

03.31
Alþingi

Erindi nr. P 136/1502

komudagur 30.3.2009

Til forseta
Frá ÁH

Minnisblað út af gagnrýni laganefndar lögmannafélagsins á frumvarp til laga um rannsókn á hrúni bankanna.
(11. og 19. desember 2008)

Athugasemdir laganefndarinnar einkennast af tortryggni í garð verkefnisins þar sem allt er fundið því til foráttu. Sumar athugasemdir virðast byggjast á misskilningi, jafnvel útrúningi á frumvarpinu. Vert er að skoða nokkra þætti í athugasemdunum nánar með tilliti til þess hvort ástæða sé til breytinga á frumvarpinu. Enn fremur koma fram athugasemdir sem í raun byggjast á pólitískum sjónarmiðum fremur en vel ígrunduðum lagaforsendum. Hér verður leitast við að víkja að helstu þáttum þessara athugasemda og þeim veikleikum ég tel að séu á umfjöllun laganefndar.

- Bent er á að hafa megi lög um undersøgelseskommissioner til hliðsjónar þar sem reynsla þeirra af þessari löggjöf hafi mikið leiðbeiningargildi. Er þar m.a. vísað til þess að löggjöfin og framkvæmd hennar stæðust ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu (Mál Erik-Ninn Hansen).

Þessi athugasemd byggist á misskilningi. Þarna er vísað til Tamílamálsins. Umrædd löggjöf var ekki sett fyrr en Tamílamálið var að öllu leyti yfirstaðið. Dómur MDE fjallaði um meðferð refsímálsins á hendur Erik-Ninn Hansen fyrir Rigsretten. Ekkert var þar vikið að umræddri löggjöf sem þá hafði ekki verið sett.

Að sjálfsögðu var litið til þessarar löggjafar og ýmislegt í frumvarpinu á rætur að rekja til hennar. Fleiri lög um hliðstæðar rannsóknir komu einnig til skoðunar. Það kom til umræðu við gerð frumvarpsins að fylgja svipaðri leið og Danir og veita þeim aðilum sem sæta rannsókn hliðstæða réttarstöðu og sakborningur í refsímáli. Horfið var frá því enda felur danska leiðin í sér ákveðinn tvíverknað (jafnvel þríverknað). Ekki var talin þörf á því við þessa rannsókn. Sú afstaða byggist á nokkrum atriðum:

1) Rannsóknin hefur margháttadan tilgang eins og lýst er í 1. gr. frumvarpsins. Með henni er þó ekki ætlunin að leggja grunn að mati saksóknara á því hvort tilefni sé til höfðunar opinbers máls á hendur einstaklingi eða fyrirtæki. Vakni grunur við rannsóknina um refsiverða háttsemi eða að ætla megi að starfsmaður hafi brotið gegn starfsskyldu sinni ber nefndinni að vísa málinu til hlutaðeigandi yfirvalda. Við frekari meðferð málsins munu menn njóta alls þess réttaröryggis sem gilda á viðkomandi sviði og við sakamálarannsókn yrði ekki byggt á skýringum og framburði viðkomandi eða annarra vitna fyrir nefndinni. Sérstjórnarmið eiga við um ráðherra. Upplýsingaöflun og mat nefndarinnar á framgöngu ráðherra kann að gefa

tílefni til viðbragða Alþingis. Nefndinni er ekki ætlað að segja álit sitt á því hvort ráðherra hafi brotið gegn ráðherraábyrgðarlögum. Samkvæmt stjórnarskrá getur Alþingi eitt metið hvort tílefni sé til höfðunar máls á hendur ráðherra á grundvelli þess að hann sé talinn hafa brotið gegn ráðherraábyrgðarlögunum. Þó að önnur úrræði þingsins séu ef til vill nærtækari er ekki útilokað að afstaða til þessa atriðis yrði tekin á grundvelli rannsóknar nefndarinnar. Sérákvæði er um þetta í stjórnarskrá og lögum um Landsdóm. Samkvæmt lögum um Landsdóm hefst hin eiginlega rannsókn á hinn ætluðu, refsiverðu háttsemi ekki fyrir en eftir að Alþingi hefur kært ráðherra. Rannsóknin fer fram fyrir Landsdómi og niðurstaða réttarins verður einungis reist á því sem fram hefur komið fyrir réttinum. Ekki verður litið til þess sem fram hefur komið við rannsókn rannsóknarnefndarinnar. Skýr mörk eru því dregin milli rannsóknar nefndarinnar og hugsanlegrar sakamálarannsóknar eða meðferðar fyrir Landsdómi.

2) Nefndinni er ekki ætlað neitt vald til að taka ákvörðun um réttindi eða skyldur manna. Henni ber að safna upplýsingum um þá atburðarrás sem getur skýrt efnahagsáfallin hér á landi, segja álit sitt á því hvort mönnum eða stofnunum hafi orðið eitthvað á í messunni og koma með tillögur og ábendingar um úrbætur á þeim reglum sem gilda á fjármálasviðinu og skipulagi stjórnsýslunnar. Til þess að þetta sé hægt þarf nefndin að geta aflað upplýsinga og það skýrir þær viðtæku rannsóknarheimildir sem henni eru fengnar, ekki að það eigi að fara leggja grunn að málshöfðun eða sakamáli.

- Í athugasemdum lögmannafélagsins kemur m.a. fram að nefndinni verði veittar viðtækari rannsóknarheimildir en þeim sem fara með rannsókn að hætti opinberra mála.

Þessi athugasemd er óskiljanleg enda er hún ekki rökstudd með dæmum. Ýmsar heimildir nefndarinnar eru hliðstæðar því sem lögregla hefur. Það á t.d. við um húsleit og skýrslutökur. Ýmis stjórnvöld hafa hliðstæðar heimildir, t.d. Samkeppniseftirlit o.fl. Að öðru leyti ganga heimildir nefndarinnar miklu skemur en þvingunarheimildir lögreglu. Ekki er hægt að hlera síma, handtaka menn, hneppa í gæsluvarðhald eða leggja á menn farbann. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að rannsóknarheimildir nefndarinnar gangi á neinn hátt lengra en heimildir lögreglu heldur þvert á móti.

- Lagt er til að rannsóknarnefndin fái aðeins aðgang að upplýsingum sem ríkissaksóknari kemst að í sinni rannsókn og tryggja með einhverjum öðrum hætti að rannsóknarnefndin komist að öllum þeim upplýsingum sem hún þarf.

Markmið þessarar rannsóknar er allt annað og miklu víðtækari en rannsókn saksóknara og lögreglu á ætlaðri, refsiverðri háttsemi. Hún mun því beinast að öðrum þáttum en sakamálarannsókn og því gengur ekki að treysta á þær upplýsingar sem verða til við sakamálarannsóknina. Það þarf því að tryggja með einhverjum öðrum hætti að nefndin fái þær upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að markmiðum 1. gr. frumvarpsins verði náð. Eðlilegasta leiðin er að fá nefndinni heimildir til að krefjast þessara upplýsinga. Það er sú leið sem farin er í dönsku lögunum sem laganefnd lögmannafélagsins vísaði til í upphafi að rétt væri að hafa til hliðsjónar. Það er líka í samræmi við hefðbundnar aðferðir stjórnsýslunnar.

- Dregið er í efa að markmið rannsóknarinnar „séu réttilega afmörkuð“ í 1. gr. og því velt upp hvort ekki þurfi að taka fram að ætlunin væri að rannsaka störf ráðherra.

Samkvæmt frumvarpinu er það skýrt að nefndin á að skoða hverjir beri ábyrgð á hugsanlegum mistökum af hálfu ríkisvaldsins. Þar er enginn undanskilinn enda þyrfti það því að koma fram í frumvarpinu ef undanskilja ætti ákveðna hópa s.s. ráðherra. Það kemur líka fram í athugasemdum með frumvarpinu að ástæða þess að rannsóknin fer fram á vegum Alþingis er að rannsóknin kann að beinast að framgöngu ráðherra í starfi. Meðal tillagna sem eru til umfjöllunar allsherjarnefndar er að taka sérstaklega fram í 14. gr. frumvarpsins að um refsíábyrgð ráðherra og meðferð slíkra mála fari eftir lögum um ráðherraábyrgð og landsdóm.

- Gerðar eru athugasemdir við skipan rannsóknarnefndarinnar svo og að rannsókn á því hverjir beri ábyrgð á mistökum og vanrækslu ætti að vera í höndum „sérstofnana framkvæmdarvaldsins“.

Hér er vísað til þess að í frumvarpinu er nefndinni falið að segja álit sitt á því hverjir beri ábyrgð á hugsanlegum mistökum eða vanrækslu við framkvæmda laga um fjármálamarkaðinn þar á meðal aðgerðir Fjármálaeftirlits og Seðlabanka. Það er engin stofnun framkvæmdarvaldsins sem leggur mat á það nema ef vera kynni viðskiptaráðuneyti og forsætisráðuneyti. Aðgerðir eða aðgerðarleysi þessara ráðuneyta munu einnig koma til skoðunar við þessa rannsókn og því þótti það ekki trúverðugt að hún færi fram á þeirra vegum. Hins vegar fer lögregla og saksóknari með rannsókn á ætlaðri refsiverðri háttsemi. Það gefur auga leið að fleira getur talist mistök og vanræksla á framkvæmd laga en athafnir sem eru beinlínis refsiverðar.

- Talið er óæskilegt að hæstaréttardómara sé falið að rannsaka refsiverð brot einstaklinga eða brot þeirra í starfi. Er þar annars vegar vísað til þess að þessi rannsókn hafi áhrif á þær ákvarðanir sem teknar eru í kjölfarið og áhrif þessa á samdómendur í Hæstarétti vegna mála sem koma til kasta réttarins. Þá sé það

meira í samræmi við þrígreiðingu ríkisvalds að Hæstiréttur velji ekki sjálfur dómara úr sínum röðum.

Rannsókn nefndarinnar léttir engum skyldum af þeim aðilum sem fara með vald til að beita viðurlögum til þess að sjá til þess að málið sé upplýst og að gætt sé sjónarmiða um réttaröryggi. Áhrifin á samdómara eru ekki þess eðlis að það leiði til vanhæfis þeirra enda virðist því ekki haldið fram. Viðkomandi dómari mun hins vegar ekki taka þátt í meðferð þeirra mála sem rekja má til rannsóknarinnar. Óljóst er hvers vegna það er talið meira í samræmi við þrígreiðingu ríkisvalds að einn þáttur ríkisvaldsins feli einstaklingum sem gegna störfum í öðrum greinum ríkisvaldsins og setji þá til annarra verka. Maður hefði haldið að það væri meira í samræmi við sjónarmið um sjálfstæði dómstólanna að rétturinn hefði vald til að meta hver úr þeirra röðum fari til þessara verka.

- Gerðar eru athugasemdir við að umboðsmaður Alþingis eigi sæti í nefndinni. Hætta sé á því að trúverðugleiki embættisins bíði hnekki auk þess sem embættið muni sitja báðum megin við borðið. Er þar vísað til þess að nefndin á að leggja mat á hvort einstaklingum hafi orðið á mistök eða vanræksla í starfi. Það sé í „algerri andstöðu hlutverk og tilgang embættisins“.

Umboðsmannsembættum er víða fengið það hlutverk að segja til um hvort embættismönnum framkvæmdarvaldsins hafi orðið á mistök, þ.e. að meta einstaklingsbundna ábyrgð. Þetta er grundvallaratriði í starfsemi sænska umboðsmannsins, sem er elsta embætti af þessu tagi í heiminum. Í lögum um danska umboðsmanninn er einnig gert ráð fyrir að umboðsmaður geti gagnrýnt framgöngu einstaklinga sem starfa hjá hinu opinbera. Ástæðan fyrir því að hér á landi var ekki farin sú leið að fela umboðsmanni að skoða verk embættismanna sérstaklega heldur aðeins stofnana og annarra slíkra eininga var að hér þótti náðin vera meiri vegna smæðar samfélagsins. Hætta var talin á meiri átökum ef umboðsmaður færi að segja til um þátt einstakra starfsmanna í stjórnarframkvæmdinni. Aðstæður nú eru hins vegar sérstakar og kallar ef til vill á breytta sýn hvað þetta varðar. Það er hins vegar rangt að það sé í algerri andstöðu við tilgang embættisins að leggja mat á þátt einstaklinga við framkvæmd laga og reglna. Þar er fremur um stigsmun að ræða. Kjörinn umboðsmaður mun að sjálfsögðu víkja sæti ef einhverjir kvarta til embættisins í tilefni af ákvörðunum sem teknar hafa verið í kjölfar rannsóknarinnar. Þá er settur nýr umboðsmaður sem er sjálfstæður í sinni athugun. Ekki verður séð að það skapi vanda. Þá er engin ástæða til að halda í einhverrar helgimyndir af embættinu. Menn mega ekki ganga of langt í því að forðast átök í því skyni að halda í „trúverðugleika“. Sá sem situr með hendur í skauti og gerir ekkert til að það falli enginn skuggi á sig verður lítið úr verki.

- Gerð er athugasemd við að þeir sem sæta rannsókn eða koma fyrir hana til upplýsingagjafar njóti stöðu í samræmi við það hlutverk sitt „að koma grun sínum um refsiverða háttsemi á framfæri við hlutaðeigandi yfirvöld“.

Tilgangur rannsóknarinnar er ekki að leggja grunn að ákvörðun saksóknara um útgáfu ákæru. Ákvæði frumvarpsins miða að því að málum sem kunna að leiða til sakamálarannsóknar séu send til slíkrar rannsóknar þegar í stað án þess að nefndin taki það til frekari athugunar hvort menn hafi gerst sekir um refsiverða háttsemi. Það á að vera auðvelt að lesa þetta út úr frumvarpinu með einfaldri lögskýringu. Samkvæmt því verður ekki séð að veita þurfi mönnum hliðstæða stöðu fyrir nefndinni og sakborningar hafa við rannsókn á sakamálu.

- Varað er við að nefndinni verði veitt heimild til að beina tilmælum til ríkissaksóknara um að þeir sem veita nefndinni upplýsingar sæti ekki ákæru. Ekki sé hefð fyrir slíkum heimildum og efast um að hægt sé að gæta sanngirnis við afgreiðslu slíkrar beiðni eftir því hver óskar fyrstur eftir slíkri fyrirgreiðslu eða hver drýgst alvarlegasta brotið. Þá er talið æskilegt að marka þessum heimildum einhvern ramma þar sem heimildin býður þeirri hættu heim að menn veiti nefndinni upplýsingar gegn óljósu viljrði um að þeir verði ekki látnir gjalda fyrir það. Þá vanti skýra tengingu milli heimildar rannsóknarnefndarinnar og heimilda ákærvalds að verða við ósk af þessu tagi.

Heimild ákærvalds til að verða við tilmælum rannsóknarnefndar í þessu efni er nú í 5. gr. laga nr. 135/2008, um embætti sérstaks saksóknara. Ákvæðið í frumvarpinu tekur mið af því þó að það sé að hluta til viðtækara. Mjög skýr skilyrði eru sett í 2. mgr. fyrir því að nefndin beini slíkum tilmælum að hlutaðeigandi yfirvöldum. Að sjálfsögðu fer það eftir heimildum þess stjórnvalds sem unnt er að beina slíkum tilmælum til hvort hægt sé að verða við þeim. Nefndin, sem er m.a. skipuð hæstaréttardómara og umboðsmanni Alþingis, mun væntanlega ekki mælast til slíkrar ívilunar nema að lagaheimild sé til að verða við henni. Þó að ekki sé hefð fyrir heimildum af þessu tagi er ekki þar með sagt að löggjafarvaldinu sé ekki rétt að fíkra sig inn á nýjar brautir.

