

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir
(skipun rannsóknarnefnda o.fl.).

Frá forsætisnefnd.

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Forseti Alþingis skipar rannsóknarnefnd á vegum Alþingis ef þingið samþykkir ályktun þar um til þess að rannsaka málsatvik í mikilvægu máli sem varðar almenning.

Nefnd sú sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu leggur mat á og gerir tillögu til Alþingis um hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd samkvæmt lögum þessum. Við undirbúning slíkrar tillögu og áður en hún er lögð fram skal sérstaklega leggja mat á tilefni og grundvöll rannsóknar, hvert sé mögulegt umfang hennar og afmörkun og hvort önnur úrræði séu tiltæk. Þá skal nefndin enn fremur leggja mat á fjölda nefndarmanna og hvaða kröfur eigi að gera til faglegrar þekkingar þeirra og áætla kostnað.

Áður en tillaga um skipun rannsóknarnefndar er lögð fram skal leita umsagnar forseta Alþingis um þau atriði sem tilgreind eru í 2. mgr. Við undirbúning hennar er forseta Alþingis heimilt að leita umsagnar ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis um tillöguna.

Ef tillaga um skipun rannsóknarnefndar kemur ekki frá þeirri nefnd sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, sbr. 2. mgr., skal, að lokinni fyrri umræðu, vísa henni til þeirrar nefndar til athugunar sem gefur þinginu álit sitt um hana að fenginni umsögn forseta Alþingis, sbr. 3. mgr., áður en greidd eru atkvæði um tillöguna við síðari umræðu.

Alþingi getur hvenær sem er breytt eða afturkallað rannsókn með nýrri ályktun.

2. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Fjöldi nefndarmanna skal ákveðinn í ályktun Alþingis. Heimilt er að fela einum einstaklingi rannsókn máls ef rök mæla með því. Forseti Alþingis velur formann og afmarkar umboð nefndar, hvort tveggja í samráði við forsætisnefnd og nefnd þá sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, sbr. 2. mgr. 1. gr. Forfallist nefndarmaður eða ef hann getur ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu getur forseti Alþingis skipað annan mann til þess að taka sæti í nefndinni.

Formaður rannsóknarnefndar skal vera lögfræðingur. Fari einn maður með rannsókn máls skal hann enn fremur vera lögfræðingur. Hann skal uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara samkvæmt lögum um dómstóla, en að undanskildum ákvæðum um hámarksaldur, sbr. 5. mgr. 31. gr. þeirra laga.

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

Dómara, sem skipaður er til setu í rannsóknarnefnd, skal veitt leyfi frá störfum dómsins meðan nefndin starfar.

Opinber starfsmaður, sem skipaður er til setu í rannsóknarnefnd eða starfar fyrir slíka nefnd, á rétt á launalausum leyfi þann tíma sem nefndin starfar.

Sá sem starfar fyrir rannsóknarnefnd, sbr. 4. og 5. mgr., heldur réttindum sem hann hefur áunnið sér á grundvelli laga eða kjarasamninga og frekari ávinnslu þeirra, þ.m.t. lífeyrisréttindum.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Rannsóknarnefnd getur ráðið starfsmenn sér til aðstoðar. Forseti Alþingis staðfestir ráðningu þeirra og ákveður þeim laun. Hann útvegar rannsóknarnefnd jafnframt annan mannafla og aðbúnað sem er nauðsynlegur við rannsóknina.
- b. Laganúmerið „nr. 70/1996“ í 2. mgr. fellur brott.
- c. Í stað 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Forseti Alþingis ákveður nefndarmönnum laun fyrir störf þeirra og önnur starfskjör.
Kostnaður af starfi rannsóknarnefndar greiðist úr ríkissjóði í samræmi við fjárheimildir hverju sinni.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:
Um sérstakt hæfi nefndarmanna og starfsmanna fer eftir sömu reglum og fram koma í 3. gr. stjórnslulaga.
- b. Laganúmerið „nr. 37/1993“ í 3. mgr. fellur brott.

5. gr.

5. gr. laganna ásamt millifyrirsögn á undan greininni orðast svo:

Verkefni rannsóknarnefndar og tilkynningar.

Meginhlutverk rannsóknarnefndar er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í máli, sbr. 1. mgr. 1. gr. Verkefni rannsóknarnefndar skal skýrt afmarkað í umboði hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr.

Rannsóknarnefnd má fela það verkefni að gefa álit sitt á því hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila. Vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynnir hún ríkissaksóknara það sem ákveður hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eða ákvæðum annarra laga sem gilda um störf hans, skal hún tilkynna viðkomandi forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti.

Ekki er skylt að gefa viðkomandi kost á að tjá sig sérstaklega um þá ákvörðun rannsóknarnefndar að senda mál til ríkissaksóknara eða tilkynna það forstöðumanni eða ráðuneyti, sbr. 2. mgr. Upplýsingar um slíkar tilkynningar skulu birtar í skýrslu rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd, sem gefa skal álit sitt á stjórnslu ráðherra, sbr. 2. mgr., verður ekki falið að meta ábyrgð ráðherra samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Henni er þó heimilt að vekja athygli nefndar sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu á málsatvikum sem kunna að gefa Alþingi tilefni til að kanna grundvöll ábyrgðar ráðherra.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Formaður stýrir starfi rannsóknarnefndar.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Rannsóknarnefnd skal beita heimildum sínum til öflunar gagna og upplýsinga skv. 7. og 8. gr. í þágu lögmætra markmiða sem tengjast rannsókn nefndarinnar og gæta þess að ganga ekki lengra en nauðsyn krefur.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Laganúmerið „nr. 88/2008“ í 4. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „3. og 5. mgr.“ í 7. mgr. kemur: 2. mgr.
- c. Í stað orðanna „3. mgr.“ í 7. mgr. kemur: 4. mgr.
- d. Í stað orðanna „3. og 7. mgr.“ í 8. mgr. kemur: 2. mgr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „3. og 7. mgr.“ í 1., 2. og 3. mgr. kemur: 2. mgr.
- b. Laganúmerin „nr. 88/2008“ í 4. mgr. og „nr. 19/1940“ í 6. mgr. falla brott.

9. gr.

Í stað orðanna „skv. 18. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940“ í 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: skv. 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður sem verður 1. másl., svohljóðandi: Rannsóknarnefnd skal veita forseta Alþingis upplýsingar um rekstur og útgjöld rannsóknarnefndar.
- b. Á eftir orðunum „Rannsóknarnefnd getur“ í 2. mgr. kemur: enn fremur.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna.

