar en slíkt brot á þagnarskyldu getur varðað þann sem hana brýtur refsingu skv. 136. og 230. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Af þessum sökum er ákvæðin hættu á að þagnarskylduákvæði geti orðið til þess að nefndin fái ekki aðgang að mikilvægum upplýsingum sem geta orðið til að upplýsa um málsatvik. Því er lagt til í 2. mgr. greinarinnar að unnt sé í umboði nefndarinnar að undanþiggja þá sem falla undir þagnarskyldu slíkri skyldu þegar þeir tjá sig eða veita nefndinni með öðrum hætti upplýsingar. Í norskum stjórnarsýslufyrirmælum um rannsóknarnefndir (rundskriv G-48/75) er mælt fyrir um að í þeim tilvikum sem um þagnarskyldu er að ræða skuli það metið í hverju og einu tilviki hvort hún gildi gagnvart rannsóknarnefndinni. Í skýrslu stjórnskipaðrar nefndar í Noregi frá 15. maí 2009 (NOU 2009:9) er lagt til að ákvörðun sé tekin um þetta í umboði nefndarinnar, eins og lagt er til í frumvarpinu.

Þrátt fyrir almenna þagnarskyldu um upplýsingar sem nefndarmenn og aðrir sem starfa að rannsókninni fá á meðan á rannsókn stendur og eftir að henni lýkur er í frumvarpinu gert ráð fyrir að nefndin eigi að gefa ákvæðnar upplýsingar um störf sín og niðurstöðu rannsóknarinnar. Þannig ber henni skv. 1. mgr. 10. gr. að skila skriflegri skýrslu til forseta Alþingis, sem verður birt opinberlega, ásamt öðrum tilkynningum þar sem ekki verður komist hjá því að víkja að ýmsum atriðum sem almennt ættu að fara leynt til að rökstyðja ályktanir nefndarinnar. Nefndin skal þó að gæta þess að birta ekki upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga nema verulegir almannahagsmunir vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem upplýsingarnar eru um. Enn fremur getur þurft að upplýsa þann sem ætla má að hafi orðið á mistök eða orðið uppvís að vanrækslu í starfi um viðkvæmar upplýsingar til að hann geti átt þess kost að tjá sig. Að lokum verður að vera mögulegt fyrir nefndina að leggja fyrir sérfræðilega ráðgjafa ýmsar upplýsingar til að sú ráðgjöf komi að gagni. Í slíkum tilvikum hvílir þagnarskylda á þeim sem tekur við upplýsingunum frá nefndinni. Ákvæði 3. mgr. 8. gr. er sambærilegt 4. mgr. 4. gr. laga 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, og á sér einnig samsvörun í 26. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir.

## Um 9. gr.

Í 1. mgr. er nefndinni fengið vald til að ákveða sjálf hvaða upplýsingar eða tilkynningar hún birtir opinberlega um störf sín meðan hún vinnur að rannsókninni. Sama gildir um aðgang að gögnum sem nefndin hefur aflað. Þetta ákvæði er til áreðtingar því að almenningur á ekki rétt á upplýsingum um störf nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins og 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996. Nefndinni er þó vissulega heimilt að veita slíkar upplýsingar brjótí það ekki í bága við þagnarskyldu skv. 8. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er kveðið á um að nefndin geti veitt forseta Alþingis upplýsingar um framgang rannsóknarinnar áður en henni er lokið og getur forseti, að höfðu samráði við forsætisnefnd lagt þær upplýsingar fram á Alþingi. Nefndin á sjálf mat um það í hvaða tilvikum sé rétt að gefa slíkar upplýsingar og forseti metur síðan hvort þær séu þess eðlis að rétt sé að leggja þær fram á Alþingi. Þetta getur sérstaklega verið æskilegt ef rannsókn dregst á langinn en einnig getur þetta átt við þegar nefndin metur að upplýsingar sem fram koma við rannsóknina séu þess eðlis að rétt sé að greina frá þeim strax. Slík upplýsingagjöf má þó aldrei verða til að skaða rannsóknarhagsmuni en slíkt mat er einnig í höndum nefndarinnar. Þótt Alþingi geti með þessum hætti fylgst með rannsókninni er þó rétt að ítreka að það hefur enga heimild til íhlutunar í rannsóknina, sbr. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Eins og fram kemur í 1. mgr. greinarinnar ákveður nefndin sjálf að hvaða leyti gögn sem hún hefur aflað skuli afhent almenningsi. Þá gilda upplýsingalög, nr. 50/1996, ekki um störf nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins. Þetta er gert til að tryggja bæði rannsóknarhagsmuni og hraðari meðferð rannsóknarinnar.