- Óæskileg skörun er talin vera milli verkefna nefndarinnar og starfa annarra eftirlitsstofnana, s.s. Fjármálaeftirlitsins, lögregluvalda, ríkissaksóknara (og embætti sérstaks saksóknara). Ekki er tryggt að sá sem sætir rannsókn fái réttláta málsmeðferð. Ákvæðin um málsmeðferð endurspeglir rannsóknarréttarfar sem af afnumið hér á landi 1991 og hætta á að grunaðir sæti tvöfaldri rannsókn.

Frumvarpið felur í sér útfærslu á eftirliti þingsins með málefni sem almenning varðar. Vissulega kann rannsóknin að skarast við störf annarra en athugasemdin virðist taka enn og aftur mið af því að rannsóknarnefndinni sé ætlað að leggja mat á refsiverða háttsemi einstaklinga eða leggja grunn að mati ákærvalds um hvort gefa skuli út ákæru. Það er ekki ætlunin eins og áður hefur komið fram. Fyrirhugað er að setja ákvæði í frumvarpið sem kemur í veg fyrir að skýringar sem menn gefa rannsóknarnefndinni verði notaðar við rannsókn í sakamáli.

- Gerðar eru athugasemdir við „víðtækar“ heimildir nefndarinnar til að birta upplýsingar sem þagnarskylda á að gilda um „ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar.“ Sérstök athugasemd er gerð við að unnt verði að birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga ef verulegir almannahagsmunir vega þyngra en hagsmunir einstaklingsins. Slíkt er talið vera brot á friðhelgi einkalífs.

Ljóst er að rannsóknarnefndin þarfa að geta rökstutt ályktanir sínar. Tilgangur frumvarpsins er enn fremur að draga upplýsingar fram í dagsljósið sem skýra fyrir almenningi af hverju staðan er jafn slæm og raun ber vitni. Ef nefndinni er settur stóllinn fyrir dyrnar í þessu efni er hættu á að ályktanir nefndarinnar verði ekki trúverðugar og markmiðum laganna verði ekki náð. Vissulega er gengið út frá því að löggjafanum sé heimilt að láta birta upplýsingar um einstaklinga vegna almannahagsmuna sem ella ættu að liggja í þagnargildi. Út frá því er gengið í gildandi löggjöf t.d. lögum um tekjuskatt og ekki talið að það gangi gegn ákvæði 71. gr. stjórnarskrár. Þá eru ekki allar þagnarskyldureglur settar til að standa vörð um persónuupplýsingar.

- Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við afnám þagnarskyldureglna gagnvart nefndinni. Sérstaklega er talið varhugavert að afnema þagnarskyldu lögmannna sem byggist á trúnaðarskyldum gagnvart skjólstaðingi.

Ef nefndin á ekki að geta aflað upplýsinga sem þagnarskylda á að gilda um er allt eins hægt að gleyma því að rannsókn á ástæðum bankahrunsins verði rannsakaðar heildstætt. Ef ekki er ákvæði um það kæmi nefndin hvarvetna að lokuðum dyrum. Vert er að benda á þau vandkvæði sem norsk rannsóknarnefnd á vegum Stórþingsins, sem átti að rannsaka bankakreppuna þar á tíunda áratugnum, lenti í vegna reglna um bankaleynd. Afnám reglna um þagnarskyldu hangir saman við að þagnarskylda hvílir almennt á nefndarmönnum. Þá þarf ekki að taka fram að frumvarpið veitir nefndinni vissulega ekki heimild til að afla hvers konar upplýsinga. Eðli málsins samkvæmt hefur hún aðeins heimild til að leita upplýsinga sem geta varpað ljósi á ástæður bankahrunsins og aðrar upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að ná markmiðum 1. gr. Talið var að treysta mætti því að nefndin,

eins og ætlunin er að skipa hana, færi varlega í þessu efni og gengi ekki lengra en nauðsynlegt er.

Á hinn bóginn má fallast á að rétt sé að setja ákveðna fyrirvara í lögin varðandi upplýsingar sem menn láta aðstoðarmönnum sínum í té vegna rannsóknar nefndarinnar. Þeim sem komu að gerð frumvarpsins datt satt að segja ekki í hug að nefndin, eins og hún er skipuð, færi bakdyramegin til að leita upplýsinga með því að krefjast þeirra af aðstoðarmönnum viðkomandi. Allur er þó varinn góður og því ástæða til að setja fyrir þann möguleika. Þá þykir einnig rétt að hliðstæðar reglur gildi fyrir nefndinni um skýrslugjöf vitna sem kunna að búa yfir trúnaðarupplýsingum og gilda almennt fyrir dómstólum, þó þannig að nefndin leiti til dómstóla með beiðni um að aflétta slíkri leynd. Með þessu er komið að miklu leyti til móts við athugasemdir laganefndar lögmannafélagsins um þessi atriði nema að fyrirvarinn er ekki einskorðaður við lögmenn.

- Gerð er athugasemd við ákvæði 11. gr. um viðurlög fyrir að neita að gegna skyldu sinni að veita nefndinni upplýsingar .

Ætlunin er að gera lagfæringu á 1. másl. 1. mgr. 11. gr. þar sem ekki verði gert refsivert að „neita“ að gegna skyldu sinni „af gáleysi“. Á það má fallast að það hljómi einkennilega að neita að gera eitthvað af gáleysi án þess að hér sé slegið föstu að einhver þverstæða sé fólgin í því. Heppilegra sé að segja „af ásetningi eða gáleysi gegni ekki skyldu sinni ...“.¹

Varðandi refsihámark þá vísar laganefnd til sérákvæða um réttarfarssektir. Það eru sérstök úrræði sem dómari hefur skv. réttarfarslögum en þá er málið ekki tekið til opinberrar rannsóknar og gefin út ákæra o.s.frv. Ákvæði 11. gr. frumvarpsins er hins vegar hefðbundið refsíákvæði. Þá er rétt að halda því til haga að 11. gr. tekur einnig til þess þegar menn gefa nefndinni rangar upplýsingar eða eyða gögnum. Í 142. gr. alm. hgl. varðar það allt að 4ra ára fangelsi að gefa rangar upplýsingar fyrir rétti eða stjórnvaldi sem hefur heimild til heitfestingar. Þá má benda á 146. gr. og 147. gr. laganna í þessu sambandi en þar er hámarksrefsing fangelsi í 4 mánuði. Rétt þótti með hliðsjón af eðli rannsóknarinnar og mikilvægi málsins að hafa hámarksrefsingu fyrir brot af þessu tagi 2ja ára fangelsi.

- Athugasemd er gerð við að bann við því að láta mann gjalda þess að veita nefndinni upplýsingar, sbr. 1. mgr. 12. gr. skarist við 14. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að tilkynna beri forstöðumanni stofnunar ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur

¹ Breytingatillögur allsherjarnefndar gengu þó lengra. Aðeins er unnt að refsa fyrir ásetningsbrot skv. 11. gr.

sínar. Þá veki ákvæðið spurningu hvort unnt sé að gagnálykta frá því þannig að heimilt sé að láta menn gjalda þess ef maður lætur nefndinni ekki í té upplýsingar, með vísan til undantekninga frá upplýsingaskyldu.

Erfitt er að sjá mikla skörun við 14. gr. frumvarpsins. Þó maður búi yfir upplýsingum sem geta haft þýðingu fyrir nefndina er ekki þar með sagt að þær gefi vísbendingu um að sá hinn sami hafi brotið gegn starfsskyldum sínum. Þær kunna hins vegar að koma illa við kauninn á yfirmönnum hans eða öðrum sem hann er í samningssambandi við. Ef viðkomandi er heimilt að víkja sér undan að svara þá sé ég ekki hættu á að hann yrði látinn gjalda þess. Ég skil annars ekki alveg hvað hér er átt við og sé ekki hvers vegna ástæða sé til að óttast gagnályktun af þessu tagi.

- Gerðar eru athugasemdir við rannsóknarheimildir nefndarinnar og að nefndin geti átt aðild að málum þar sem leita þarf atbeina dómstóla til að afla gagna.

Vísað er til fyrri athugasemda varðandi þetta atriði. Það skapar rannsóknarnefndinni umtalsverð vandkvæði ef hún á að þurfa að leita til annars aðila til að fylgja eftir kröfum um upplýsingar fyrir dómstólum. Saksóknari vinnur einungis að rannsókn á ætlaðri refsiverðri háttsemi. Rannsókn samkvæmt þessu frumvarpi er hins vegar miklu víðtækara. Ef þessi leið laganeftndar yrði farin ætti nefndin ekki forræði á kröfunni, sem hún teldi þörf á að gera fyrir dómstólum, og þeim röksemdum sem tefla ætti fram fyrir henni. Slíkt gengur ekki upp.

- Því er haldið fram að það sé forsenda fyrir beitingu rannsóknarheimilda samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála að rökstuddur grunur sé um að um refsiverða háttsemi sé að ræða. Ef nefndin á ekki að rannsaka slíkar grunsemdir þá hafi hún heldur ekki þörf á slíkum rannsóknarheimildum heldur ætti að beina málinu til bærra yfirvalda sem búa yfir slíkum heimildum.

Við þetta er ýmislegt að athuga. Í fyrsta lagi er rangt að það sé forsenda fyrir húsleit og sambærilegum rannsóknarúrræðum að „rökstuddur grunur“ sé fyrir hendi um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað. Hið sanna er að það nægir að það sé grunur til staðar til að hefja sakamálarannsókn og beita þessum úrræðum. Hér er laganeftnd lögmannafélagsins sennilega að rugla þessu saman við skilyrði gæsluvarðhalds á grundvelli rannsóknarhagsmuna. Þá virðist laganeftndin álíta að ekki sé þörf á slíkum úrræðum nema til að varpa ljósi á hugsanlega refsiverða háttsemi. Þessi tenging á milli rannsóknarúrræða og viðfangsefnis rannsóknarinnar er óskiljanleg. Eins og í þessu tilviki þá getur löggjafinn metið það svo að þörf sé á að upplýsa málsatvik án þess að það sé gert í því skyni að leggja mat á hvort einhver hafi gerst sekur um refsiverða háttsemi. Til þess að það sé hægt þarf að veita þeim sem falið er að upplýsa málið ákveðin úrræði til að komast í gögn og fá upplýsingar. Í frumvarpinu

er nefndinni fengin nokkur úrræði í þessu skyni sem eru hliðstæð ýmsum úrræðum lögreglu. Þó að henni sé ekki ætlað að rannsaka ætlaða refsiverða háttsemi er talið að hún þurfi á þessum úrræðum að halda til að ná þeim markmiðum sem koma fram í 1. gr. frumvarpsins.

- Þá bendir laganefndin á að í greinargerð með 7. gr. frumvarpsins komi fram undantekning frá ákvæðinu, þar sem segi að heimilt sé að fara í húsleit án dómsúrskurðar ef brýn hætta sé á að bið eftir úrskurði varði sakarspjöllum. Ótækt sé að „víðtækari heimild sé að finna í lögskýringargögnum en lagaákvæðinu sjálfu“.

Þessi athugasemd er dæmi um hreinan og kláran misskilning eða útúrsnúning af hálfu laganefndar lögmannafélagsins. Í umræddu ákvæði frumvarpsins er ekkert minnst á að það sé skilyrði húsleitar að afla þurfi dómsúrskurðar. Í ákvæðinu segir það eitt að um framkvæmd aðgerða samkvæmt því skuli fara eftir lögum um meðferð sakamála. Síðan er í athugasemdum útskýrt hvað í þessu felist, þ. á m. að þetta feli það í sér að almennt skuli leita dómsúrskurðar áður en ráðist er til inngöngu í hús til að leita gagna. Í lögum um meðferð sakamála eru ákveðnar undantekningar frá því, t.d. þegar brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Það leiðir af tilvísun ákvæðisins í frumvarpinu að þessi undantekning ætti einnig við í rannsókn samkvæmt því. Hins vegar er alls ekki verið að mæla fyrir um víðtækari heimild í athugasemdum en í greininni. Það er eins og greinin og athugasemdin hafi ekki verið lesin af laganefnd lögmannafélagsins.

Alþingi
Erindi nr. P 136/334
komudagur 5.12.2008

From: Björg Thorarensen [mailto:bjorgtho@hi.is]
Sent: 5. desember 2008 09:12
To: Elín Valdís Þorsteinsdóttir
Cc: Birgir Ármannsson
Subject: RE: Allsherjarnefnd

Sæl verið þið Elín og Birgir

Mig langaði að hnekkja á því sem við ræddum á fundinum í gær vegna frumvarps um rannsóknarnefnd að á síðasta ári var bætt inn ákvæði í samkeppnislög til að koma í veg fyrir vandamál tengd skýrslutökum af mönnum hjá stjórnvaldi í málum um samráðsbrot ef málið verður síðar að lögreglurannsókn. Þetta var gert í kjölfar þess að í olúfúlagamálinu kom í ljós að reglur samkeppnislaga voru mjög á reiki og mörk á milli stjórnsýslurannsóknar og lögreglurannsóknar voru mjög óljós. Þannig var hvorki gætt þagnarréttar í rannsókn samkeppnisyfirvalda, né heldur tryggt að skýrslur sem menn gáfu þar samkvæmt lagaskyldu yrðu ekki síðar notaðar sem sönnunargögn gegn þeim í refsimáli.

Í dómi Hæstaréttar frá 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007 sagði m.a.:

„Að framan er því lýst hvert var fyrirkomulag laga nr. 8/1993 og laga nr. 107/2000, sbr. nú laga nr. 44/2005. Verður að telja að þetta fyrirkomulag hafi ekki verið nógu skýrt um meðferð máls ef grunur vaknaði um að brotið hefði verið gegn lögunum, og var þar af leiðandi óskýrt hvernig með skyldi fara ef tilefni þætti til opinberrar rannsóknar jafnhliða meðferð samkeppnisyfirvalda og hvenær beita ætti refsivíðurlögum. Á það meðal annars við þá stöðu varnaraðila að taka þátt í viðræðum og samningum við Samkeppnisstofnun og veita henni upplýsingar, en fella á sama tíma á sig sök með því að málið var síðar tekið til refsimeðferðar. Er ekki nægjanlega fram komið að varnaraðilar hafi fengið notið þeirra réttinda sakborninga, sem fyrir er mælt í 70. gr. stjórnarskrár, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og meginreglum laga nr. 19/1991, í þeirri lögreglurannsókn, sem fram fór í kjölfar meðferðar samkeppnisyfirvalda, eins og henni var hagað. Af þessu leiðir að ákæra verður ekki reist á þessari lögreglurannsókn. Verður málinu á þessum forsendum vísað frá héraðsdómi.“

Nýja ákvæðið sem kom inn í samkeppnislögin er í gr. 42. a og er svohljóðandi:

„Ekki er heimilt að nota upplýsingar sem fyrirsvarsmáður fyrirtækis hefur veitt Samkeppniseftirlitinu sem sönnunargagn í opinberu máli sem höfðað er gegn honum vegna brota sem tilgreind eru í 41. gr. a.“

Ég teldi skynsamlegt að setja skýrar reglur um þetta í frumvarpið nú, og mætti hafa þessar lagabreytingar á samkeppnislögum sem fyrirmynd, frekar en að setja almannt ákvæði um að tilkynna mönnum um þagnarrétt sinn í hverri skýrslu sem nefndin tekur af mönnum.