- a. Í stað orðanna „eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart“ í 2. mgr. kemur: eftirlit Alþingis með.
- b. Við 3. mgr. bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Formaður rannsóknarnefndar skal þó afhenda forseta Alþingis reikningslegt uppgjör yfir störf rannsóknarnefndar og árita það innan þriggja mánaða frá því að nefndin lýkur störfum. Formaður rannsóknarnefndar ber ábyrgð á fjárreiðum nefndarinnar og er í fyrirsvari fyrir þær þar til endurskoðun á reikningslegu uppgjóri hefur farið fram. Hann ber jafnframt ábyrgð á frágangi skjala rannsóknarnefndar til varðveislu, sbr. 4. mgr.
- c. 2. másl. 4. mgr. orðast svo: Um aðgang að þeim fer samkvæmt ákvæðum 39. gr. laga um opinber skjalasöfn.

12. gr.

Orðin „nr. 19/1940, með síðari breytingum“ í 13. gr. a laganna sem verður 14. gr. þeirra falla brott.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna sem verður 15. gr. þeirra:

- a. Laganúmerið „nr. 77/2000“ í 1. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
 Ákvæði 1. mgr. gilda einnig frá því að rannsóknarnefnd hefur tilkynnt ákærvaldi um grun um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað, sbr. 2. mgr. 5. gr., þar til ákærvald hefur ákveðið að taka mál viðkomandi til meðferðar sem sakamál. Hafi mál verið fellt niður skulu þeir sem rannsókn beinist að njóta réttinda samkvæmt ákvæðum 18.–21. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og 14. gr. upplýsingalaga.
- c. Í stað laganúmersins „nr. 77/2000“ tvívegis í 2. mgr. kemur: um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.
- d. Í stað tilvísunarinnar „9. gr.“ í 2. mgr. kemur: 14. gr.

14. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Er lög þessi hafa öðlast gildi skal stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjalla um ályktun Alþingis frá 7. nóvember 2012, um rannsókn á einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., í því skyni að tryggja að afmörkun og umfang rannsóknarinnar verði í samræmi við ákvæði laga þessara. Enn fremur skal nefndin tryggja að undirbúningur rannsóknarinnar fari fram skv. 2. og 3. mgr. 1. gr. Að lokinni umfjöllun nefndarinnar og eftir atvikum Alþingis skipar forseti Alþingis nefndina og afmarkar nánar umboð hennar í samráði við forsætisnefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, sbr. 1. mgr. 2. gr.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

I.

Frumvarp þetta er flutt af forsætisnefnd, en í henni eiga sæti Einar K. Guðfinnsson, Kristján L. Möller, Þórunn Egilsdóttir, Valgerður Gunnarsdóttir, Steingrímur J. Sigfússon, Þorsteinn Sæmundsson og Björt Ólafsdóttir.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Tilfnið er sú reynsla sem fengist hefur af framkvæmd laganna og skipun þeirra tveggja nefnda sem starfað hafa á grundvelli þeirra.

Á sumarfundi forsætisnefndar í ágúst 2013 var fjallað um reynsluna af skipun rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparísjóðanna og rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð o.fl. Var samþykkt á fundinum að skrifstofa Alþingis tæki saman í greinargerð upplýsingar um reynsluna af framkvæmd laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Á sumarfundi forsætisnefndar í ágúst 2014 voru rædd drög að greinargerð laga-skrifstofu Alþingis, en lokið var við gerð hennar í janúar 2015 og hún gerð opinber á vef Alþingis. Í greinargerðinni eru dregin saman þau atriði sem telja verður að máli skipti við undirbúning og skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir. Er þar sérstaklega horft til þess hvernig rannsóknarnefndunum var komið á fót og aðkomu forseta Alþingis og skrifstofu Alþingis að þeim undirbúningi. Jafnframt er í greinargerðinni leitast við að lýsa þeim atriðum sem voru til þess fallin að hafa áhrif á starfstíma og kostnað rannsóknarnefndanna. Í lokakafla greinargerðarinnar eru settar fram tillögur til úrbóta. Þar er í

fyrsta lagi lagt til að lög um rannsóknarnefndir verði endurskoðuð með það fyrir augum að gera undirbúning að skipun rannsóknarnefnda markvissari. Í því sambandi verði hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og forseta Alþingis endurskoðað og gert skýrara. Í öðru lagi er lagt til að ákvæði laganna um verkefni rannsóknarnefnda verði könnuð. Þar verði greint betur meginhlutverk rannsóknarnefnda, þ.e. annars vegar að gera grein fyrir málsatvikum í mikilvægu máli sem varðar almenning og hins vegar að fjalla um grundvöll laga-legrar ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila, og tilkynningar um grun um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum opinberra starfsmanna. Í þriðja lagi er lagt til að rannsóknarnefndir fjalli ekki um ábyrgð ráðherra samkvæmt lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, heldur verði slíkt í verkahring þingsins sjálfs eða stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. 3. mgr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Í fjórða lagi verði tekin upp ákvæði um fjármál rannsóknarnefnda og um upplýsingagjöf til forseta Alþingis. Í fimmta lagi verði, samhliða mögulegum lagabreytingum, unnið sjálfstætt að því að bæta verklag við undirbúning tillagna um skipun rannsóknarnefnda, hvenær rétt sé að skipa slíkar nefndir og hvernig skuli haga undirbúningi starfa þeirra og skipun nefndarmanna. Loks í sjötta lagi verði verklag samræmt við frágang og skil á gögnum til Þjóðskjalasafns Íslands þegar rannsóknarnefnd hefur lokið störfum.

II.

Eins og rakið er í greinargerð lagaskrifstofu Alþingis eru rannsóknarnefndir öflugt úrræði sem Alþingi hefur til þess að rannsaka og upplýsa mikilvæg mál sem varða almenning. Á það sérstaklega við um mál sem eru flókin og yfirgripsmikil og þar sem reynt getur á ábyrgð einstaklinga og lögaðila. Megintilgangur með störfum rannsóknarnefnda er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málavöxtum og vera þannig grundvöllur að frekari ákvörðunum Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda. Rannsóknarnefnd er þannig ekki ætlað að kveða upp úr um ábyrgð einstaklinga eða lögaðila. Rannsóknarnefnd kann hins vegar að vera falið að gefa álit sitt á því hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila. Ef rannsóknarnefnd er falið slíkt hlutverk er hætta á að málsmeðferðin þyngist og að hún verði fyrirferðarmeiri. Við setningu gildandi laga um rannsóknarnefndir var sérstaklega áréttað að skipun slíkrar nefndar væri úrræði sem einungis ætti að nota ef einsýnt væri að ekki væri unnt að notast við hefðbundin rannsóknarúrræði sem væru hluti af framkvæmdarvaldinu. Var í því sambandi vísað til rannsóknarnefnda í tilgreindum málaflokkum, svo sem rannsóknarnefndar sjóslýsa og rannsóknarnefndar flugslysa. Til viðbótar þessu verður einnig að líta til eftirlitsúrræða Alþingis samkvæmt þingsköpum Alþingis, þ.m.t. heimilda til samráðs við stjórnvöld og við öflun upplýsinga um einstök málefni.