Þau gögn sem nefndinni berast munu í mörgum tilvikum vera afrit gagna frá stjórnvöldum en um rétt til aðgangs að þeim hjá stjórnvöldum ætti að fara eftir upplýsingalögum. Með 3. mgr. er nefndinni veitt vald til að ákveða hvort stjórnvald eigi að veita aðgang að slíkum gögnum. Þetta ákvæði gengur framár rétti samkvæmt upplýsingalögum. Mat nefndarinnar ræðst þá af því hvort upplýsingarnar séu þess eðlis að aðgangur að þeim muni skaða rannsóknina. Enn fremur er unnt með þessu að koma í veg fyrir að það opnast fyrir aðgang að vinnuskjölum stjórnvalda, sem almennt eru undanþegin upplýsingarétti skv. 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, vegna þess að þau hafa verið afhent nefndinni. Sambærilegt ákvæði er að finna í 1. mgr. 31. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir og samhljóða ákvæði er í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

## Um 10. gr.

Í greininni er lögð sú skylda á rannsóknarnefnd að skila niðurstöðum sínum í lokaskýrslu til forseta Alþingis og skulu þær jafnframt rökstuddar þar. Skal lokaskýrsla nefndarinnar lögð fyrir Alþingi til meðferðar og umfjöllunar. Þá er rannsóknarnefnd heimilt að skila áfangaskýrslum eða sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar og skal haga meðferð slíkra skýrslna á sama hátt og lokaskýrslunnar. Sá möguleiki að skila áfangaskýrslum getur verið nauðsynlegur í þeim tilvikum sem 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 nefndarinnar. Ákvæðið tekur af skarið um að þetta sé heimilt telji nefndin það rétt. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 1. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Í dönskum lögum um rannsóknarnefndir er ekki sambærilegt ákvæði en litið hefur verið svo á að rannsóknarnefndum sé heimilt að gefa slíkar áfangaskýrslur og það verið tíðkað. Rannsóknarnefnd um málefni sveitarfélagsins Farum hefur gefið slíka áfangaskýrslu



nokkrum sinnum, en nefndin hefur starfað síðan árið 2003 og enn ekki lokið störfum. Störf nefndarinnar hafa dregist á langinn vegna refsímála sem hafa verið höfðuð gegn einstaklingum sem rannsóknin beinist gegn, samtímis rannsókn nefndarinnar. Nefndin hefur þá gripið til þess ráðs að gefa reglulega út áfangaskýrslur þar sem framvindu rannsóknarinnar er lýst. Með því móti gefst almenningi kostur á að fylgjast með meginráttum rannsóknarinnar á starfstíma nefndarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um málsmeðferð skýrslna rannsóknarnefnda innan þingsins. Sú fastanefnd þingsins sem fer með eftirlitshlutverk (væntanlega stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd) fer með lykilhlutverk í úrvinnslu slíkra skýrslna, en skýrslum rannsóknarnefnda skal jafnan vísa til nefndarinnar til umfjöllunar og álitsgjafar. Forseti þingsins, sem fær skýrsluna í sínar hendur, sbr. 1. mgr. 10. gr., skal senda skýrsluna þegar í stað til þeirrar nefndar sem fer með eftirlitshlutverkið sem tekur ákvörðun um meðferð skýrslunnar og það hvort hún skuli strax rædd í þinginu eða hvort hún skuli rædd þar að lokinni efnislegri umfjöllun eftirlitsnefndarinnar. Hér geta verið uppi ýmis sjónarmið eftir eðli og efni rannsókna, hvort rétt sé að ræða skýrsluna strax á Alþingi eða hvort rétt sé að gera það að lokinni efnislegri yfirferð eftirlitsnefndar þingsins. Eftirlitsnefndinni er falið að meta þetta í hverju og einu tilviki. Skýrslan og álit nefndarinnar skal síðan ætíð, að lokinni efnislegri umfjöllun eftirlitsnefndarinnar, tekið til umfjöllunar í þinginu þar sem endanleg afstaða er tekin til niðurstaðna rannsóknarnefndarinnar. Mikilvægt er að hafa í huga að niðurstöður rannsóknarnefndar eru ekki bindandi og því er nauðsynlegt að unnið sé úr þeim með skilvirkum hætti. Skýrslubeiðandi þarf með öðrum orðum að leggja sjálfstætt mat á niðurstöður nefndarinnar og taka ákvörðun um framhaldið sem getur eftir atvikum falið í sér lagabreytingar og gagnrýni á vinnubrögð í stjórnsýslunni og eftir atvikum ráðherra, svo dæmi séu tekin. Ef nefndin hefur fjallað um mál sem snúast um lagalega ábyrgð ráðherra þarf þingið að taka ákvörðun um hvort ákært skuli, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Með því að leggja til skýra málsmeðferð innan þingsins á niðurstöðum rannsóknarnefnda er lögð áhersla á að þeim málum sem fjallað er um í skýrslu nefndanna sé með einhverjum hætti komið í viðeigandi farveg innan stjórnkerfisins og afstaða tekin til þeirra.