Ég gleymdi líka að nefna í gær að í 1. mgr. 7. gr. er vísað í lög um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 og í greinargerð skýrt út að frá 1. janúar 2009 eigi ákvæði laga um meðferð sakamála. Er ekki betra að setja strax inn í 7. gr. frv. almenna tilvísun til laga um meðferð sakamála án númers, því tæpast taka lög um rannsóknarnefndina gildi fyrir 1. janúar 2009.

Bestu kveðjur Björg Th.

Björg Thorarensen
Prófessor við lagadeild Háskóla Íslands,
Professor of Law, Faculty of Law, University of Iceland,
deildarforseti, Dean,
Lögbergi v/Suðurgötu,
150 Reykjavík, Iceland.
Teleph: 525-4381, e-mail: bjorgtho@hi.is



BORGARBYGGÐ

Alþingi
Erindi nr. P 136/305
komudagur 3.12.2008

Borgarnesi 28. nóvember 2008.

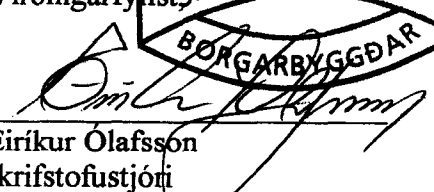
Viðskiptanefnd Alþingis
Ágúst Ólafur Ágústsson formaður
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Á fundi sveitarstjórnar Borgarbyggðar 24. nóvember s.l. var svohljóðandi tillaga samþykkt:

“Sveitarstjórn Borgarbyggðar óskar eftir því við Alþingi að við óháða úttekt á hruni bankanna verið jafnframt litið til sparisjóða og minni fjármálastofnana.”

Þessari tillögu er hér með komið á framfæri.

Virðingarfyllt SKRIFSTOFUSTJÓRI
BORGARBYGGÐAR



Eiríkur Ólafsson
skrifstofustjóri

Afrit: Sturla Böðvarsson forseti Alþingis og 1. þingmaður Norðvestur-kjördæmis.

Allsherjarnefnd / 180. mál

Alþingi
Erindi nr. P 136/316
komudagur 3.12.2008

From: Eiríkur Tómasson [mailto:eiriktom@hi.is]
Sent: 3. desember 2008 15:18
To: Elín Valdís Þorsteinsdóttir
Subject: Varðandi frv til laga um rannsóknarnefnd

Komdu sæl.

Í framhaldi af fundinum með allsherjarnefnd í morgun, þá vildi ég koma á framfæri tillögum tii breytinga á tilvísunum í lög um meðferð sakamála / opinberra mála, en eins og fram kom í máli mínu tel ég rétt að vísa eingöngu til nýju laganna um meðferð sakamála í þessum fyrirhuguðu lögum og vísa svo til eldri laga um meðferð opinberra mála í bráðabirgðaákvæði.

1) Í 5. mgr. 6. gr. verði vísað til XV. kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála í stað 74. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. (Eðlilegast er að vísa til alls kaflans, en samsvarandi kafli er ekki í eldri lögunum).

2) Í 1. mgr. 7. gr. komi laga nr. 88/2008 í stað laga nr. 19/1991.

3) Í 2. mgr. 11. gr. komi 1. og 2. mgr. 117. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála í stað 1. og 2. mgr. 50. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

4) Ákvæði til bráðabirgða: Að því marki sem vísað er til laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála í þessum lögum skulu samsvarandi ákvæði í lögum nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála gilda til 1. janúar 2009. (Þetta nægir, að mínu áliti, vegna þess hve stuttur tími mun líða frá giidistöku fyrirhugaðra laga og þar til nýju löggin taka giidi.)

Með kveðju,
Eiríkur Tómasson

Jóhannes Kæll Sveinsson 5/12'08

Alþingi
Erindi nr. P 136/366
komudagur 5.12.2008

MINNISBLAÐ

Frumvarp til laga um rannsókn
á aðdraganda og orsökum falls Íslensku bankanna 2008 o.fl.

Meginatriði:

(1) Tilgangur og framkvæmd rannsókna.

Skerpa þarf á því að meginatilgangur rannsóknarinnar sé að leita að orsökum hruns bankanna. Ekki er nægjanlega skýrt að rannsóknarnefndin taki til skoðunar starfsemi bankanna sjálfra, aðkomu stjórnenda og eigenda þeirra, innri eftirlitskerfi, hlut endurskoðenda bankanna og skýrslugjöf til opinberra aðila. Megináherslan í frumvarpinu virðist vera að gera n.k. stjórmsýsluúttekt en slíkt gefur aldrei heildstæða mynd af orsökum bankahrunsins né greinir þá þætti sem úrslitum réðu.

(2) Skipun rannsóknarnefndar.

Ætla verður að aðalorsakir bankahrunsins sé að rekja til efnahagslegra þátta, uppbyggingu bankanna og reksturs þeirra. Ekki er tryggt við skipun rannsóknarnefndarinnar að meirihluti nefndarmanna hafi neina sérstaka þekkingu eða reynslu af slíkum málum. Þótt nefndin geti kvatt til sérfræðinga þarf að skipuleggja og vinna úr allri sérfræðivinnu á grundvelli eigin þekkingar og reynslu nefndarmanna. Því er æskilegt að fjölga nefndarmönnum eða breyta samsetningu nefndarinnar. Tilnefningarvald Hæstaréttar Íslands getur einnig haft óheppilegar afleiðingar í för með sér.

(3) Fyrirkomulag rannsókna

Benda má á ýmis atriði í frumvarpinu sem hugsanlega mættu fara betur þannig að tryggt verði að nefndin fái nauðsynlegar upplýsingar og að þagnarskylda sé ekki rofin nánast afturvírt. Í frumvarpinu eru hugtök mistök og vanræksla skilgreind mun rúmar en áður hefur þekkt og það afturvírt. Óljós er þýðing þess að rannsóknarnefndin geti óski eftir að þeir sem gefa henni upplýsingar sæti ekki ákæru og þarfnast sú hugmynd nánari útfærslu.

Nánari umfjöllun:

Frumvarpið markar lagaramma um væntanlega rannsókn á orsökum bankahrunsins. Leiða á í ljós hvar ábyrgð á hruninu liggur og að vísa veginn til framtíðar með tillögum um breytingar á lögum og reglum. Mikilvægt er að vanda til lagasmíðarinnar og þannig að það markmið geti náðst að greina aðalorsakir bankahrunsins í réttu samhengi og að draga megi sem mestan lærdóm af því. Hér verður bent á nokkur atriði þyrfti að taka tillit til við meðferð málsins á Alþingi.

1. Tilgangur laganna og markmið rannsóknar.

1.1. Samkvæmt 1. gr. er gert ráð fyrir að rannsóknarefnið sé mjög víðtækt (að leita sannleikans) en þegar nánari útfærslur eru skoðaðar virðist þó að megináherslan sé lögð á að rannsaka frammistöðu Seðlabankans og stjórnarsýslunnar sem tengdist bönkunum. Það er misráðið að gera þann þátt málsins að aðalatriði og getur haft óæskileg áhrif á rannsóknina að línan sé strax gefin í upphafi að niðurstaða skýrslu nefndarinnar verði upptalning á ætluðum mistökum og vanrækslusyndum. Slíkar nomaveiðar munu óumdeilanlega bitna á starfsemi viðkomandi stofnana á næstu mánuðum. Jafnframt vantar í frumvarpið ákvæði um að ábyrgð Alþingis sé tekin til skoðunar, einkum í tengslum við setningu laga á sviði fjármálamarkaðar og þær ákvarðanir sem teknar hafa verið um ráðstöfun eignarhalds á ríkisbönkum og að hvaða marki þær hafi haft áhrif á eftirlit með virkum eignarhlutum.

1.2. Aðalorsök að falli bankanna er að þá skorti efnahagslegan styrk til að standast alþjóðlega lausafjárekreppu og þeir stóðu frammi fyrir því að vanefna skuldbindingar sínar í október 2008. Megináherslu verður að leggja á að finna svörin við því hvers vegna svo gat farið um alla þrjá stóru viðskiptabankana þrátt fyrir að ársreikningar þeirra og uppgjör gæfu til kynna að þeir uppfylltu reglur um eiginfjárlutfall og lausafé. Kanna þarf hvort reglur um innri endurskoðun og framkvæmd hennar í bönkunum hafi verið með fullnægjandi hætti, hvort reglur og framkvæmd um lánveitingar hafi verið of rúmar, hvort eigendur virkra eignarhluta hafi misnotað stöðu sína, hvort rangar skýrslur hafi verið gerðar til yfirvalda um stöðu bankanna o.fl. Kanna þarf hvort ráðgjafar bankanna, t.d. endurskoðendur og lögmenn hafi tekið þátt í eða vanrækt að koma í veg fyrir brot á lögum.

1.3. Mikilvægt er að skoða starfsumhverfi banka á Íslandi í heild sinni, m.a. hvort úrræði til að tryggja fjármálastöðugleika hafi verið nægjanleg og hvort þeim hafi verið beitt með réttum hætti. Það er eitt mikilvægasta viðfangsefni stjórnvalda á fjármálamarkaði en ekkert er á það minnst í frumvarpinu. Síðan má spyrja að því hvort að ríkissjóður eða Seðlabanki hefðu með einhverjum hætti átt að styðja frekar við bankana eftir að vandamálin urðu illviðráðanleg fyrir bankana sjálfa og eigendur þeirra. Skoða þarf stöðu íslensku krónunnar sem gjaldmiðils og hvort staða hennar hafi sérstök áhrif.

1.4. Athuga þarf hvort lagaumgjörð og undirbúningur í stjórnkerfinu fyrir bankakreppu hafi verið fullnægjandi og hvort viðbrögð stjórnvalda kunni að hafa magnað þann vanda sem við var að etja.

1.5. Í 5. gr. er kveðið á um að nefndin sjálf eigi að ákveða nánari afmörkun rannsóknarefnisins. Þetta er óvenjuleg nálgun og hlýtur að vera eðlilegra að löggjafinn sjálfur setji mörk rannsóknarinnar m.t.t. þess sem að framan er nefnt. Nauðsynlegt er jafnframt að málin verði sett í samhengi þannig að heildaryfirsýn fái st:

- Breytingar aðstæðna á alþjóðamarkaði á árunum 2007-2008 og áhrif þeirra á bankana.
- Séraðstæður á heimamarkaði, m.t.t. eignarhalds að bönkunum o.fl.
- *Ástæður í hverjum banka.* Fara þarf í gegnum tildrög failsins í hverjum banka fyrir sig, því aðstæður þeirra hvað varðar fjármögnun og eignarhald voru mjög mismunandi.

1.6. Varasamt er að endurskilgreina hugtök eins og „mistök“ eða „vanræksla“ eins og leitast er við að gera í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Verður að líta til þess að umrædd hugtök hafa merkingu, bæði í almennu máli og innan opinberrar stjórnsýslu. Í frumvarpinu er lagður víðtækari skilningur í fyrrgreind hugtök en hefðbundin viðmið gera ráð fyrir. Hlýtur það að teljast til muna alvarlegra í ljósi þess að hinum víðtækari skilgreiningum kann að verða beitt um atburði sem þegar hafa átt sér stað og töldust á þeim tíma sem þeir urðu ekki falla innan gildissviðs viðkomandi hugtaka. Verður að telja eðlilegt að nefndin meti sjálf hvað felist í hugtökunum „mistök“ og „vanræksla“ og líti í þeim efnum til almennra lögskýringareglna.

2. Rannsóknarnefndin – skipan og störf

2.1. *Samsetning rannsóknarnefndarinnar* er óheppileg. Helstu álitæfnin tengjast starfsemi bankanna sjálfra, fjármögnun þeirra og eignum. Jafnframt þarf að greina áhrif eignarhalds, viðskipti eigenda við bankana sjálfa og ýmis atriði sem því tengjast. Til þess að geta skipulagt rannsóknina og metið þau gögn sem aflað er þarf að vera fyrir hendi í nefndinni víðtæk þekking á starfsemi banka, bæði hvað varðar rekstrarlega og hagfræðilega þætti. Nauðsynlegt er að rannsóknarnefndin hafi innan sinna vébanda aðila sem geta metið hvort rétt hafi verið staðið að skýrslugjöf og hvort ársreikningar hafi í raun gefið rétta mynd af stöðu bankanna. Þáttur endurskoðenda bankanna er mikilvægur. Gert er ráð fyrir því að *einn af þremur* nefndarmönnum hafi sérstaka þekkingu á bankastarfsemi, hagfræði og endurskoðunarreglum. *Það er algjörlega ófullnægjandi hlutfall miðað við verkefni nefndarinnar.* Hæstaréttardómari og Umboðsmaður Alþingis hljóta eðli málsins samkvæmt að vera sérfræðingar á sviði lögfræði en ekki bankamála og þótt nefndin hafi heimildir til að kalla til sín sérfræðinga er nauðsynlegt að innan hennar sé víðtæk þekking á bankastarfsemi, bæði hér á landi og *erlendis*, þar sem meginhluti starfsemi viðskiptabankanna var.

2.3. *Fjölga þarf nefndarmönnum eða breyta samsetningu nefndarinnar.* Víðtækari þekking og reynsla er mjög nauðsynleg, s.s. á sviði áhættustýringar, peninga- og fjármálahagfræði og alþjóðlegra reikningsskilastaðla. Fyrirkomulag frumvarpsins gefur til kynna að fyrst og fremst verði um einhvers konar stjórnsýsluúttekt að ræða sem er ófullnægjandi. Orsakir kreppunnar eru ekki í stjórnsýslunni heldur er um að ræða samspil ýmissa þátta sem eru af efnahagslegum og rekstrarlegum toga.

2.4. Álitamál er hvort *tilnefningarvald Hæstaréttar Íslands* sé heppilegt. Bæði er að það kann að þurfa að beina sjónum að því hvort dómsúrlausnir hafi takmarkað nauðsynlegar heimildir eftirlitsaðila; og hins vegar að gert er ráð fyrir því að nefndin birti niðurstöður sem geta leitt til málsókna á hendur einstökum aðilum (sbr. 5. tl. 1. gr. - tilkynning um refsiverða háttsemi/brot á starfsskyldum), og einnig er ekki útilokað að þeir sem verða taldir hafa gerst sekir um mistök eða lögbrot kunni að vilja hnekkja niðurstöðum nefndarinnar með málaferlum. Réttarkerfið er í vanda við að taka afstöðu til slíkra mála.