Sú tiltölulega stutta reynsla sem er af framkvæmd laga um rannsóknarnefndir og sú gagnrýni sem fram hefur komið um að störf þeirra taki of langan tíma, þær séu of dýrar og skili litlum árangri er að mörgu leyti í samræmi við gagnrýni sem fram hefur komið á störf rannsóknarnefnda í Danmörku og framkvæmd þarlendrar laga um rannsóknarnefndir. Í Danmörku hefur verið gagnrýnt að rannsóknarnefndir séu kostnaðarsamar, störf þeirra taki langan tíma og að þær séu þungar í vöfum. Er gerð grein fyrir þeirri gagnrýni og umræðu um önnur úrræði í greinargerð lagaskrifstofu Alþingis. Frá því að greinargerðin lá fyrir í janúar 2015 hafa málefni rannsóknarnefnda og önnur möguleg rannsóknarúrræði verið til frekari umræðu í Danmörku og þá hvernig megi á sem hagkvæmastan hátt mæta þörfum þingsins fyrir

upplýsingar og gögn um málefni sem snerta störf ráðherra eða stjórnarsýslu á hans sviði.¹ Í Noregi hafa rannsóknarnefndir einnig verið skipaðar til að rannsaka orsakir atburða, svo sem slysa eða óhappa, sem ekki endilega varða stjórnarsýslu. Í II. kafla almennra athugasemda við frumvarp það sem varð að lögum um rannsóknarnefndir er reglum um rannsóknarnefndir í Danmörku og Noregi lýst nánar.²

Markmið frumvarpsins er að skapa skýrari grundvöll fyrir skipun rannsóknarnefnda þar sem lögð er áhersla á markvissari aðkomu forseta Alþingis að faglegum undirbúningi skipunarinnar. Með þeim hætti er stefnt að því að fyrir Alþingi liggi sem bestar upplýsingar áður en ákvörðun er tekin um skipun rannsóknarnefndar. Jafnframt verði skýrlega greint á milli ákvörðunar Alþingis um skipun rannsóknarnefndar og þeirrar stjórnarsýslu sem fram fer í þágu Alþingis, auk þess sem sett verði skýrari ákvæði um verkefni rannsóknarnefnda og um ábyrgð á fjárreiðum þeirra.

III.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á gildandi lögum, nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, þar sem brugðist er við ábendingum og tillögum sem fram hafa komið um skipun og störf rannsóknarnefnda. Er þar að meginstefnu til byggt á greinargerð lagaskrifstofu Alþingis.

Í fyrsta lagi miða breytingarnar að því að styrkja frekar undirbúning við skipun rannsóknarnefnda og framkvæmd ályktana Alþingis. Er lagt til að við undirbúning tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar verði aflað umsagnar forseta Alþingis um hana, en mikilvægt er að nýta þá þekkingu og reynslu sem skrifstofa þingsins hefur af starfsemi slíkra nefnda. Að auki verði forseta Alþingis heimilt við undirbúning umsagnarinnar að leita eftir umsögn ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis um málið, en þessir eftirlitsaðilar á vegum Alþingis búa yfir mikilsverðri þekkingu á störfum stjórnvalda. Með slíkum undirbúningi gefst betur færi á að leggja mat á tilefni rannsóknar, hvort um sé að ræða mikilvægt mál sem varðar almenning, mögulegt umfang og kostnað rannsóknar, hvort önnur úrræði séu tiltæk og þær kröfur sem rétt er að gera til nefndarmanna og kveða nánar á um réttarstöðu þeirra sem taka sæti í rannsóknarnefnd. Líta má á slíka málsmeðferð sem eins konar forathugun á því hvort skipa eigi rannsóknarnefnd og hvert geti verið verkefni slíkrar nefndar. Til að tryggja að slík athugun fari fram er forseti Alþingis þinginu til ráðgjafar. Það er síðan þingið sjálft sem ákveður hvort skipuð verði rannsóknarnefnd. Með þessum breytingum er leitast við að skýra betur hlutverk forseta Alþingis, en það verður síðan í verkahring hans að fylgja eftir ályktun Alþingis með því að skipa nefndarmenn og að útvega nefndinni aðstöðu og búnað.

Í öðru lagi er leitast við að skýra nánar með hvaða hætti rannsóknarnefnd skuli fjalla um ábyrgð einstaklinga eða lögaðila. Er við það miðað að fela megi rannsóknarnefnd að gefa álit á því hvort til staðar séu lögfræðileg atriði sem varpað geta ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila. Lagt er til að fram komi með skýrum hætti að rannsóknarnefndir fjalli ekki um ábyrgð ráðherra samkvæmt lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, en orðalag 7. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir gefur slíkt ekki skýrlega til kynna. Til þess að fyrirbyggja mögulegan misskilning er gert ráð

¹ Sjá til að mynda Bo Smith-udvalget: *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag København 2015, bls. 254–256. Nefndin var skipuð af Djøf vorið 2014 og var skýrsla nefndarinnar birt 21. september 2015.

² Sjá enn fremur Johan Giertsen: *Gransking*. Universitetsforlaget, Bergen 2008; einnig NOU 2009:9, *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner*.

fyrir því að rannsóknarnefnd geti þó vakið athygli nefndar þeirrar sem fer með eftirlits-
hlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu, stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, á máls-
atvikum sem kunna að gefa Alþingi tilefni til að kanna grundvöll ábyrgðar ráðherra. Af
lokamálsgrein 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis leiðir að það er í verkahring
stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, á grundvelli þeirra málavaxta sem rannsókn hefur leitt í
ljós, að gera tillögur um frekari aðgerðir þingsins. Lýsing rannsóknarnefndar á tilteknum
málavöxtum, þ.m.t. störfum ráðherra, getur þannig leitt til þess að Alþingi láti, á grundvelli
niðurstöðu rannsóknarnefndar, kanna sérstaklega grundvöll málshöfðunar á hendur ráðherra,
sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Slík könnun færi þá fram á vegum stjórnskipunar- og eftir-
litsnefndar.