Í 3. mgr. er lagt til að tekið sé af skarið um það að með birtingu lokaskýrslu sé störfum nefndarinnar lokið. Með þessu ákvæði er bæði stuðlað að því að rannsóknarnefnd vandi til skýrslugerðarinnar og því að nefndarmenn taki ekki þátt í opinberri umræðu um skýrsluna að lokinni birtingu hennar. Hvort tveggja hvetur til vandaðra vinnubragða nefndarinnar og ýtir undir sjálfstæði hennar. Þannig er lítið svo á að það sé fyrst og fremst skýrslan sem standi eftir sem niðurstaða rannsóknarinnar og þau rök sem þar eru færð fram. Ákvæði þetta er sótt til hugmynda sem reifaðar eru í skýrslu norskrar nefndar um opinberar rannsóknarnefndir, en þar er kveðið á um að með birtingu skýrslu ljúki störfum rannsóknarnefndar og alla jafna væri óeðlilegt t.d. að nefndarmenn mundu taka virkan þátt í umræðum um niðurstöður sínar. Þátttaka nefndarmanna í umræðum um skýrslu nefndarinnar að rannsókn lokinni grefur undan trúverðugleika nefndarinnar og getur kallað á mistúlkunir á niðurstöðum rannsóknarinnar. Þetta ætti þó ekki að koma í veg fyrir að nefndarmenn gætu í kjölfar framlagningar skýrslunnar kynnt meginniðurstöður hennar og svarað spurningum um efni hennar en að því loknu er ekki æskilegt að nefndarmenn taki þátt í umræðum um skýrsluna nema að því marki sem nauðsynlegt er til að svara rangfærslum eða beinum persónulegum árásum. Hvað varðar umræður um efni skýrslunnar ættu fyrrum nefndarmenn þó að sýna fyllstu varkárni og taka einungis þátt í þeim að því marki sem nauðsynlegt telst til að leiðrétta augljósan misskilning eða rangfærslur.

Í 4. mgr. er fjallað um meðferð gagna sem nefndin aflar á starfstíma sínum en þar segir að þau skuli færð Þjóðskjalasafni Íslands og að um aðgang að þeim skuli fara að upplýsingalögum og lögum um Þjóðskjalasafn. Hér er um að ræða sambærilegt ákvæði og í 5. mgr. 17. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Ákvæðinu var bætt inn í frumvarpið að tillögu allsherjarnefndar og var rökstutt með þeim hætti að mikilvægt væri að skýrt væri kveðið á um það í lögnum hvernig skyldi fara með gögn sem nefndin aflaði á starfstíma sínum og aðgang almennings að þeim. Hér er lagt til að meðferð gagna sé að loknum starfstíma nefndar hagað með sama hætti.

#### Um 11. gr.

Í greininni kveðið á um að upplýsingalög gildi ekki um störf rannsóknarnefnda. Þá er þar kveðið á um að 18.–21. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gildi heldur ekki um störf slíkra nefnda. Í þessum ákvæðum er kveðið á um rétt einstaklings til vitneskju um tiltekin atriði vegna skráningar persónuupplýsinga um sig, fræðsluskyldu ábyrgðaraðila þegar upplýsinga er aflað hjá viðkomandi og um skyldu ábyrgðaraðila til að láta hinn skráða vita um vinnslu persónuupplýsinga þegar þeirra er aflað hjá öðrum en honum sjálfum. Ef rannsóknarnefndum yrði gert að uppfylla þessar kröfur er fyrirsjáanlegt að það mundi draga slíkar rannsóknir á langinn og hugsanlega skaða rannsóknarhagsmuni. Rannsóknarnefndir eru ekki hluti af þeirri stjórnslu sem stjórnslulög taka til. Til að taka af allan vafa um þá stöðu er tekið fram að lög gildi ekki um störf nefndarinnar nema sérstaklega sé til þeirra vísað. Þá er hér lagt til að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gildi ekki nema sérstaklega sé til þeirra vísað. Störf nefndarmanna falla því utan við gildisvið þeirra laga. Starf nefndarinnar fellur enn fremur utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Það er rétt að taka fram að þótt stjórnslulög, upplýsingalög og eftirlit umboðsmanns Alþingis taki ekki til starfa rannsóknarnefnda skulu þær taka mið af óskráðum grundvallarreglum stjórnsluréttarins og standa vörð um réttaröryggi þeirra sem sæta rannsókn. Sambærilegt ákvæði er í 2. mgr. 17. gr. laga 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Ákvæðið á sér einnig samsvörum í 29. gr. danskra laga um rannsóknarnefndir.

#### Um 12. gr.

Greinin kveður á um gildistöku laganna og skýrir sig sjálf.