2.5. Ýmsar spurningar vakna um *þagnarskyldu* þeirra sem nefndin leitar eftir upplýsingum hjá. Nauðsynlegt er að ströng ákvæði um þagnarskyldu eigi við um starfsmenn nefndarinnar og nefndina sjálfa. Það er vafasamt að haga málum með þeim hætti að nefndin hafi sjálf vald til að meta hvort upplýsingar, sem eru þess eðlis að þær eiga að fara leynt, skuli engu að síður gera opinberar með tilliti til almannahagsmuna. Í slíkum tilvikum hljóta öll rök að hníga í þá átt að hlutaðeigandi aðilum, sem slíkar upplýsingar varða, sé veitt tækifæri til að bera réttmæti slíkra áforma undir dómstóla áður en upplýsingar verða gerðar opinberar. Að öðrum kosti er nefndinni í raun falið ákvörðunarvald varðandi mat á mikilvægi hagsmuna einstaklinga eða lögaðila annars vegar og almannahagsmuna hins vegar, sem dómstólar eiga einir að fara með.

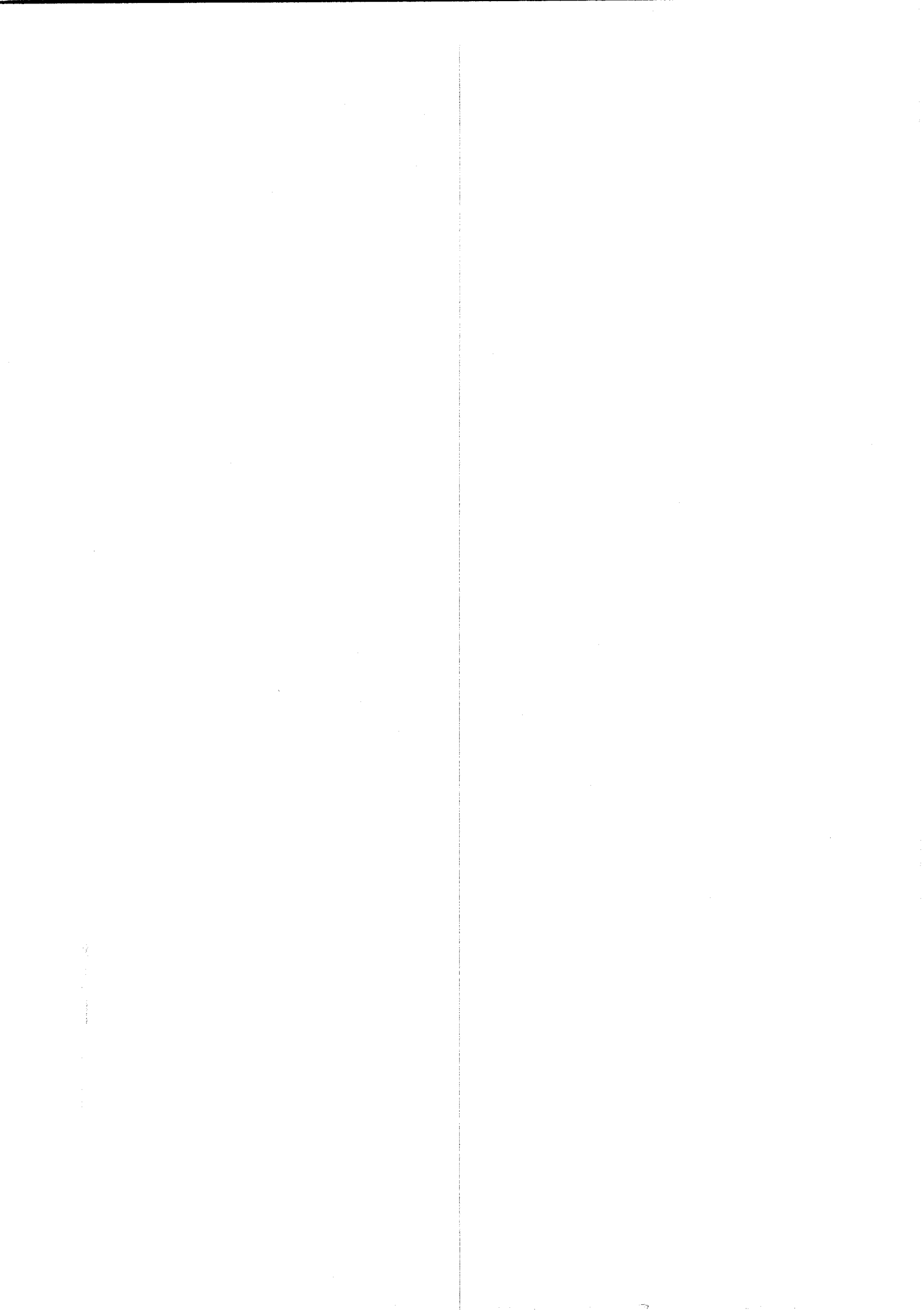
3. Nánar um rannsóknarheimildir og málsmeðferð.

Benda má á eftirfarandi atriði sem kunna að orka tvímælis varðandi málsmeðferð hjá nefndinni:

3.1. Ekki er í frumvarpinu tekið sérstaklega á þagnarskyldu ýmissa starfsstétta, t.d. lögmanna, sem er mjög rík og oft nátengd grundvallarmannréttindum sakaðra manna sem eiga sér stoð bæði í Mannréttindasáttmála Evrópu og Stjórnarskránni.

3.2. Óhætt er að fullyrða að nefndinni er í reynd falið slíkt vald að jafna má til lögregluvalds og er tilgangur rannsóknarinnar meðal annars sá að tryggja að þeir sem gerst hafa brotlegir við lög sæti ákæru. Rannsóknarheimildir nefndarinnar eru víðtækar og felast m.a. í rétti til að kalla menn til skýrslutöku þar sem þeim ber að viðlagðri refsíabýrgð að svara spurningum. Við slíkar aðstæður er þurfa menn, sem til rannsóknar eru hjá nefndinni, væntanlega að njóta réttarstöðu sakbornings. Að öðrum kosti er vafi um sönnunargildi vitnisburður fyrir nefndinni í opinberu máli. Í dæmaskyni má í þessu sambandi vísa til frávísunardóma Hæstaréttar í refsimálum gegn fyrrverandi forstjórum olíufélaganna. Í ljósi stöðu nefndarinnar kann að reynast örðugt fyrir nefndarmenn og þá sem kunna að vera kallaðir fyrir nefndina að meta til hvaða niðurstöðu vitnisburður þeirra kann að leiða.

3.3. Alls er óljóst hvað í raun felst í heimild nefndarinnar til að óska eftir því að menn sem upplýsa um tiltekin tilvik sæti ekki ákæru, sbr. 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins og er ákvæðið því nánast marklaust nema sem óskuldbindindandi yfirlýsing löggjafans til saksóknara. Með vísan til jafnræðisreglu Stjórnarskrárinnar verður þar að auki að telja vafasamt að mismuna mönnum á þennan hátt



samanborið við aðra sem kunna að upplýsa um refsiverð brot. Með þessu er í reynd verið að aftengja meginreglu sakamálaéttarfarsins um skyldu saksóknara til að gefa út ákæru í málum sem varða refsingu.

3.4. Samkvæmt frumvarpinu munu ýmsir þurfa að veita nefndinni allar mögulegar upplýsingar og sæta á sama tíma rannsókn á eigin störfum. Skiptir þá engu máli hvort þeim hafi verið veittar upplýsingar í trúnaði eða að viðkomandi upplýsingar hafi áður verið bundnar trúnaði samkvæmt lögum. Þá er tekið fram í 10. gr. frumvarpsins að sá er kallaður fyrir nefndina til skýrslugjafar sé heimilt að hafa með sér "*aðstoðarmann á eigin kostnað*". Þeir sem verða kallaðir til sæta í raun rannsókn og er því nauðsynlegt er að þeir njóti viðeigandi réttarstöðu. Jafnframt er fráleitt að t.d. þeir erlendu aðilar sem kalla þarf fyrir nefndina muni gera það án þess að fá greiddan kostnað við skýrslutöku og ráðgjöf.

Alþingi
Erindi nr. P 136/371
komudagur 9.12.2008

Allsherjarnefnd
Elín Valdís Þorsteinsdóttir, nefndarritari.
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. desember 2008.

Umsögn laganeftdar LMFÍ um frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. 136. löggjafarþing 2008 – 2009. Þskj. 223 – 180. mál.

Laganeftnd Lögmannafélags Íslands fékk til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða eftir fund hjá allsherjarnefnd þann 28. nóvember s.l. þar sem var til umfjöllunar frumvarp til laga um sérstakan saksóknara. Formaður laganeftndar kom á fund allsherjarnefndar þann 3. desember 2008 og reifaði munnlega nokkrar athugasemdir laganeftndar sem höfðu komið upp í yfirferð laganeftndar. Í lok þess fundar var óskað eftir skriflegri umsögn laganeftndar innan nokkurra daga þar sem frumvarpið ætti að hljóta hraða meðferð Alþingis.

Eftir að hafa fjallað um málið er það mat laganeftndar að mörg álitaefni séu enn óútkljáð sem krefjist ítarlegrar skoðunar sérfræðinga þótt það kosti að meðferð þess innan þingsins taki lengri tíma. Með frumvarpinu er lagt til að settar séu afar sértækar reglur til að bregðast við ákveðnum atburðum en að mati laganeftndar getur slíkt verið varasamt. Laganeftnd bendir á að í Danmörku hafa verið sett lög um rannsóknarneftndir, lov om undersøgelseskommissioner nr. 357, frá 2. júní 1999, og leggur laganeftnd til að skoðað verði hvort heppilegra væri að fara þá leið hér á landi. Reynslan af löggjöf Dana ætti þannig að hafa mikið leiðbeiningargildi fyrir okkur. Mál vegna rannsóknar í kjölfar Tamílamálsins svo kallaða fór fyrir Mannréttindadómstól Evrópu og var niðurstaða dómstólsins að löggjöfin og framkvæmd hennar stæðust ákvæði Mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. dóm uppkveðinn þann 18. maí 1999 í máli Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku.

Í frumvarpinu eru lögð til nýmæli um sérstaka rannsóknarneftnd á vegum Alþingis til þess að rannsaka nýliðna atburði. Lagt er til að rannsóknarneftndinni verði veittar viðamiklar heimildir til rannsóknar og mönnum gert skylt að upplýsa nefndina að viðlagðri fangelsisrefsingu allt að tveimur árum. Markmið löggjafans um að rannsóknarneftnd skuli finna sannleika eru háleit, en laganeftnd leggst alfarið gegn því að markmiðunum skuli náð með því að tefla í tvísýnu grundvallarmannréttindum samkvæmt stjórnarskránni og Mannréttinasáttmála Evrópu. Óæskilegar afleiðingar af því kunna að vera margvíslegar, m.a. að mál ákærvaldsins gegn þeim, sem ákærvaldið telur hafa gers brotlegir við refsilög, verði ónýt. Því telur laganeftnd að gæta þurfi þess að rannsóknarneftnd, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu, verði ekki falin rannsókn á refsiverðri háttsemi og skýrt sé að slík rannsókn sé alfarið í höndum lögreglu og ríkissaksóknara. Einnig sé afar varhugavert að rannsóknarneftnd verði veittar í lögum víðtækari rannsóknarheimildir en þeim sem fara með rannsókn að hætti laga um meðferð opinberra mála. Þess í stað væri mögulegt að veita rannsóknarneftndinni aðgang að upplýsingum sem ríkissaksóknari kemst að í sinni rannsókn eða tryggja með einhverjum öðrum hætti að rannsóknarneftndin komist að öllum þeim upplýsingum sem hún þarf.

Þá hlýtur það einnig að koma til skoðunar hvort markmið rannsóknar nefndarinnar séu réttilega afmörkuð í 1. gr. frumvarpsins og hvort ekki þurfi að taka sérstaklega fram að nefndinni sé einnig ætlað að rannsaka störf ráðherra. Þá þarf að skoða frumvarpið í samhengi við ákvæði laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og lög nr. 3/1963 um landsdóm og hugsanlega breyta 1. gr. frumvarpsins þannig að skýrt sé kveðið á um að rannsóknin taki einnig til hugsanlegra brota ráðherra í starfi.

Eftirfarandi er yfirferð laganefndar um þau álitæfni sem tengjast ákvæðum frumvarpsins en jafnframt er rétt að áréttta það að þar með er ekki hægt að fullyrða að álitæfni sem rísa af efni og ákvæðum frumvarpsins séu tæmd.

Skipan rannsóknarnefndarinnar:

Í 2. gr. frumvarpsins er fjallað um skipan nefndarinnar. Laganefnd tekur undir mikilvægi þess að þeir sem veljast til þess að annast þá rannsókn sem boðuð er í frumvarpinu séu sjálfstæðir og óháðir auk þess sem þeir verða að búa yfir reynslu og þekkingu til að leiða rannsóknina til lykta. Laganefnd gerir hins vegar athugasemdir við það að rannsóknarnefnd sem þannig er skipuð og starfar á vegum Alþingis, sbr. 1. máls. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins, beri mögulega sakir á tiltekna einstaklinga. Eðlilegt verður að teljast að þingið eða nefnd á þess vegum rannsaki og láti í kjölfarið í ljós álit sitt á því hvort fylgt hafi verið lögum sem það hefur sett og reglum sem stjórnvöld hafa sett á grundvelli þeirra heimilda. Rannsókn á því hverjir beri ábyrgð á mistökum eða vanrækslu við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni ætti hins vegar með réttu að vera í höndum þeirra sérstofnana framkvæmdavaldsins sem til þess eru bærar og hafa þau hlutverk með höndum samkvæmt íslenskri stjórnskipan.

Skipan nefndarinnar er óheppileg í ljósi þess hlutverks hennar, að rannsaka hverjir beri ábyrgð á mistökum eða vanrækslu. Samkvæmt 1. tölulíðs fyrrnefndri grein frumvarpsins er formaður nefndarinnar dómari úr Hæstarétti sem valinn er af samdómendum. Laganefnd gerir ekki athugasemdir við að dómariinn þannig valinn rannsaki ætluð brot stjórnvalda á lögum og reglum. Hins vegar verður að teljast óheppilegt að honum sé gert að rannsaka refsiverð brot einstaklinga sem og þeirra sem hafa mögulega gerst brotlegir í starfi og geta sætt stjórnsýsluviðurlögum og tilkynni um slík brot til þeirra sem þau heyra undir. Augljós eru áhrifin á þær ákvarðanir sem teknar eru í framhaldinu, hvort sem um er að ræða útgáfu ákæru eða stjórnsýsluviðurlög, til tjóns fyrir þá einstaklinga sem um ræðir. Þá þarf vart að benda á þá aðstöðu sem samdómarar dómarsins verða í þegar mál, sem rannsóknarnefndin hefur rannsakað, koma til kasta Hæstaréttar og þau áhrif sem þetta hefur á trúverðugleika dómsvaldsins. Árétttað skal að mikil áhersla er lögð á þetta hlutverk nefndarinnar í frumvarpinu, sbr. eftirfarandi ummæli í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins:

„Í þriðja lagi er rannsóknarnefndinni falið að segja til um hverjir beri að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kunni að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum. Með þessu færast sjónarhorn rannsóknarinnar að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana. Spurt verður hver tók tilteknar ákvarðanir eða hver átti að bregðast við upplýsingum sem lágu fyrir. Þessum spurningum þarf bæði að svara út frá því hvað gerðist í raun svo og út frá reglum um valdbærni.“

Laganefnd leggur áherslu á að engu skiptir í þessu sambandi þótt nefndin sé eingöngu sögð álitsgefandi þar sem nefndin vinnur alla undirbúningsvinnuna jafnframt því að taka

ákvarðanir sem miklu skipta fyrir einstaklinga, sbr. eftirfarandi ummæli í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins:

„Samkvæmt 5. tölul. er til þess ætlast að nefndin sjái til þess að mál þar sem grunur vaknar um refsiverð brot séu send til sakamálarannsóknar. Það á við hvort sem grunurinn beinist að einstaklingi, sem komið hefur að rekstri fjármálafyrirtækis, eða opinberum starfsmanni. Verði nefndin t.d. vör við að óeðlilegir fjármagnsflutningar hafi átt sér stað í bönkunum í þágu eigenda þeirra eða tengdra aðila ber henni að vísa málinu til opinberrar rannsóknar. Þá ber nefndinni einnig að sjá til þess að mál út af mögulegum brotum á starfsskyldum fái umfjöllun hlutaðeigandi yfirvalda.“

Laganefnd leggur ennfremur áherslu á mikilvægi þeirra hagsmuna sem eru undir í slíkum málum og ekki síður á mikilvægi þess að traust og trúverðugleiki Hæstaréttar sé ekki dregið í efa. Telji löggjafinn óhjákvæmilegt annað en að einn dómari Hæstaréttar skipi rannsóknarnefndina er nauðsynlegt að hann verði valinn á annan hátt en af samdómendum sínum en með tilnefningarvaldi Hæstaréttar sjálfs og getur það ýmist verið gert af löggjafanum sjálfum eða af framkvæmdavaldshafa. Samrýmist það betur þrískiptingu ríkisvalds.