Í þriðja lagi er lagt til að kveðið verði skýrar á um skyldu rannsóknarnefndar til þess að
veita forseta Alþingis upplýsingar um framgang og útgjöld rannsóknarnefndar. Jafnframt því
verði kveðið skýrar á um fjármál rannsóknarnefnda, þ.m.t. um reikningslegt uppgjör á störf-
um þeirra og um ábyrgð á þeim.

Í fjórða lagi eru áréttuð almenn sjónarmið um meðalhóf við beitingu rannsóknarheimilda
rannsóknarnefndar.

Í fimmta lagi er lagt til að kveðið verði skýrar á um aðgang að gögnum rannsóknarnefndar
í þeim tilfellum þegar rannsóknarnefnd hefur tilkynnt ákærvaldi um grun um að refsiverð
háttsemi hafi átt sér stað þar til ákærvald hefur lagt mat á slíkt mál og ákveðið hvort af
saksókn verði.

Loks eru í sjötta lagi lagðar til breytingar sem lúta að orðalagi og samræmi í texta laganna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru lagðar til umtalsverðar breytingar á 1. gr. gildandi laga um rann-
sóknarnefndir sem miða annars vegar að því að kveða með skýrari hætti á um hlutverk
stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sem að endingu leggur mat á hvort lögð verði fram tillaga
til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar, og hins vegar skýra betur aðkomu forseta
Alþingis og skrifstofu þingsins til að hrinda í framkvæmd ályktun þess um skipun
rannsóknarnefndar.

Í 1. mgr. er, í samræmi við það meginhlutverk rannsóknarnefnda að afla upplýsinga og
gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 5. gr. laga um rann-
sóknarnefndir, tekið fram að rannsóknarnefnd sé skipuð til þess að rannsaka málsatvik í
mikilvægu máli sem varðar almenning. Með því er lögð áhersla á að málið sé mikilvægt og
varði almannahagsmuni með einhverjum hætti. Jafnframt er áréttuð að rannsóknarnefnd er
skipuð af Alþingi og starfar á vegum þess og heyrir þannig ekki undir framkvæmdarvaldið.
Birtist þetta til að mynda í því að skv. 1. mgr. 14. gr. laganna taka lög um umboðsmann
Alþingis ekki til rannsóknarnefnda og ekki heldur stjórnslutlög, nema slíkt sé beinlínis tekið
fram.

Í 2. mgr. er kveðið skýrt á um að nefnd sú sem fer með eftirlit Alþingis með fram-
kvæmdarvaldinu, nú stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, leggi mat á og geri tillögu um hvenær
rétt er að skipa rannsóknarnefnd samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir. Um þetta mat er
rétt að vísa til umfjöllunar í framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar um gildissvið frumvarps
þess sem varð að lögum um rannsóknarnefndir (139. löggjafarþing 2010–2011, þskj. 1497
– 348. mál). Er þar til að mynda rakið að ekki eigi að grípa til þessa sérstaka úrræðis, að
skipa rannsóknarnefndir, nema einsýnt sé að ekki sé unnt að notast við hefðbundin rann-
sóknarúrræði. Um sé að ræða sérstakt úrræði og ekki eigi að grípa til þess nema þegar nauð-

syn krefur. Í nefndarálitinu eru rakin sjónarmið sem sérstaklega ber að líta til við skipun rannsóknarnefnda, en ekki er lagt til að vikið verði frá þeim með frumvarpi þessu.

Í þeim tilgangi að vanda undirbúning skipunar rannsóknarnefnda eru í 2. mgr. greinarinnar rakin þau atriði sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skal sérstaklega leggja mat á. Í fyrsta lagi er áréttað að leggja skuli mat á tilefni og grundvöll rannsókna, en þar er vísað til þess að um sé að ræða mikilvægt mál sem varðar almenning, sbr. 1. mgr. greinarinnar. Auk áður-nefndra sjónarmiða í framhaldsnefndaráliti allsherjarnefndar er lagt til að við matið verði jafnframt kannað hvort önnur eftirlitsúræði þingsins geti mögulega stefnt að sama markmiði, svo sem skýrslubeiðnir til Ríkisendurskoðunar, fyrirspurnir til ráðherra eða stjórnvalda eða upplýsingagjöf til þingnefnda, sbr. IV. kafla laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, með síðari breytingum.

Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar skal enn fremur leggja mat á mögulegt umfang rannsókna og afmörkun, fjölda nefndarmanna og hvaða kröfur eigi að gera til þekkingar þeirra og áætla kostnað. Við mat á síðastgreindu atriðum skiptir miklu að Alþingi hafi sem bestar upplýsingar um hvað búi að baki mati á einstökum atriðum. Til þess að tryggja slíkt sem best er í 3. mgr. lagt til að áður en þingsályktunartillaga stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skipun rannsóknarnefndar er lögð fram skuli leita umsagnar forseta Alþingis um hana. Í slíkri umsögn gefst tækifæri til þess að gera grein fyrir þeirri reynslu sem er hjá skrifstofu þingsins og leita frekari upplýsinga og aðstoðar hjá einstaklingum sem þekkingu hafa á viðfangsefninu og rannsóknum og eftir atvikum hjá ríkisendurskoðanda og umboðsmanni Alþingis. Er beinlínis gert ráð fyrir því að forseti Alþingis geti leitað umsagnar þessara trúnaðarmanna þingsins um málið, að virtu sjálfstæði þeirra. Markmiðið með þessari málsmeðferð er að Alþingi hafi sem bestan grundvöll til að leggja mat á hvort ráðast skuli í fyrirhugaða rannsókn og jafnframt ætti að vera auðveldara að hrinda ályktun um skipun rannsóknarnefndar í framkvæmd. Umsögn forseta þingsins er samkvæmt orðalagi ákvæðisins ekki takmörkuð við hin rekstrarlegu atriði. Þar undir fellur einnig að veita umsögn um það hvort um sé að ræða mikilvægt mál sem varðar almenning. Líta má á umsögn forseta Alþingis sem lið í forathugun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á því hvort tilefni sé til þess að skipa rannsóknarnefnd og hvernig afmarka megi verkefni rannsóknarnefndar. Ekkert er því til fyrirstöðu að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd óski eftir því að skrifstofa Alþingis dragi saman fyrirliggjandi upplýsingar og afli álit sérfróðra aðila á einstökum atriðum, auk þess sem nefndin getur beitt heimildum sínum samkvæmt þingsköpum til þess að afla upplýsinga hjá stjórnvöldum. Leggja ber áherslu á að það er Alþingi sjálft sem ákveður á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga hvort rannsókn fari fram. Umsögn forseta Alþingis þjónar annars vegar þeim tilgangi að skapa sem bestan grundvöll fyrir ákvörðun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar og hins vegar að henni verði sem best framfylgt.

Lög um rannsóknarnefndir gera almennt ráð fyrir því að tillaga um skipun rannsóknarnefndar komi frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Í 4. mgr. er á hinn bóginn gert ráð fyrir því að tillaga um skipun rannsóknarnefndar geti verið lögð fram af annarri þingnefnd eða þingmanni, sbr. 2. mgr. 1. gr. gildandi laga um rannsóknarnefndir. Þegar svo ber undir hefur ekki áður verið aflað umsagnar forseta Alþingis um hana. Í ákvæðinu er því lagt til að eftir fyrri umræðu um tillöguna verði henni vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Gert er ráð fyrir því að nefndin gefi Alþingi álit sitt um tillöguna að fenginni umsögn forseta Alþingis. Í framkvæmd mundi slíkt gerast með þeim hætti að þegar tillögunni hefur verið vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar aflar nefndin umsagnar forseta Alþingis um hana.

Loks er í 5. mgr. áréttaður sá réttur Alþingis að geta hvenær sem er breytt eða afturkallað rannsókn með nýrri ályktun.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 2. gr. gildandi laga sem miða að því að kveða nánar á um hlutverk forseta Alþingis við skipun rannsóknarnefnda og um réttindi þeirra sem skipaðir eru í rannsóknarnefnd á vegum Alþingis.

Í 1. mgr. 2. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir því að forseti Alþingis velji formann rannsóknarnefndar og afmarki umboð nefndarinnar, hvort tveggja í samráði við forsætisnefnd og að fengnum tillögum þeirrar nefndar sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Eins og rakið er í kafla II.3 í greinargerð lagaskrifstofu Alþingis er þessi málsmeðferð þung og óskilvirk, sérstaklega þegar kemur að hlutverki forseta Alþingis gagnvart stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og forsætisnefnd Alþingis. Þá hefur við framkvæmd ályktana Alþingis um skipun rannsóknarnefnda fengist reynsla og orðið til ákveðin þekking á rekstri slíkra nefnda. Sú reynsla og þekking er hjá skrifstofu Alþingis, en ekki hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Það er því mikilvægt að hlutverk forseta Alþingis og skrifstofu þingsins sé skýrt annars vegar og hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hins vegar. Einnig er mikilvægt að skýr skil séu á milli þingnefnda og þeirrar stjórnýslu sem fram fer í þágu Alþingis.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 1. og 2. gr. laga um rannsóknarnefndir hafa þann tilgang að greina annars vegar á milli undirbúnings þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar og að hrinda í framkvæmd ályktun Alþingis. Með þeim hætti er leitast við að gera skipun rannsóknarnefnda markvissari og skýra um leið betur hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, forsætisnefndar og forseta Alþingis. Ákvæði 2. gr. frumvarpsins taka til þess þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um skipun rannsóknarnefndar, með þeim undirbúningi sem greinir í nýrri 1. gr. laganna, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu felst nánar að þegar tillaga til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar hefur verið samþykkt kemur það í hlut forseta Alþingis að finna menn til setu í rannsóknarnefnd, einn til þrjá eftir atvikum, og afmarka nánar umfang rannsóknarinnar. Gert er ráð fyrir því að við það hafi hann samráð við forsætisnefnd og stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og haldi þannig nefndunum upplýstum um málið. Sér til aðstoðar hafi forseti Alþingis skrifstofu þingsins og eftir atvikum utanaðkomandi aðilar eftir því sem hann telur tilefni til. Með þessu er skilið betur á milli tillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skipun rannsóknarnefndar og aðgerða til að hrinda henni í framkvæmd sem þá er á ábyrgð forseta Alþingis.

Í 1. mgr. 2. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir því að rannsóknarnefnd verði skipuð a.m.k. þremur mönnum, en heimilt sé að fela einum einstaklingi rannsókn máls ef rök mæla með því. Í stað þessa er lagt til að fjöldi nefndarmanna verði ákveðinn í ályktun Alþingis, sbr. 1. mgr. 2. gr. samkvæmt frumvarpinu. Fjöldi rannsóknarnefndarmanna mun því ráðast af umfangi rannsóknar hverju sinni. Jafnframt verði heimilt að fela einum einstaklingi rannsókn máls ef rök mæla með því.

Ákvæði 2. og 3. mgr. greinarinnar eru að meginefni samhljóða 2. og 3. mgr. 2. gr. gildandi laga. Leggja ber áherslu á að þó svo að heimilt verði að víkja frá skilyrði um hámarksaldur héraðsdómara samkvæmt lögum um dómstóla gildir ávallt það almenna hæfisskilyrði að sá sem skipaður er til setu í rannsóknarnefnd hafi við skipun sína og á meðan nefndin starfar nauðsynlegt líkamlegt og andlegt heilbrigði.

Í 4. og 5. mgr. er fjallað um réttarstöðu héraðsdómara sem skipaður hefur verið til setu í rannsóknarnefnd og ríkisstarfsmenn sem leyfi fá frá störfum sínum á meðan þeir sitja í slíkri nefnd eða starfa fyrir hana. Í stað þess að takmarka ákvæðið við héraðsdómara er vísað til dómara en með því tekur ákvæðið einnig til hæstaréttardómara sem kunna að vera skipaðir til setu í rannsóknarnefnd. Þá er í 5. mgr. lagt til að í stað ríkisstarfsmanns komi opinber

starfsmaður, en undir það hugtak falla ríkisstarfsmenn samkvæmt starfsmannalögum, svo og starfsmenn sveitarfélaga.

Í 6. mgr. greinarinnar, sbr. 2. og 3. málsl. 4. mgr. 2. gr. gildandi laga, er með skýrari hætti tekið fram að sá sem starfar fyrir rannsóknarnefnd haldi réttindum sem hann hefur áunnið sér á grundvelli laga eða kjarasamninga og frekari ávinnslu þeirra, þ.m.t. lífeyrisréttindum. Með þessu er leitast við að tryggja að hæstaréttardómari, héraðsdómari eða opinber starfsmaður haldi öllum launakjörum sínum og ávinnslu þeirra á meðan hann starfar fyrir rannsóknarnefnd. Kostnaður sem af þessu hlýst telst þá kostnaður af störfum nefndarinnar.