Laganefndin gerir að sama skapi athugasemdir við að umboðsmanni Alþingis sé gert að rannsaka framangreind atriði sem beinast að einstaklingum enda í algjörrri andstöðu við hlutverk og tilgang embættisins eins og því er markað í lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis, þ.e. að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins, sbr. 2. gr. laganna. Laganefnd telur rétt að vekja athygli á því að samkvæmt frumvarpinu er það embættið sem slíkt sem kemur að rannsókninni sbr. eftirfarandi ummæli í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins:

„[...] Þá er ráðgert í frumvarpinu að umboðsmaður Alþingis sitji í nefndinni en embættið býr yfir mikilli reynslu af eftirliti með stjórnslunni og mati á því hvað séu vandaðir stjórnsluhættir. Með því að tengja starf nefndarinnar umboðsmanni Alþingis með þessum hætti skapast einnig möguleiki á því að nefndin geti, að minnsta kosti í upphafi starfs síns, fengið inni hjá embættinu og nauðsynlega skrifstofuaðstoð og aðra umsýslu.“

Ljóst er að trúverðugleiki embættisins getur beðið hnekki verði niðurstaðan sú að embættið verði sett í þessa stöðu en starfsemi embættisins grundvallast á trausti almennings á því. Þá bendir laganefnd á að þótt embættið búi yfir mikilli reynslu af eftirliti með stjórnslunni og mati á því hvað séu vandaðir stjórnsluhættir verði ekki það sama sagt um rannsókn á hendur einstaklingum og þá sérstaklega vegna refsiverðra brota. Auk framangreinds gerir nefndin athugasemdir við að kjörinn umboðsmaður geti sinnt venjubundnum störfum fyrir embættið jafnhliða störfum sínum fyrir nefndina, sbr. 19. gr. frumvarpsins. Er síðast greinda atriðið í hæsta máta óeðlilegt í ljósi þess hlutverks nefndarinnar sem henni er fengið í frumvarpinu varðandi það að bera mögulega sakir á einstaklinga. Verður ekki betur séð en að embættið sé sett í þá stöðu að vera að segja má báðum megin við borðið. Vandséð er hvernig embættið geti í slíkri stöðu sinnt framangreindu hlutverki sínu lögum samkvæmt. Í ljósi verkefnis rannsóknarnefndar er þar að auki spurning hvort ekki þurfi fremur sérfræðing á sviði laga um fjármálastarfsemi eða viðskiptalífs. Sá nefndarmaður gæti að grunnskilyrðum uppfyllt sömu skilyrði og hæstaréttardómari en áhersla væri lögð á haldgóða þekkingu á lögum um fjármálastarfsemi ekki síst þar sem haldgóð þekking á stjórnslurétti ætti að vera tryggð með skipan hæstaréttardómara í nefndina.

Með vísan til framangreinds gerir laganefnd alvarlegar athugasemdir við skipan rannsóknarnefndarinnar miðað við það hlutverk sem henni er fengið í frumvarpinu. Er þá sérstaklega vísað til þess hlutverks að bera mögulega sakir á tiltekna einstaklinga. Er það í *fyrsta lagi* afstaða laganefndar að nefnd sem þannig starfar á vegum Alþingis fái ekki slíkar heimildir. Í *öðru lagi* er það afstaða laganefndar að skipan rannsóknarnefndarinnar markist af hlutverki hennar. Þannig sé sú skipan sem lögð er til í frumvarpinu afar óheppileg í alla staði, bæði fyrir þá einstaklinga sem bornir verða sökum sem og þær stofnanir sem um er að ræða, þ.e. Hæstarétt Íslands og embætti umboðsmanns Alþingis. Telur laganefnd í ljósi þessa nauðsynlegt að fjarlægja úr frumvarpinu það hlutverk rannsóknarnefndarinnar að bera sakir á tiltekna einstaklinga að öðrum kosti verði að skipa nefndina öðrum sjálfstæðum og óháðum aðilum.

Réttarstaða sakbornings og rannsókn opinbers máls:

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tilgangur laganna „að sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða“. Af öðrum ákvæðum frumvarpsins má hins vegar ráða að verksvið nefndarinnar kunni að ná lengra en svo. Þannig segir t.d. í 5. tl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að nefndin skuli „[g]era ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis“. Í 1. mgr. 14. gr. er kveðið á um að nefndin tilkynni ríkissaksóknara um það ef grunur hefur vaknað við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað, sem að mati hennar telst alvarleg.

Í ljósi framangreinds verður að gæta þess sérstaklega í störfum nefndarinnar, að þeir einstaklingar og lögaðilar, sem sæta rannsókn nefndarinnar eða koma fyrir hana til upplýsingagjafar, njóti stöðu til samræmis við það hlutverk nefndarinnar að koma grun sínum um refsiverða háttsemi á framfæri við rannsóknaraðila og/eða ákærvaldið, sem ætla má að séu „hlutaðeigandi yfirvöld“ í því tilliti. Á það sérstaklega við í ljósi þeirra gríðarlega ríku rannsóknarheimilda, sem nefndinni eru fengnar, sbr. einkum ákvæði 6. – 8. gr. og 11. gr. frumvarpsins. Þau ákvæði fela meðal annars í sér brottfall þagnarskyldu, nánast skilyrðislausu afhendingu gagna og upplýsinga og þung viðurlög við brotum gegn reglum. Verði þau ákvæði að lögum þarf að tryggja réttarstöðu viðkomandi aðila sem mögulegra sakborninga við rannsókn nefndarinnar, í samræmi við almennar reglur um meðferð opinberra mála og refsiréttar. Laganefnd telur að slík réttarstaða viðkomandi aðila sé ekki nægjanlega tryggð í frumvarpinu eins og það liggur nú fyrir. Breytir þar engu um þó að í greinargerð með frumvarpinu sé tekið fram að það sé ekki hlutverk rannsóknarnefndarinnar að rannsaka hugsanlega refsiverða háttsemi. Þá verður heldur ekki talið að ákvæði 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins dugi hér til, en þar er mælt fyrir um að einstaklingi verði ekki gerð refsing ef hann skorast undan því að svara spurningu ef ætla má að í svari hans geti falist játning eða bending um að hann hafi framið refsiverðan verknað eða atriði sem valdi honum siðferðislegum hnekki eða tilfinnanlegu fjárhagstjóni. Mælir laganefnd með því að upp í frumvarpið verði tekin ákvæði, sem taki af öll tvímæli um réttarstöðu hugsanlegra sakborninga að þessu leyti fyrir rannsóknarnefndinni til samræmis við almennar reglur um meðferð sakamála, sbr. lög nr. 19/1991 og lög nr. 88/2008.

Ákvæði um tilmæli til ríkissaksóknara að viðkomandi sæti ekki ákæru:

Í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði þess efnis að ef einstaklingur hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta nefndinni í té nánar tilgreindar upplýsingar, og óskar eftir því að hann sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að refsiverðu broti hans sjálfs, þá sé nefndinni heimilt að óska eftir því við ríkissaksóknara að hann ákveði að

hlutaðeigandi sæti ekki ákæru. Þetta ákvæði vekur upp ýmsar spurningar og kallar á frekari skýringar.

Í fyrsta lagi kunna heimildir sem þessar að vera varhugaverðar almennt séð, þar sem þær fela í sér möguleika fyrir sakborning að komast hjá ákæru með því einu að veita upplýsingar sem varpa ljósi á hugsanleg brot annarra aðila. Ekki er hefð fyrir slíkum ívilnunum í opinberu réttarfari hér á landi, ef frá eru talin óljós ákvæði 3. ml. 2. mgr. 33. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og 2. ml. 3. mgr. 64. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Í öðru lagi geta vaknað spurningar um sanngjarna og æskilega meðferð beiðna þess efnis að ákæra verði ekki gefin út gegn því að upplýsingar verði veittar. Það er til að mynda vandséð hvort rannsóknarnefndin gæti með sanngirni afgreitt slíkar beiðnir eftir því hver óskar fyrstur eftir slíkri afgreiðslu eða eftir því hver hefur drýgt alvarlegasta brotið. Hvorug aðferðin er gallalaus. Sú fyrri byði upp á að aðili gæti komist undan útgáfu ákæru eingöngu vegna þess að hann var fyrri til að bjóða fram upplýsingar. Síðari aðferðin fæli í sér hættu á því, að sá aðili sæti uppi með ákæru sem drýgt hefði alvarlegasta brotið þrátt fyrir að hafa eftir atvikum fengið viljrði á fyrri stigum um að ekki yrði gefin út ákæra á hendur honum.

Vissulega er umrætt ákvæði heimildarákvæði, en æskilegt væri að þeim heimildum rannsóknarnefndarinnar væri markaður rammi. Á það ekki síst við þar sem viðkomandi einstaklingar geta átt ákæru yfir höfði sér verði ekki fallist á beiðni þeirra um að þeir sæti ekki ákæru. Hér við bætist að rannsóknarnefndinni er í raun ekki ætlað eiginlegt ákvörðunarvald að þessu leyti, heldur er henni veitt heimild til að óska eftir því við ríkissaksóknara að hann ákveði að hlutaðeigandi sæti ekki ákæru. Slík umgjörð býður óhjákvæmilega upp á þá aðstöðu, að hlutaðeigandi aðilar séu fengnir til að láta í té upplýsingar, sem leiða líkur að refsiverðu broti þeirra sjálfra, gegn óljósu viljrði rannsóknarnefndarinnar um að hún mæli með því við ákvörðunarvaldið að ákæra verði ekki gefin út. Er ljóst að þar hallar verulega á sakborninginn. Leggur laganefnd til að úr því verði bætt.

Í þriðja lagi vantar skýrari tengingu milli heimilda rannsóknarnefndarinnar og heimilda ákæruvaldsins til að verða við ósk um að ákæra verði ekki gefin út í einstökum tilvikum. Slíka tengingu er á hinn bóginn að finna í 4. gr. frumvarps til laga um embætti sérstaks saksóknara. Í frumvarpinu þarf að undirstrika að rannsóknarnefndin hefur engar valdheimildir að því er varðar töku ákvörðunar um að ákæra verði ekki gefin út. Jafnframt er æskilegt að hugsanlegum sakborningi verði gerð sérstök grein fyrir því af hálfu rannsóknarnefndarinnar að hún búi ekki yfir slíkum valdheimildum, heldur hafi hún eingöngu tillögurétt. Slík ákvæði væru enda í betra samræmi við meginreglur laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála þess efnis að mönnum sé ekki skylt að svara spurningum sem fela í sér játningu eða bendingu um að þeir hafi framið refsiverðan verknað.

Skörun á verksviði nefndarinnar og annarra eftirlitsstofnana:

Samkvæmt þessu er veruleg skörun á verksviði nefndarinnar og annarra eftirlitsstofnana sem fara með rannsóknar- og/eða ákæruvald, svo sem Fjármálaeftirlitsins, lögregluýfirvalda, ríkissaksóknara og embætti sérstaks saksóknara, þ.e.a.s. verði frumvarp dómsmálaráðherra um síðastnefnda embættið að lögum. Þessi skörun er að áliti laganefndar óæskileg. Skýrsla nefndar, eins og til stendur að koma á fót með frumvarpinu, um „almenna ábyrgð“ einstakra manna eða lögaðila, varðar mikilsverð réttindi. Laganefnd gengur út frá að hlutaðeigandi eigi kröfu til réttlátrar málsmeðferðar, eins og ákvæði eru um bæði í Mannréttindasáttmála Evrópu og í Stjórnarskrá Lýðveldisins Ísland. Þessi réttur er ekki tryggður í frumvarpinu. Ákvæðin um málsmeðferð nefndarinnar og skýrslugjöf endurspeglar rannsóknarréttarfar, sem var aflagt

með réttarfarsumbreytingum á árunum 1989 til 1991, sbr. m.a. lög nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Hættan á að grunaður sæti tvöfaldri rannsókn virðist augljós. Ákvæði um rétt hagsmunaaðila til að hafa áhrif á skýrslu nefndarinnar eru fábrotin og engin ákvæði eru um rétt manna til að bera niðurstöður nefndarinnar undir dómstóla. Einnig er látið ósagt um réttaráhrif skýrslunnar, en eins og áður segir kann efni skýrslu, verði hún að veruleika, að varða grundvallarréttindi manna.

Laganefnd mælist til að verkswið rannsóknarnefndar verði tekið til endurskoðunar með tilliti þessara athugasemda.

Friðhelgi einkalífs:

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um þagnarskyldu sem hvílir á nefndarmönnum og öðrum er vinna að rannsókninni um þær upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara og kveðið á um hverjum er heimilt að afhenda slíkar upplýsingar. Það vekur hins vegar athygli að í 4. mgr. eru mjög víðtækar heimildir fyrir nefndina til að birta slíkar upplýsingar en nefndin er heimilt að birta þær „ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar“. Það er því alfarið háð mati nefndarinnar hvort hún telji slíka nauðsyn vera fyrir hendi og verður að vara við því að svo víðtækar heimildir séu veittar nefndinni. Þagnarskylda opinberra starfsmanna er bundin í lög og samkvæmt almennum hegningarlögum liggur refsing allt að einu ári við því að brjóta gegn slíkri skyldu. Því skýtur hér mjög skökku við að nefndinni skuli heimilt að birta slíkar upplýsingar sýnist henni svo

Enn alvarlegra er að sérstaklega er tekið fram að nefndinni sé heimilt að birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga þ.m.t. fjármál þeirra að því gefnu að hún „telji að verulegir almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á“. Að mati nefndarinnar verður ekki séð hvaða almannahagsmunir geti verið fyrir hendi sem heimili slíkt brot á friðhelgi einkalífs að upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga séu birtar. Þrátt fyrir þá erfiðleika sem Íslendingar standa frammi fyrir nú um stundir verður að gæta fyllstu varúðar við að deila út slíkum heimildum sem gerð er tillaga um í frumvarpinu. Reglur um vernd friðhelgi einkalífs er að finna í lögum allra ríkja sem við berum okkur saman við og hafa slíkar reglur verið lögfestar í stjórnarskrá landsins og er að finna í þeim sáttmálum sem við höfum undirgengist, þ.m.t. Mannréttindasáttmála Evrópu. Verður að telja hæpið að framangreindar reglur séu í samræmi við þær grundvallarreglur sem þar er að finna. Mikilvægt er að vandað sé til lagasetningar og að ekki verði lögfestar hæpnar heimildir sem eru til þess fallnar að valda deilum og jafnvel koma til kasta erlendra dómstóla sem Ísland hefur skuldbundið sig til að hlita. Slíkt mundi draga úr gildi þeirrar rannsóknar sem frumvarpinu er ætlað að stofna til og draga hana á langinn.