Um 3. gr.

Í greininni eru í fyrsta lagi lagðar til breytingar á 1. mgr. 3. gr. laganna sem fela í sér að fjallað er með skýrari hætti um ráðningu starfsmanna sem rannsóknarnefnd fær til aðstoðar við rannsóknina og um ráðningarkjör þeirra. Við það er miðað að rannsóknarnefnd ákveði sjálf með hvaða hætti hún ræður til sín starfsmenn og aðra sérfræðinga. Skilyrði er að forseti Alþingis staðfesti ráðningu þeirra og ákveði laun þeirra. Er það í samræmi við þá framkvæmd sem mótast hefur. Almennt er miðað við að laun starfsmanna sem koma úr öðru starfi taki mið af þeim launakjörum sem þeir hafa haft og að launakjör annarra taki mið af þeim kröfum sem gerðar eru til sambærilegra starfa hjá opinberum aðilum. Hvað varðar annan mannafla hefur skrifstofa Alþingis fengið einstaka starfsmenn Alþingis til aðstoðar eftir því sem við hefur átt, svo sem við bókhald, útborgun launa, greiðslu reikninga, tölvuþjónustu, yfirlestur og annað daglegt skrifstofuhald. Rannsóknarnefnd metur sjálf þörf sína fyrir aðkeypta þjónustu. Auk þessa hefur skrifstofa Alþingis útvegað húsnæði og annan búnað fyrir starfsemi rannsóknarnefnda.

Í öðru lagi er lagt til að laganúmer verði fellt brott þar sem ekki þykir ástæða til að vísa bæði til númers og heitis laganna.

Í þriðja lagi er lagt til að í stað 3. mgr. 3. gr. laganna komi tvær nýjar málsgreinar. Í gildandi lögum er ekki fjallað um launakjör nefndarmanna. Færa má rök fyrir því að slíkt sé ákveðið í lögum þar sem vísað er til fastra viðmiða, til að mynda launa hæstaréttardómara eða héraðsdómara. Á hinn bóginn mæla rök einnig gegn því að slík viðmið séu ákveðin í lögum, en með því er hætta á að fá ekki fólk með þá faglegu þekkingu og kunnáttu sem til þarf til setu í rannsóknarnefndum ef launakjör þess skertust við það. Því er lagt til að forseti Alþingis ákveði nefndarmönnum laun þeirra og önnur starfskjör. Það leiðir jafnframt af almennum reglum um upplýsingar um ráðstöfun opinberra fjármuna að upplýsingar um launakjör nefndarmanna yrðu ávallt aðgengilegar þingmönnum og almenningi.

Í samræmi við almennar reglur er lagt til að í lokamálsgrein ákvæðisins verði áréttað að kostnaður af störfum rannsóknarnefnda sé í samræmi við fjárheimildir hverju sinni. Í þessum áskilnaði felst jafnframt krafa um að fjármálastjórn og áætlanir séu í samræmi við reglur um meðferð opinberra fjármuna.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt er til að síðari málsliður 2. mgr. 4. gr. falli brott en ekki er þörf á honum þar sem 3. gr. stjórnarsýslulaga tekur til þess að nefndarmaður víki sæti að því marki sem hann tengist til að mynda einstaklingi, stofnun eða einkafyrirtæki sem rannsókn rannsóknarnefndar beinist að.

Um brottfall laganúmers vísast til athugasemdar við 3. gr.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 5. gr. gildandi laga sem miða að því að afmarka betur verkefni rannsóknarnefnda. Meginhlutverk rannsóknarnefndar er, eins og kveðið er á um í 2. mgr. 5. gr. laganna, að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í mikilvægu máli, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Rannsóknarnefnd er þannig fyrst og fremst ætlað að varpa ljósi á málsatvik. Þessu til áréttingar er lagt til að 2. mgr. 5. gr. verði 1. mgr. greinarinnar og núverandi 1. mgr. ákvæðisins verði 2. másl. 1. mgr. Þá er lagt til að horfið verði frá því að rannsóknarnefnd geti gert tillögur um breytingar á lögum, reglugerðum eða stjórnsluframkvæmd. Verður að ætla að umfjöllun um slík atriði sé hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd sem tekur við skýrslu rannsóknarnefndar og gerir tillögu um viðbrögð Alþingis, til dæmis hvort rétt sé að leggja til breytingar á lögum.

Jafnframt er í 3. mgr. 5. gr. gildandi laga gert ráð fyrir því að fela megi rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé til þess að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Lög um rannsóknarnefndir veita ekki leiðbeiningar um það hvenær rétt sé að fela rannsóknarnefnd verkefni af þessum toga. Þá er hugtakið ábyrgð ekki sérstaklega afmarkað í lögnum eða lögskýringargögnum. Þó er nokkuð ljóst að með „ábyrgð“ er vísað til ábyrgðar í lagalegum skilningi, en ekki pólitískrar ábyrgðar. Lagaleg ábyrgð getur verið þrenns konar, þ.e. refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð eða viðurlög samkvæmt opinberum starfsmannarétti eins og rakið er í framhaldsnefndarátliti allsherjarnefndar um frumvarp það sem varð að lögum um rannsóknarnefndir (348. mál á þskj. 1497 á 139. löggjafarþingi 2010–2011). Það getur reynst vandasamt að draga skýr mörk á milli þess hvenær rannsóknarnefnd eigi að fjalla um atriði sem varðað geta grundvöll ábyrgðar eða hvenær vísa eigi slíkum hluta máls til ríkissaksóknara eða forstöðumanns eða ráðuneytis, sbr. 4. mgr. 5. gr. laganna. Það eru fyrst og fremst sjónarmið um réttaröryggi þeirra sem rannsókn beinist að sem mundu leiða til þess að nefnd ákvæði að vísa máli til ríkissaksóknara. Almennt mundi vafi um slíkt leiða til þess að máli yrði vísað til ríkissaksóknara.

Meginviðfangsefni rannsóknarnefndar er eins og áður segir að upplýsa mál og um leið að skapa grundvöll fyrir viðbrögð Alþingis eða hlutaðeigandi stjórnvalda. Rannsóknarnefnd verður því hvorki falið að fella sök á einstaklinga eða lögaðila eða kveða á um viðbrögð við slíku. Það sama á við um mögulega skaðabótaábyrgð. Eins og jafnframt er rakið í framhaldsnefndarátliti allsherjarnefndar leiða opinberir hagsmunir jafnframt til þess að komi í ljós við rannsókn máls að refsivert brot hafi verið framið verður að vera tryggt að því verði vísað til réttar meðferðar hjá þar til bæru stjórnvaldi. Í þeim tilgangi að draga betur fram framangreint er lagt til að orðalagi 3. mgr. 5. gr. laganna, sem verður 2. mgr. greinarinnar, verði breytt þannig að fram komi að fela megi rannsóknarnefnd það verkefni að gefa álit sitt á því hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila. Við slíkt mat mundi til að mynda skipta máli hvort fyrir fram sé ljóst að ekki sé um að ræða mistök sem leitt geti til refsímáls. Þannig væri til að mynda ekki tilefni til þess að fjalla um ábyrgð embættismanns sem þegar hefur látið af störfum og möguleg refsíábyrgð hans teldist fyrnd. Ekki eru lagðar til efnisbreytingar á 4. og 5. mgr. 5. gr. laganna, sem verða 2. og 3. másl. 2. mgr. greinarinnar, en þeir fela í sér nánari útfærslu á almennri tilhögun 2. mgr.

Samkvæmt síðari málslið 3. mgr. 5. gr. laganna skal rannsóknarnefnd fjalla um það í skýrslu sinni ef grundvöllur er fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Áréttu verður hins vegar að rannsóknarnefnd er ekki ætlað að fella sök á einstaklinga eða lögaðila í skýrslu sinni, heldur að bregða ljósi á málsatvik og vera grundvöllur að ákvarðanatöku annarra, til að mynda Alþingis. Ákvæðið ætti því að taka mið af því að í skýrslu

rannsóknarnefndar komi fram upplýsingar um þau mál sem hún hefur vísað til annarra, til að mynda ríkissaksóknara eða forstöðumanns ríkisstofnunar. Í þessu ljósi er lagt til að lokamálsliður 3. mgr. 5. gr. verði lokamálsliður 3. mgr. greinarinnar þar sem fram komi að upplýsingar um tilkynningar rannsóknarnefndar til ríkissaksóknara eða forstöðumanns eða ráðuneytis skuli birtar í skýrslu rannsóknarnefndar. Í því felst ekki að rannsóknarnefnd tilgreini í skýrslu sinni nöfn þeirra einstaklinga sem nefndin hefur tilkynnt til ríkissaksóknara eða hlutaðeigandi forstöðumanns, enda hefur slíkt ekki verið gert í framkvæmd. Ljóst er það getur reynst þeim sem hlut eiga að máli þungbært að þurfa að sitja undir ásökunum án þess að mál þeirra hafi áður verið til lykta leitt.

Þá er lagt til að 7. mgr. 5. gr. laganna, sem verður 4. mgr. greinarinnar, verði gerð skýrari að því leyti að rannsóknarnefnd verði ekki falið að meta ábyrgð ráðherra samkvæmt lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð. Slíkt er hlutverk Alþingis, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Á hinn bóginn verði rannsóknarnefnd heimilt að vekja athygli þeirrar nefndar sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu á málsatvikum sem kunna að gefa Alþingi tilefni til að kanna grundvöll ábyrgðar ráðherra. Með því er lögð áhersla á að það er Alþingi sjálft sem fer með ákærvald í málum út af ábyrgð ráðherra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Af þessu leiðir jafnframt að 8. mgr. 5. gr. gildandi laga fellur brott. Í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, er gert ráð fyrir því að ef Alþingi kys rannsóknarnefnd skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra geti Alþingi þá jafnan samþykkt málshöfðun innan árs frá kosningu rannsóknarnefndar.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. gildandi laga er kveðið á um að formaður stýri „fundum“ rannsóknarnefndar. Réttara er að tala um að formaður stýri starfi rannsóknarnefndar.

Í 6. gr. gildandi laga er fjallað um framkvæmd rannsókna og í 7. og 8. gr. um heimildir rannsóknarnefndar til öflunar gagna og upplýsinga. Síðastgreind ákvæði veita rannsóknarnefnd víðtæk úrræði til þess að krefja einstaklinga, stofnanir sem og lögaðila um gögn sem hún fer fram á auk þess að krefja slíka aðila um svör. Þá takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki rétt rannsóknarnefndar til þess að fá afhent slík gögn. Enn fremur er mælt sérstaklega fyrir um heimildir til þess að kalla einstaklinga til skýrslugjafar og úrræði til þess að fá einstakling kallaðan fyrir dóm verði hann ekki við ósk rannsóknarnefndar um skýrslugjöf. Heimildir rannsóknarnefndar skv. 7. og 8. gr. gildandi laga takmarkast á hinn bóginn eðlilega af ályktun Alþingis og umboði nefndarinnar, enn fremur af þeim kröfum sem leiða má af einstökum ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu um sanngjarna málsmeðferð, þ.m.t. þann rétt aðila sem leiddur hefur verið af 6. gr. sáttmálans til þess að fella ekki á sig sök. Auk þess verður að gera ráð fyrir því að almennar óskráðar reglur um meðferð valdheimilda, ekki ósvipaðar reglum stjórnarsýsluréttar, sbr. dóm Hæstaréttar 16. janúar 2014 (528/2013), setji rannsóknarnefnd einnig skorður við meðferð umræddra heimilda. Til þess að lög um rannsóknarnefndir endurspegli betur framangreindar takmarkanir er lagt til að við 6. gr. gildandi laga bætist ný málsgrein þar sem sérstaklega verði áréttað að beita beri heimildum 7. og 8. gr. í þágu lögmætra markmiða sem tengjast rannsókn nefndarinnar og að þess beri að gæta að ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur.

Um 7. gr.

Með greininni eru lagfærðar tilvísanir í 7. gr. laganna til viðeigandi málsgreina í 5. gr. laganna. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 8. gr.

Með greininni eru lagfærðar tilvísanir í 10. gr. laganna til viðeigandi málsgreinar í 5. gr. laganna. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 10. gr.

Með greininni er lagt til að nýjum málslið, 1. másl., verði bætt við 2. mgr. 12. gr. gildandi laga þannig að rannsóknarnefnd verði gert skylt að veita forseta Alþingis upplýsingar um rekstur og útgjöld rannsóknarnefndar. Hér verður að leggja áherslu á að rannsóknarnefnd, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna, er sjálfstæð og óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. frá Alþingi. Skylda til þess að veita umbeðnar upplýsingar tekur því til atriða sem varða rekstur nefndarinnar og lúta til að mynda að starfstíma hennar og útgjöldum og framfylgd áætlana sem gerðar hafa verið í því sambandi. Áfram er byggt á því að rannsóknarnefnd geti veitt upplýsingar um framgang rannsókna telji nefndin þörf á slíku.