Í ljósi framangreinds telur nefndin að 4. mgr. 4. gr. skuli felld brott. Telur nefndin jafnframt að takmarka eigi frekar afhendingu trúnaðargagna samkvæmt 3. mgr. 4. gr. þar sem heimildirnar eru of víðtækar eins og þær eru settar fram í frumvarpinu. Jafnframt telur nefndin að taka eigi af allan vafa um að þagnarskylda skv. 18. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga skuli gilda um aðra aðila eins og vinnuhópa og sérfræðilega ráðgjafa.

Upplýsingaskylda og afnám þagnarskylduákvæða:

Í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins er ákvæði sem skyldar sérhvern sem þess er krafinn að afhenda rannsóknarnefnd upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir. Skv. 2. mgr. 6. gr. er nefndinni heimilt að kalla einstaklinga til funda við sig og krefja þá um munnlegar

upplýsingar í þágu rannsóknarinnar. Skv. 3. mgr. 6. gr. er skylt að veita nefndinni upplýsingar, þó þær séu háðar þagnarskyldu skv. lögum.

Í athugasemdum sem fylgja 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir að þagnarskylda víki undantekningarlaust fyrir skyldunni til að láta nefndinni í té upplýsingar. Nánari röksemdafærslu eða útskýringar á þessu ákvæði er ekki að finna í frumvarpinu.

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við að vikið sé undantekningalaust frá þagnarskylduákvæðum laga og að skylda til að láta nefndinni í té upplýsingar sé með frumvarpinu gerð þagnarskylduákvæðum laga yfirsterkari. Minnt er á að þagnarskylduákvæði í lögum eru oftast lögfest til staðfestingar stjórnarskrárvörðum réttindum. Má þar m.a. benda á friðhelgi einkalífs skv. 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. MSE og réttindi sakborninga til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi m.a. skv. 6. mgr. MSE. Með því að afnema þagnarskyldu undantekningalaust í öllum tilfellum er næsta víst að frumvarpið brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár verði það að lögum.

Þar að auki er lögð á það áhersla af hálfu laganeftdar að frumvarpið í óbreyttri mynd brýtur að þessu leyti einnig gegn meginreglunni um stjórnskipulegt meðalhóf enda ljóst að ekkert kallar á það að þagnarskylduákvæði laga verði undantekningalaust öll að afnema enda verður að telja fullvíst að þeim markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að ná megi ná með öðrum leiðum sem ekki brjóti gegn stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum.

Vakin er athygli á því að þagnarskylduákvæði er að finna í mörgum lögum og ná yfir mörg svið mannlífs. Um er m.a. að ræða svokallaða bankaleynd, þagnarskyldu lækna og annars heilbrigðisstarfsfólks og þagnar- og trúnaðarskyldu lögmannna gagnvart skjólstæðingum sínum, svo fátt eitt sé nefnt. Engin stjórnskipuleg rök hafa verið færð fram fyrir því af hverju ákvæði frumvarpsins um upplýsingaskyldu gagnvart nefndinni skuli teljast réttætti öllum þagnarskylduákvæðum annarra laga né heldur útaf hverju telja verði að markmiðum frumvarpsins verði ekki náð nema með þessu móti, þ.e. að afnema gagnvart nefndinni alla þagnarskyldu í gildandi rétti.

Laganeftd gerir eðli málsins samkvæmt sérstaklega alvarlegar athugasemdir við það að skylda skv. frumvarpinu til að láta nefndinni í té upplýsingar sé yfirsterkari þagnarskylduákvæði lögmannalaga sem er að finna í 22. gr. laga nr. 77/1998. Samkvæmt 22. gr. lögmannalaga ber lögmaður þagnarskyldu um hvaðeina sem honum er trúað fyrir í starfi sínu. Sama gildir um starfsmenn lögmannna. Sú skylda lögmannna að gæta trúnaðar um hvaðeina sem þeim er trúað fyrir í starfi sínu er t.a.m. slíkur hornsteinn réttinda sakborninga þegar lögmennt stunda verjendastörf að ef sú þagnarskylda er fyrir borð borin, eins og yrði raunin ef frumvarp þetta yrði að lögum, þá væri með því móti gróflega brotið gegn mannréttindum sakborninga, m.a. til réttlátrar málsmeðferðar. Í þessu sambandi skal vakin athygli á því að skv. frumvarpinu (2. mgr. 11. gr.) er einstaklingum heimilt að neita að svara spurningum nefndarinnar ef svar einstaklingsins fæli í sér viðurkenningu á sök. Það ákvæði frumvarpsins verður hins vegar með öllu merkingarlaust ef nefndinni er við slíkar aðstæður heimilt að snúa sér að lögmanni sama einstaklings og krefja hann svara við sömu spurningum, svara sem fælu í sér brot á þagnarskyldu lögmannsins gagnvart skjólstæðingi sínum vegna upplýsinga sem lögmanninum hefur verið trúað fyrir í starfi.

Með því að afnema þagnarskyldu lögmannna eins og lagt er til í frumvarpinu er lögmonnum ekki einungis gert ókleift að sinna starfi sínu, starfi sem lögmennt hafa unnið eið að því að starfa að skv. sinni bestu trúmennsku og samvisku, heldur er lögmonnum beinlínis gert, að viðlagðri allt að 2ja ára fangelsisrefsingu (sbr. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins), að brjóta



mannréttindi á skjólstæðingum sínum með því að skýra frá upplýsingum sem lögmenn kunna að búa yfir starfa sinna vegna.

Telja verður að með þessum hætti sé ekki aðeins vegið að réttindum sakborninga eða annarra skjólstæðinga lögmanna, heldur einnig að mjög mikilvægri stoð réttarríkisins sem er trúnaðarsamband lögmanna og skjólstæðings. Ef skjólstæðingum er ekki lengur kleift að treysta þagmælsku lögmanna sinna er hætt við að réttaröryggi sé fyrir borð borið. Þetta er sérstaklega alvarlegt hvað varðar verjendastörf enda myndi slíkt lagaákvæði gera það að verkum að íslenska ríkið brjóti gegn rétti sakaðra manna til að verjast ásökunum um refsiverð brot. Með því að frumvarpið yrði óbreytt að lögum væri líklegt að íslenska ríkið teldist brjóta gegn ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu þar sem sakborningum væri ekki lengur tryggð réttlát málsmeðferð fyrir dómi.

Bent er á að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt sérstaka áherslu á mikilvægi trúnaðarsambands lögmanna og skjólstæðings. Má þar m.a. nefna *Kruslin gegn Frakklandi* (mál nr. 11801/85, einkum málsgrein 34) og *Huvig gegn Frakklandi* (mál nr. 11105/84, einkum málsgrein 33).

Þar sem þagnar- og trúnaðarsamband lögmanna og skjólstæðings er um gjörvalla heim talið meðal mikilvægustu grundvallarréttinda skal einnig vísað til dóms Hæstaréttar Bandaríkjanna í þremur málum. Í fyrsta lagi skal vísað til máls *Hunt gegn Blackburn* (128 U.S. 464, 470 (1888)).

"The rule which places the seal of secrecy upon communications between client and attorney is founded upon the necessity, in the interest and administration of justice, of the aid of persons having knowledge of the law and skilled in its practice which assistance can only be safely and readily availed of when free from the consequences or the apprehension of disclosure".

Þá skal vísað til dóms Hæstaréttar Bandaríkjanna í máli *Upjohn Co. gegn Bandaríkjum Norður Ameríku* (449, U.S. 383, 389 (1981)).

"The purpose of such confidentiality "is to encourage full and frank communication between attorneys and their clients and thereby promote broader public interests in the observance of law and administration of justice".

Í þriðja lagi er vísað til dóms Hæstaréttar Bandaríkjanna í máli *Fisher gegn Bandaríkjum Norður Ameríku* (425 U.S. 391, 403 (1976))

"[I]f the client knows that damaging information could ... be obtained from the attorney following disclosure... the client would be reluctant to confide in his lawyer and it would be difficult to obtain fully informed legal advice."

Vakin er athygli á því að meginreglan um þagnarskyldu lögmanna vegna trúnaðarsambands þeirra við skjólstæðinga sína er ekki til staðar í þeim tilgangi að aðstoða sakamenn til að hylja yfir meintan glæp. Reglan um þagnarskyldu lögmanna er fyrst og síðast til að verja mannréttindi skjólstæðinga lögmanna og þar með verja stoðir réttarvörslukerfisins og dómskerfisins sjálfs vegna þess að réttarvörslukerfi þar sem vikið er frá og brotið gegn mannréttindum er einskis virði.

Viðurlög samkvæmt ákvæðum frumvarpsins:

Í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins segir að ef maður af ásetningi eða gáleysi neitar að gegna skyldu sinni til að veita nefndinni upplýsingar samkvæmt ákvæðum laganna skuli hann sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Væntanlega á málsgreinin að vera á þann veg að ef maður af ásetningi eða gáleysi verður ekki við skyldu sinni til að veita upplýsingar frekar en að hann neiti að gegna skyldu sinni til að veita upplýsingar, enda erfitt að gera sér í hugarlund þær aðstæður hvar maður geti af gáleysi neitað að gegna skyldu sinni til upplýsingagjafar.

Í þessu sambandi vekur laganefnd sérstaka athygli á því að viðurlög við brot á vitnaskyldu skv. ákvæðum laga um meðferð opinberra laga nr. 19/1991 er ekki fangelsi heldur sektir og því ganga viðurlög skv. ákvæðum frumvarpsins mun lengra en þekkist í meðferð opinberra mála þar sem þó hefur verið gefin út ákæra vegna meintrar refsiverðrar háttsemi. Í athugasemdum með frumvarpinu er þessi munur á viðurlögum ekki skýrður.

Í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins er ákvæði um að óheimilt sé að láta mann gjalda þess, meðal annars með því að rýra réttindi, slíta samningi eða segja honum upp, ef hann hefur látið nefndinni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsóknina. Segir í athugasemdum með ákvæðinu að hvers konar hollustuskyldur reistar á lögum eða samningi víki fyrir skyldu manna til að láta nefndinni í té upplýsingar. Á verndin að taka meðal annars til aðgerða yfirmanna viðkomandi aðila. Spurning er hvort þetta samrýmist óbreytt ákvæði 14. gr. frumvarpsins þar sem nefndinni ber skylda til að tilkynna forstöðumanni stofnunar ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar.

Fyrir það fyrsta má nefna að til þess að verndin eigi við þurfa upplýsingarnar að hafa þýðingu fyrir rannsóknina, þá væntanlega að mati rannsóknarnefndarinnar. Er erfitt að sjá hvernig það mat yrði í framkvæmd. Er um mikla óvissu að ræða fyrir þann sem veitir upplýsingar allt þar til nefndin hefur skoðað og metið þær upplýsingar sem fyrir hana voru lagðar. Er að mati laganefndar þörf á nánari útlistun á réttaráhrifum þessarar heimildar, þ.m.t. áhrif til að mynda uppsagnar á samningi áður en mat nefndarinnar liggur fyrir, hvenær mat skal liggja fyrir, í hvaða formi það eigi að vera, til hvaða atriða rannsóknarnefndin beri að líta til við mat á þýðingu upplýsinga og afleiðingum við broti á reglunni.

Þá vekur ákvæðið jafnframt upp spurningar hvort unnt sé að gagnálykta með þeim hætti að heimilt sé að láta mann gjalda þess, meðal annars með því að rýra réttindi, slíta samningi eða segja honum upp, ef hann hefur ekki látið nefndinni í té upplýsingar, sem hún telur að hafi þýðingu fyrir rannsóknina, með vísan til undantekninga frá upplýsingaskyldu. Telur laganefnd að taka þurfi á sama hátt af skarið með það og kveða skýrum hætti á um það að slík gagnályktun sé ekki tæk.

Rannsóknarheimildir rannsóknarnefndar:

Rannsóknarnefndinni eru veittar ýmsar heimildir sem eiga sér samsvörun í rannsóknarheimildum eftirlitsaðila og lögreglu sem rannsaka meinta refsiverða háttsemi þrátt fyrir að nefndinni sé ekki ætlað að rannsaka meinta refsiverða háttsemi. Telur laganefnd að nefndinni séu veittar þessar rannsóknarheimildir og telur eðlilegt nefndin vísi áframhald rannsóknar til bærri yfirvalda þurfi hún á slíkum úrræðum að halda.

Vísar laganefnd sérstaklega til ákvæðis 5. mgr. 6. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að nefndin geti leitað úrskurðar héraðsdóms um ágreining um upplýsingaskyldu. Það er álitamál hvort nefndin eigi yfirhöfuð að eiga aðild að slíkum málum heldur vísa málinu til saksóknara.

Þá bendir laganefnd á að rannsóknarheimildinni er veitt heimild til athugana á starfsstað og haldlagningu gagna sem nefndin telur nauðsynlegt í þágu rannsóknar, sbr. ákvæði 7. gr. frumvarpsins. Sambærilegar heimildir eru að finna í ákvæðum um rannsókn opinberra mála nr. 19/1991, 78. gr. um haldlagningu og 89. og 90. gr. um húsleit. Forsenda fyrir því að þeim megi beita í rannsókn opinbers máls að um rökstuddan grun um refsiverða háttsemi sé að ræða. Ef markmið nefndarinnar er ekki að rannsaka refsiverða háttsemi þá hefur nefndin ekki þörf á slíkum rannsóknarheimildum heldur á að beina málinu til bærra yfirvalda sem búa nú þegar yfir slíkum heimildum í gildandi rétti, sbr. tilvísanir hér að ofan. Í slíkum tilvikum á rannsóknarnefndin að visa málinu samstundis til ríkissaksóknara sem tekur við áframhald rannsóknar. Vísar laganefnd í þessu sambandi til 14. gr. frumvarpsins sem kveður á um það að vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað, sem að mati hennar telst alvarleg tilkynnir hún ríkissaksóknara um það. Telur laganefnd að við ákvæðið megi bæta þannig að enginn vafi leiki á um það að ríkissaksóknari taki þar með við áframhald rannsóknar þeirrar háttsemi.

Laganefnd bendir jafnframt á að í umfjöllun í greinargerð með ákvæði 7. gr. frumvarpsins um húsleitarheimild nefndarinnar kemur fram að heimilt sé að leita án dómsúrskurðar ef brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Á þessa heimild er hins vegar hvergi minnst í ákvæðinu sjálfu heldur almennt vísað til laga um meðferð opinberra mála um framkvæmd aðgerðanna samkvæmt greininni en ótækt er að víðtækari heimild sé að finna í lögskýringargögnum en lagaákvæðinu sjálfu.