Í öðru lagi er orðalagi sömu málsgreinar breytt til samræmis við fyrrnefnda breytingu.

Ekki eru lagðar til breytingar á 3. mgr. 12. gr., en ákvæðið hefur þann augljósa tilgang að tryggja hagsmuni af rannsókn máls og að rannsóknarnefnd hafi nauðsynlegan frið til þess að sinna starfi sínu.

Um 11. gr.

Í 13. gr. laga um rannsóknarnefndir er gert ráð fyrir því að þegar lokaskýrsla rannsóknarnefndar hefur verið birt ljúki störfum nefndarinnar, sbr. 3. mgr. greinarinnar. Ljóst er hins vegar að á þeim tíma liggja ekki fyrir allir reikningar fyrir útgjöldum sem rannsóknarnefnd hefur stofnað til á starfstíma sínum. Með ákvæðinu er lagt til að staða formanns, hvað varðar ábyrgð á fjárreiðum nefndarinnar, verði sambærileg við stöðu forstöðumanns ríkisstofnunar, sbr. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. 4. mgr. 27. gr. og 36. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Í þessum tilgangi er lagt til að formaður rannsóknarnefndar skuli afhenda forseta Alþingis reikningslegt uppgjör fyrir störf rannsóknarnefndar og árita það innan þriggja mánaða frá því að nefndin lýkur störfum. Jafnframt er áréttað að formaður rannsóknarnefndar ber ábyrgð á fjárreiðum nefndarinnar og að hann skuli vera í fyrirsvari fyrir þær þar til endurskoðun á reikningslegu uppgjöri hefur átt sér stað. Loks er tekið fram að formaður rannsóknarnefndar beri jafnframt ábyrgð á frágangi skjala rannsóknarnefndar til varðveislu hjá Þjóðskjalasafni Íslands samkvæmt lögum nr. 77/2014, um opinber skjalasöfn.

Í ljósi þess að nú er í 39. gr. laga um opinber skjalasöfn kveðið á um skil og varðveislu á skjölum rannsóknarnefnda á vegum Alþingis og enn fremur um aðgang að skjölum slíkra nefnda eru lagðar til breytingar á 13. gr. gildandi laga til samræmis.

Um 12. gr.

Með greininni er lagt til að 13. gr. a laganna, sbr. 3. gr. laga nr. 158/2012, verði 14. gr. þeirra. Þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 13. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að á eftir 1. mgr. 14. gr. laga um rannsóknarnefndir komi ný málsgrein sem verður 2. mgr. 15. gr. laganna. Með henni er tekið af skarið um að upplýs-

ingalög, lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og ákvæði stjórnáslagagildis ekki frá því að rannsóknarnefnd hefur tilkynnt ákærvaldi grun um refsiverða háttsemi, sbr. 2. mgr. 5. gr. samkvæmt frumvarpinu, þar til ákærvald hefur tekið mál viðkomandi til meðferðar sem sakamál. Að baki ákvæðinu býr sá tilgangur að vernda rannsóknarhagsmuni sem ella væri stefnt í hættu.

Leggja verður áherslu á að í 1. mgr. 14. gr. laganna felst að tímabundið er vikið til hliðar 18.–21. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, svo og 14. gr. upplýsingalaga samkvæmt frumvarpinu. Lýkur því ástandi þegar rannsóknarnefnd hefur lokið störfum eða þegar svo ber undir að ákærvald hefur fellt mál niður eða vísað því frá. Eftir það fer um réttindi hlutaðeigandi eftir tilgreindum ákvæðum upplýsingalaga og lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Að óbreyttu mundu framangreind ákvæði lengja málsmeðferðina og gætu jafnvel skaðað rannsóknina.

Um 14. gr.

Alþingi samþykkti 7. nóvember 2012 að skipuð yrði rannsóknarnefnd á grundvelli laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, til þess að rannsaka einkavæðingu Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. (rannsókn á einkavæðingu bankanna). Í ljósi reynslunnar af störfum þeirra rannsóknarnefnda sem Alþingi hefur skipað samkvæmt lögum og ákvörðunar forsætisnefndar um endurskoðun laganna, var ekki talið rétt að skipa rannsóknarnefndina fyrr en að lokinni þeirra vinnu, en nefndin hefði að óbreyttu starfað á sama lagagrundvelli og fyrri rannsóknarnefndir.

Eins og lýst er í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er meginhlutverk rannsóknarnefnda að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í mikilvægu máli sem varðar almenning. Jafnframt má fela rannsóknarnefnd að fjalla um hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að fjalla um ábyrgð einstaklinga eða lögaðila. Rannsóknarnefnd verður á hinn bóginn ekki falið að kveða upp úr um lagalega ábyrgð einstaklinga eða lögaðila. Það þjónar því ekki tilgangi laganna að fela rannsóknarnefnd að fjalla um atriði sem varpað gætu ljósi á hvort tilefni sé til þess að fjalla um ábyrgð einstaklinga eða lögaðila, ef fyrir fram er ljóst að möguleg ábyrgð er ekki lengur til staðar og/eða þeir embættismenn sem um mál hafa fjallað hafa látið af störfum. Af frumvarpinu leiðir jafnframt að rannsóknarnefnd verður ekki falið að gera tillögur að breytingum á lögum, reglugerðum eða stjórnáslufrákvæmd. Slíkt er hlutverk Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda að fenginni skýrslu rannsóknarnefndar og umfjöllunar þingsins um hana.

Í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir að undirbúningi að skipun rannsóknarnefndar verði hagað með öðrum hætti og enn fremur að verkefni rannsóknarnefndar verði afmörkuð nánar en gert er í ályktun Alþingis um rannsókn á einkavæðingu bankanna, er lagt til að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gangi úr skugga um að afmörkun og umfang rannsóknarinnar sé í samræmi við ákvæði frumvarpsins, sbr. einkum 2. og 3. mgr. 1. gr. Nefndin mun því á ný fara yfir ályktun Alþingis og leggja til, eftir því sem við á, nauðsynlegar breytingar á umfangi rannsóknarinnar. Þegar niðurstaða stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar liggur fyrir og Alþingi hefur eftir atvikum brugðist við þeim skipar forseti Alþingis rannsóknarnefndina og afmarkar nánar umboð hennar í samræmi við 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.