Samkvæmt framansögðu telur laganefnd afar brýnt að frumvarpið hljóti ítarlegri skoðun og leggst því gegn því að frumvarpið verði samþykkt eins og það er lagt fyrir.

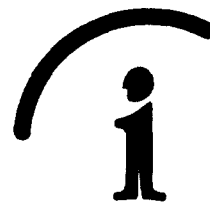
Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Eva B. Helgadóttir, hrl., formaður.

Alþingi
Erindi nr. P 136/382
komudagur 10.12.2008

Alþingi
Allsherjarnefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 8. desember 2008
Tilvísun: 2008110882 PS/--

Efni: Umsögn Persónuverndar um frumvarp til laga um rannsókn á falli íslensku bankanna og tengdum atburðum

Persónuvernd vísar til fundar allsherjarnefndar Alþingis hinn 2. desember 2008 þar sem fjallað var um frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða (þskj. 223, 180. mál á 136 löggjafarþingi 2008–2009). Forstjóri Persónuverndar mætti á fundinn og gerði þar grein fyrir sjónarmiðum stofnunarinnar varðandi frumvarpið.

Sú rannsókn, sem fara mun fram ef frumvarpið verður að lögum, myndi krefjast þess að unnið væri með upplýsingar um einstaklinga. Sem heild varðar frumvarpið því vinnslu persónuupplýsinga en einkum þó ákvæði 2. mgr. 3. gr., 3. og 4. mgr. 4. gr., 6. gr., 8. gr., 11. gr., 12. gr., 16. gr. og 2. mgr. 17. gr.

Eins og fram kom á fundinum gerir Persónuvernd athugasemdir við 4. mgr. 4. gr. um undanþágur frá þagnarskyldu þeirra sem hafa eiga með höndum umrædda rannsókn, sem og 2. mgr. 17. gr. um að þeir sem eru til rannsóknar eigi m.a. ekki rétt á vitneskju um vinnslu persónuupplýsinga sem unnið er með um þá vegna rannsóknarinnar. Að auki taldi stofnunin þörf á að sérstaklega yrði mælt fyrir um það í lögum um umrædda rannsókn hvernig færi um varðveislu gagna sem aflað er vegna hennar. Allsherjarnefnd óskaði eftir skriflegum tillögum Persónuverndar að breytingum á frumvarpinu og viðbótum við það í ljósi athugasemda stofnunarinnar varðandi framangreinda þætti. Hér á eftir gefur að líta þessar tillögur, ásamt skýringum á afstöðu stofnunarinnar.

1.

Undanþágur frá þagnarskyldu rannsóknarnefndar

Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpins er lagt til ákvæði um þagnarskyldu nefndar, sem hefur með höndum umrædda rannsókn, sem og annarra þeirra sem vinna að rannsókninni, um upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara. Um þagnarskylduna vísar ákvæðið til 18. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldu starfsmanna ríkisins og 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Lögð er til undanþága frá þagnarskyldunni í 4. mgr. 4. gr. frumvarpins, þ.e. að ákvæði 3. mgr. 4. gr. skuli ekki standa því í vegi að rannsóknarnefndin geti birt upplýsingar sem annars væru háðar þagnarskyldu telji hún það nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skuli þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að hún telji að verulegir almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut eigi.

Persónuvernd telur eðlilegt að breyta ákvæði 4. mgr. 4. gr. á þann veg að í stað þess að um ræði undanþágur frá þagnarskyldu, sem *nefndin telur nauðsynlegar*, verði rætt um undanþágur sem *séu nauðsynlegar* af tilteknum ástæðum. Slíka breytingu telur Persónuvernd til þess fallna að auka traust á málsmeðferð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og eyða vafa um að geðþótti geti ráðið ákvörðun um að birta tilteknar upplýsingar. Að auki telur Persónuvernd þörf á að afmarka betur í ákvæðinu hvaða atvik geti leitt til þess að víkja beri frá þagnarskyldu. Það má gera með því að telja upp dæmi um slík atvik, t.d. að í ljós hafi komið krosseignatengsl eða að rökstuddur grunur sé um innherjaviðskipti.

Í ljósi framangreinds leggur Persónuvernd til að 4. mgr. 4. gr. hljóði svo:

„Ákvæði 3. mgr. skulu ekki standa því í vegi að rannsóknarnefndin geti birt upplýsingar, sem annars væru háðar þagnarskyldu, ef slíkt er nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður hennar. Nefndin skal þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að verulegir almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á. Meðal upplýsinga, sem verulegir almannahagsmunir geta verið af að birta, eru upplýsingar um krosseignatengsl og rökstuddan grun um innherjaviðskipti.“

2.

Réttur til vitneskju um vinnslu persónuupplýsinga

Í 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins segir að m.a. ákvæði 18.–21. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga gildi ekki um störf rannsóknarnefndarinnar. Samkvæmt 18. gr. laga nr. 77/2000 á hinn skráði, þ.e. sá sem persónuupplýsingar lúta að, rétt til að fá vitneskju um vinnslu persónuupplýsinga um sig, þ. á m. hvaða upplýsingar unnið er með og í hvaða tilgangi. Frá þessum rétti eru vissar undantekningar, sbr. 19. gr. laganna. Í 20. gr. er kveðið á um skyldu til að veita hinum skráða tiltekna fræðslu um vinnslu persónuupplýsinga þegar upplýsinganna er aflað frá honum sjálfum. Þá er í 21. gr. mælt fyrir um að hinum skráða skuli, með vissum undantekningum þó, greint frá vinnslu persónuupplýsinga þegar upplýsinganna er aflað frá öðrum en honum sjálfum.

Þau réttindi hins skráða, sem mælt er fyrir um í umræddum ákvæðum laga nr. 77/2000, eru á meðal hornsteinarnir persónuupplýsingaréttarins. Eins og fyrr greinir eru þau ekki án undantekninga. Ein víðamesta undantekningin er sú sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 77/2000 þar sem segir að umrædd ákvæði gildi ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem varða m.a. starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu. Ákvæði 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins byggist væntanlega á sambærilegum sjónarmiðum og búa að baki 2. mgr. 3. gr. laga nr. 77/2000, þ.e. að vegna rannsóknarhagsmuna sé réttlæt看legt að gera undantekningar frá hinum almenna rétti til vitneskju um vinnslu persónuupplýsinga.

Auk framangreinds hefur 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins að geyma þá reglu að 9. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 gildi ekki um þau gögn sem rannsóknarnefndin vinnur með. Í þessu ákvæði upplýsingalaga mælir fyrir um rétt aðila til aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum sem varða þá sjálfa. Í 1. mgr. 2. gr. upplýsingalaga segir að þau lög gildi ekki um rannsókn eða saksókn í opinberu máli og búa þar að baki sömu sjónarmið og varðandi fyrrnefnt ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga nr. 77/2000.

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við það mat að vegna þeirrar rannsóknar, sem fjallað er um í frumvarpinu, sé þörf á slíkum undantekningum sem hér um ræðir frá rétti til vitneskju um gögn og vinnslu persónuupplýsinga. Hins vegar telur stofnunin jafnframt þörf á að skýrlega verði kveðið á um að þegar rannsókninni ljúki öðlist þeir einstaklingar, sem rannsóknin hefur beinst að, réttindi samkvæmt framangreindum ákvæðum laga nr. 77/2000 til vitneskju um vinnslu umræddra upplýsinga og samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga til aðgangs að gögnum. Þó verður talið eðlilegt að undantekning sé gerð frá því þegar mál hefur verið tekið til rannsóknar sem sakamál.

Í ljósi framangreinds leggur Persónuvernd til að við 17. gr. bætist ný málsgrein sem verði þá 3. mgr., svohljóðandi:

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

3.

Varðveisla gagna og aðgangur almennings að þeim

Í frumvarpinu er ekki fjallað um hvernig háttáð skuli varðveislu þeirra gagna sem aflað er vegna rannsóknarinnar og aðgangi almennings að þeim. Persónuvernd leggur til, svo að skýrt verði hvernig fari um þessi atriði, að kveðið verði á um það í frumvarpinu að gögn skuli færð á Þjóðskjalasafn Íslands að störfum nefndarinnar loknum, sem og að um aðgang að þeim þar fari eftir ákvæðum upplýsingalaga. Leggur stofnunin því til að við 17. gr. frumvarpsins verði bætt ákvæði sem fjalli sérstaklega um það. Ákvæðið verði í nýrri 5. mgr. (sem verði þá næstsíðasta málsgreinin, en framar bætist við ný 3. mgr., sbr. 2. kafla hér að framan), svohljóðandi:

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

Í framangreindu myndi m.a. felast að við ákvörðun Þjóðskjalasafns um veitingu aðgangs að umræddum gögnum yrði að meta hvort rétt væri að takmarka aðgang með vísan til 5. gr. upplýsingalaga um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Um aðgang að gögnum um slík málefni færi einnig eftir 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga þess efnis að takmarkanir á aðgangi að gögnum falli niður 80 árum eftir að þau urðu til.

Við ákvörðun Þjóðskjalasafns um veitingu aðgangs að gögnum bæri og að virða ákvæði laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, þ. á m. ákvæði 7. gr. um sanngirni og meðalhóf.

Að lokum skal tekið fram að bréflegrar umsagnar Persónuverndar hefur ekki verið óskað. Stofnunin er reiðubúin til að veita frekari umsögn að fenginni slíkri ósk.

Virðingarfyllt


Sigrún Jóhannesdóttir

Alþingi
Erindi nr. p 136/298
komudagur. 2.12/36/298

Allsherjarnefnd Alþingis.

From: Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir

Sent: 2. desember 2008 13:02

To: Elín Valdís Þorsteinsdóttir

Subject: Rannsókn um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008

Sæl Elín

Vil sérstaklega ræða við nefndina um eftirtalin atriði:

1. Samsetningu nefndar m.t.t. þess að tilgangurinn er að leita sannleikans. Þetta er mjög mikilvægur punktur því samsetningin sendir strax skilaboð út á rannsóknarakurinn (þ.e. fólkid sem taka þarf viðtöl við og aðrir þeir sem munu koma að leitinni að sannleikanum með einum eða öðrum hætti). Sbr. lið 2.
2. Rannsóknarakurinn. Hér er ég ekki bara að vísa til skriflegra gagna heldur til væntanlegra viðmælenda sem eru og verða uppspretta nýrra og óskráðra upplýsinga (primary sources of data). Þetta er afar næmur og viðkvæmur akur.
3. Aðferðafræði atburðarásarannsóknna (Policy process analysis). Heildarskipulag rannsóknarinnar, afmörkun rannsóknar (skriflegra gagna/viðtalsgagna (secondary data/primary data)), nálgun við gagnaöflun t.d. viðtalstæknin sjálf og þjálfun þeirra sem taka slík viðtöl, greining og túlkun upplýsinganna, það samhengi sem ákvarðar greiningu og túlkun þeirra, heildstætt mat á upplýsingum og að síðustu skýrslugerðin, þ.e. sagan sem sögð verður. Rannsókn sem ætlað er að nálgast sannleikann eins og hann gerist bestur á hverju tíma þarf að geta sýnt með afar skýrum og gegnsæjum hætti hvernig niðurstöður voru fengnar, og það þarf að vera hægt að rekja fyrir lesandanum á hvaða heimildum er byggt hverju sinni án þess þó að persónugreina upplýsingar. Þetta er gert til að tryggja trúverðugleika rannsóknarinnar og þar með sögunnar sem sögð verður. Fara þarf þannig með gögnin að þau muni geta gagnast síðari tíma rannsóknnum þar sem fræðilegum líkönum kann að vera beitt við útskýringar á atburðunum í þeim tilgangi að auka við þekkingu t.d. á hinum ýmsu sviðum hagfræði- og viðskipta, á sviði stjórnmála- og stjórnsýslufræða, lögfræði og alþjóðasamskipta, og sagnfræði.

Bestu kveðjur,

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, stjórnsýslufræðingur, MSc, PhD.

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b/t Elín Valdís Posteinsdóttir
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 8. desember 2008.

Efni: Frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða (180. mál).

Viðskiptaráð Íslands þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem kveður á um stofnun sérstakrar rannsóknarnefndar á vegum Alþingis til að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna.

Viðtæk samstaða virðist vera í þjóðfélaginu um að leggja eigi í rannsókn á orsökum á hruni bankanna og afleiðingum þess. Frumvarp þetta er eitt viðbragða löggjafans við því ákalli og er það sett fram undir þeim formerkjum að nauðsynlegt sé að upplýsa þjóðina um ástæður hamfaranna og hvaða aðilar bera þar ábyrgð. Rökstuðningur með frumvarpinu er svipaður og með frumvarpi um sérstakan saksóknara, þ.e. að óvenjulegar aðstæður kalli á beitingu óvenjulegra úrræða og mikilvægt sé að „sefa reiði, efla réttlætiskennd og auka trú borgaranna á réttarríkið“.

Að mati Viðskiptaráðs er það einmitt á tímum óvissu og reiði sem þörf er á því að grunnstoðir réttarríkisins standi traustar – og umfram allt óáreitnar af handhöfum ríkisvaldsins. Það telst til grundvallarreglna hvers réttarríkis að löggjafinn veiti ekki við óvenjulegar aðstæður afslátt af þeim meginreglum sem samfélagið byggir á, líkt og t.a.m. stjórnarskrárvörðum mannréttindum. Sjónarmið og hugmyndir sem búa að baki réttarríkinu þurfa því ávallt að vera í heiðri höfð, hvernig sem viðrar í þjóðfélaginu. Hvað það varðar skiptir einna helst að réttaröryggi borgaranna, óháð núverandi eða fyrrverandi starfi eða stöðu, sé ekki stefnt í voða. Efni frumvarpsins felur, að mati Viðskiptaráðs, í sér frávik frá þessum grundvallarreglum líkt og fjallað verður um í umsögn þessari.

Engu að síður er æskilegt að rannsókn af þessu tagi eigi sér stað. Tilgangur hennar á hins vegar að vera sá að auðkenna uppruna og ástæður núverandi stöðu íslensks fjármálakerfis og efnahags – ekki svo unnt sé að draga einstaklinga til ábyrgðar, hvað þá til að gagnrýna siðferði þeirra og stjórnarhætti – heldur til að draga megi af þeim mikilvægan lærdóm, leggja grunn að endurreisn innviða og trúverðugleika íslensks þjóðfélags og búa til nauðsynleg verkfæri til að koma í veg fyrir að sagan endurtaki sig. Áherslan á fyrst og fremst að vera á skýringar og forvarnir. Ljóst er að orsakana er að leita í flóknu samspili alþjóðlegrar þróunar, íslenskrar hag- og peningamálastjórnar, regluverks og fjármálakerfis. Því er ekki líklegt að einfaldar skýringar sé að finna, né að ábyrgð liggi hjá tilteknum einstaklingi eða stofnun frekar en öðrum. Leiði starf nefndarinnar af sér rökstuddan grun um saknæmt athæfi skal að sjálfsögðu meðhöndla slíkt af fullri einurð og vísa í lögformlegan farveg, líkt og gert er nú þegar. Aðeins með þessum hætti hlúum við að hagsmunum íslensks almennings og viðskiptalífs til lengri tíma litið og komum í veg fyrir að ókyrrð í efnahagsmálum og stundarreiði, hversu réttlætianleg sem hún er, skerði grunnstoðir réttarríkisins.

Markmið rannsóknar

Að mati Viðskiptaráðs er tilefni til að gera breytingar á 1. gr. frumvarpsins sem kveður á um markmið rannsóknarinnar. Í 1. mgr. 1. gr. segir að nefndin eigi að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna. Þó sannleikurinn sé sagna bestur þá er hann háður þeim annmörkum að hver túlkar hann eftir eigin höfði. Er það þess vegna sem rannsóknaraðilum hér á landi er ekki falið við framkvæmd rannsókna að leita sannleikans, heldur safna saman óvæfengjanlegum sönnunargögnum til að byggja sinn málatalibúnað á. Þessi nefnd á ekki að vera undantekning hvað þetta varðar. Einungis með því að draga saman umfangsmikið safn upplýsinga um viðfangsefnið er lagður trúverðugur grundvöllur að mati og síðar ákvörðunum rannsóknaraðilans.

Viðskiptaráð leggur til að 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að nefndinni verði falið að leita gagna um aðdraganda falls íslensku bankanna árið 2008 og tengdra atburða til að leggja sönnur á orsök þeirra.

Til að gæta samræmis við vandaða lagaumgjörð um meðferð sakamála er rétt að orðalagi 5. tl. 1. gr. verði breytt þannig að rannsóknarnefndin geri ráðstafanir til að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem rökstuddur grunur vaknar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum.

Viðskiptaráð leggur til að orðinu „rökstuddur“ verði bætt við 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laganna sbr. ofangreint.

Til að rannsóknin nái þeim tilgangi sem lýst var hér að ofan er nauðsynlegt að 2. mgr. 1. gr. verði færð í nýjan tölulíð undir 1. mgr. ákvæðisins þannig að nefndinni verði falið að rannsaka atburði eftir gildistöku neyðarlaganna og áhrif þeirra á núverandi stöðu fjármálakerfisins og íslensks efnahags. Þó það geti verið erfitt að meta áhrif neyðarlaganna svo stuttu eftir gildistöku þeirra verður að hafa í huga að nefndin er skipuð til 1. nóvember 2009 og afar líklegt er að áhrif laganna verði fram komin fyrir það tímamark.

Viðskiptaráð leggur til að 2. mgr. 1. gr. verði felld brott og bætt verði við 7. tl. í 1. mgr. ákvæðisins í samræmi við ofangreint.

Að mati Viðskiptaráðs er 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins ein birtingarmynd þess að frumvarpið gangi á skjön við grundvallarhugmyndir réttarríkisins. Ákvæðið felur nefndinni, með aðstoð vinnuhópa m.a. skipaða heimsspekingum og sagnfræðingum, að framkvæma rannsókn á því hvort starfshættir eða siðferði á fjármálamarkaði eigi þátt í núverandi stöðu.

Hvað þetta varðar verður að hafa í huga að öll löggjöf felur í sér ákveðið siðferðismat. M.ö.o þá er engin hegðan ósiðleg í augum laganna, í þeim skilningi að hún kalli á opinber viðurlög, nema hún sé jafnframt ólögleg. Þessi afar skýru mörk, þ.e. að einstaklingar og fyrirtæki séu ekki dregin til ábyrgðar nema lögbrot sannist á þau, teljast hornsteinn allra lýðræðisríkja. Ákvæðið felur hins vegar í sér möguleika á því að einstaklingar og fyrirtæki verði dregin til ábyrgðar ef siðferði þeirra, að mati nefndarinnar, er að einhverju leyti ábótavant. Slíkt gengur gegn grunniðmiðum lýðræðisríkja. Þessu til viðbótar er ljóst að það er ekki löggjafans, skv. íslenskri stjórnskipan, að draga einstaklinga – hvort heldur opinbera starfsmenn eða aðra – til ábyrgðar heldur er það dómsvaldsins. Er þó undantekning gerð hvað þetta varðar í lögum um ráðherraábyrgð.

Mikilvægast er þó að rýna í tilgang þessa mats og spyrja einfaldlega: Þjónar það að einhverju leyti hagsmunum þjóðarinnar til lengri tíma litið að einstaklingar eða fyrirtæki verði dregin til ábyrgðar á grundvelli siðferðismats? Undirritaður leyfir sér að draga það í efa.

Viðskiptaráð leggur til að 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði felld brott og að 3. mgr. 2. gr. verði jafnframt felld brott.

Skipan rannsóknarnefndarinnar

Viðskiptaráð tekur undir ummæli í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að þeir sem fengnir eru til að stjórna rannsókninni verði „að vera sjálfstæðir og óháðir og búa yfir reynslu og þekkingu...“. Einmitt vegna þessa gerir Viðskiptaráð talsverðar athugasemdir við skipan nefndarinnar eins og hún er ákveðin í 2. gr. frumvarpsins.

Það er bersýnilegt að íslenskt fjármálakerfi er rúið trúverðugleika bæði héraendis og ekki síst erlendis. Til að snúa því til betri vegar er afar mikilvægt að rannsóknarnefndin sé sjálfstæð og óháð, bæði í raun en ekki síður í ásynnd. Viðskiptaráð dregur ekki í efa að hæstaréttardómari og umboðsmaður alþingis munu í reynd starfa sjálfstætt. Hins vegar, með vísan til ítrekaðs fjaðrafoks um opinberar skipanir undanfarinna ára og í ljósi mikilvægis þessarar rannsóknar, má draga í efa að nefndin muni koma sem sjálfstæð og óháð fyrir sjónir almennings og erlendra aðila. Slíkt viðhorf til nefndarinnar getur komið í veg fyrir að niðurstöður hennar og tillögur þyki trúverðugar, þó enginn ástæða sé fyrir slíkum efasemdum í reynd. Er hægt að benda á tvö nýleg dæmi hvað þetta varðar.

Þessu til viðbótar eru jafnframt uppi efasemdir hvort unnt sé að skipa Hæstaréttardómara til setu í nefndinni vegna 61. gr. stjkskr.

Eina leiðin til að niðurstöður nefndarinnar verði trúverðugar er að nefndin verði nær alfarið skipuð erlendum sérfræðingum á sviði fjármálamarkaða. Þessir aðilar myndu svo njóta fulltingis inniendra sérfræðinga, hvort heldur löggiltra endurskoðenda, lögfræðinga, hagfræðinga, umboðsmanns Alþingis eða einhverra annarra. Vegna þessa var rétt að fara ekki þá leið að skipa nefnd í samræmi við 39. gr. stjkskr.

Trú alþjóðasamfélagsins á íslensku efnahagslíf, stjórn- og eftirlitskerfi mun hafa veruleg áhrif á endurreisn og viðgang hagkerfisins, fyrirtækja og heimila, til framtíðar. Í því ljósi er nú lögð rík áhersla á að sátt náist við erlenda kröfuhafa bankakerfisins við úrvinnslu þrotabúa gömju bankanna. Náist þessi sátt er jafnframt grunnur lagður að því að endurheimta erlent lánstraust þjóðarinnar, sem var fram að falli bankanna ein verðmætasta auðlind þjóðarinnar. Líklegt er að heilsteypt og trúverðug niðurstaða úr rannsókn á orsökum íslensku bankakreppunnar væri skref í þessa átt. Það er því eðlilegt að rannsókn af þessu tagi sé sem mest unnin undir forystu erlendra aðila, sem ekki hafa hagsmuni (raunverulega eða skynjaða) af því að niðurstaðan verði með tilteknum hætti.

Viðskiptaróð leggur til að 2. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að rannsóknarnefndin verði alfarið skipuð erlendum sérfræðingum.

Afnám bankaleyndar

Í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins og 3. mgr. 6. gr. þess er að finna ákvæði sem miða að því að afnema þagnarskylduákvæði laga um fjármálafyrirtæki, nánar tiltekið 58. gr. þeirra laga. Mikill þrýstingur hefur verið á afnám þessa ákvæðis eða svokallaðrar bankaleyndar og telja ýmsir að slíkt afnám sé ein meginforsenda rannsóknarinnar. Er það vegna þess að bankaleynd virðist nú af sumum talin skálkaskjól fyrir ósiðlegar athafnir tiltekinna einstaklinga og fyrirtækja.

Þessi afstaða er hinsvegar að einhverju leyti byggð á misskilningi um inntak bankaleyndarinnar. Ef 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki er skoðuð þá eru tilteknir aðilar bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa sinna „og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna...“. Af þessu má ráða að vernd bankaleyndarinnar nær eingöngu til upplýsinga er varða viðskiptamenn bankanna, óháð efnahag þeirra, en ekki til bankanna sjálfra. Af þessum sökum ætti bankaleynd ekki að koma í veg fyrir rannsókn sem þessa. Bankaleynd er því fyrst og fremst, líkt og aðrar hliðar stjórnarskrárvarðrar friðhelgi einkalífsins, hluti af vernd þegna í lýðræðislegu samfélagi.

Það er jafnframt ljóst bankaleynd kemur ekki í veg fyrir að fylgt sé eftir rökstuddum grun um lögbrot og að lögbrot séu upplýst. Fjármálaeftirlitið, sem falið hefur verið eftirlit með fjármálafyrirtækum og verðbréfavíðskiptum, hefur heimildir til að óska eftir gögnum frá einstaklingum og lögaðilum í tengslum við eftirlit og athuganir mála. Eins og kemur fram í 3. mgr. 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi þá takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki skyldu einstaklinga og fyrirtækja til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum. Leiði athugun FME, sem byggir m.a. á slíkum gögnum, í ljós rökstuddan grun um að brotið hafið verið gegn lögum, þá ber FME að vísa slíku til lögreglu. Öll gögn sem háð eru bankaleynd koma því fyrir augu almennings, en þá eftir fyrirframákveðnu lögformlegu ferli.

Að auki eru miklar líkur til þess að afnám bankaleyndar í þessu frumvarpi gangi gegn alþjóðlegum skuldbindingum okkar sem eru tilkomnar með EES aðildinni, en bankaleynd er hluti af lánastofnanatilskipun Evrópusambandsins nr. 2006/48 sem innleidd var með lögum nr. 170/2006. Ekki er að finna í frumvarpinu mat á þessu, sem er bagalegt, því ljóst er að frávik frá alþjóðlegum skuldbindingum hafa hingað til kallað á viðbrögð hlutaðeigandi alþjóðastofnanna.

Til viðbótar við framangreint geta sértæk inngrip, sem fela í sér afnám bankaleyndar, orðið erlendum og innlendum aðilum frekari hvatning til að færa fjármagn sitt annað. Rík ástæða er til að forðast slíkan hvata því nú þegar ástæða er til ætla að jafnvel íslenskir fjármagnseigendur séu orðnir uggandi um traust fjármálakerfisins til varðveislu fjármuna. Hætta á fjármagnsflotta er því orðin umfangsmeiri en sem nemur þeirri upphæð sem erlendir fjárfestar hafa fest í krónubrífum. Þessir aðilar munu, ef fer fram sem horfir, færa fjármagn sitt til ríkja þar sem hægt er að treysta því að að settar hafi verið grundvallarreglur um meðferð persónuupplýsinga og vernd

einkalífs – og þær virtar af hálfu ríkisvaldsins. Afnáam bankaleyndar og aðrar hliðranir á grundvallarreglum þessa lands eru því ekki einvörðungu til þess fallnar að draga úr trúverðugleika stjórnvalda og fjármálakerfisins, heldur ganga þær beinlínis gegn þeim hagsmunum þjóðarinnar.

Vegna þessa leggst Viðskiptaráð alfarið gegn því að bankaleynd verði afnumin. Sá varnagli sem settur er í 4. mgr. 4. gr. um veitingu upplýsinga sem falla undir bankaleynd, skiptir litlu hvað þessa afstöðu ráðsins varðar. Rannsóknarnefnd verður ekki falið frjálst mat á því hvenær friðhelgi einkalífs á við eður ei – gera verður ríkari kröfur en það til frávika frá stjórnarskrárvarðri vernd friðhelgi einkalífsins.

Viðskiptaráð leggur til að ákvæði 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins og 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins verði felld brott.

Upplýsingaskylda frumvarpsins

Að mati Viðskiptaráðs eru ríkar ástæður til að hafa uppi athugasemdir við ákvæði frumvarpsins er snúa að upplýsingaskyldu þeirra sem nefndin æskir upplýsinga frá.

Ef 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins er skoðuð þá er lögð skylda á sérhvern aðila að verða við kröfu nefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar og er þeim jafnframt skylt að mæta til fundar við nefndina. Þessi skylda er lögð á einstaklinga, stofnanir og lögaðila, en ekki stjórnvöld skv. hljóðan ákvæðisins. Stjórnvöldum er aðeins gert skylt, skv. 4. mgr., að veita alla nauðsynlega aðstoð sem nefndin óskar, sem og aðgang að gögnum og skýrsium sem sérfróðir aðilar hafa á unnið á vegum stjórnvalda ef þau falla undir starfs nefndarinnar.

Ekki verður betur séð á þessum ákvæðum en að upplýsingaskylda einstaklinga, stofnanna og lögaðila sé mun ríkari en stjórnvalda. Stjórnvöldum er ekki skylt að láta af hendi upplýsingar, gögn og skýringar nema það sé unnið af sérfróðum aðilum og þessi gögn falli undir störf nefndarinnar. Frumvarpið kveður ekki á um að það sé nefndarinnar að meta hvort gögnin falli undir störf hennar og því verður að lesa ákvæðið sem svo að það sé á forræði stjórnvalda að meta. Vegna þessa misræmis er einnig óvíst hvort fulltrúum stjórnvalda sé skylt að veita upplýsingar eða mæta fyrir nefndina, líkt og aðrir einstaklingar enda er hugtakið „stjórnvöld“ ekki skýrt nánar. Ef svo er ekki þá liggur fyrir að refsíábyrgð 11. gr. frumvarpsins á ekki við um fulltrúa stjórnvalda þar sem hún á aðeins við um þá sem upplýsingaskylda er lögð á skv. 1. mgr. 6. gr.

Hér er um umtalsvert ójafnræði að ræða og þessar takmarkanir á upplýsingaskyldu stjórnvalda ganga jafnframt þvert gegn markmiðum laganna þar sem þær torvelda nefndinni umtalsvert að sinna hlutverki sínu.

Viðskiptaráð leggur til að upplýsingaskylda stjórnvalda og fulltrúa þeirra verði samræmd upplýsingaskyldu einstaklinga, stofnanna og lögaðila.

Margskonar rannsóknir

Að lokum er rétt að brýna fyrir því að margskonar aðilar á vegum framkvæmdavaldsins og/eða löggjafarvaldsins séu ekki að vinna sama verk. Sem dæmi um þetta er fyrirhugað embætti sérstaks saksóknara (þingmál 141). Ef bæði frumvörpin verða að lögum þá mun rannsóknarnefnd leitast við að afla upplýsinga m.a. til að unnt sé að draga einstaklinga til ábyrgðar, á sama tíma og sérstökum saksóknara er ætlað að vinna svipað verk. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir því að nefndin vísi öllum málum um hugsanleg lögbrot til ríkissaksóknara ekki sérstaks saksóknara. Er þetta með öllu óskiljanlegt.

Viðskiptaráð leggur því til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllt

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson

Lögfræðingur Viðskiptaráðs