

*Greinargætt eða
Rannsóknarnefndin Fskj 1*

139. löggjafarþing 2010–2011.
Þskj. 1497 — 348. mál.

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um rannsóknarnefndir.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um málið sem vísað var til hennar að nýju eftir 2. umræðu. Á fund nefndarinnar komu Róbert R. Spanó frá Háskóla Íslands, Tryggvi Gunnarsson umboðsmaður Alþingis, Sigríður Friðjónsdóttir saksóknari Alþingis, Lárus Ögmundsson frá Ríkisendurskoðun, Bryndis Hlökkversdóttir frá Háskólanum á Bifröst og Þórhallur Vilhjálmsson, aðallögfræðingur Alþingis.

Nefndin fjallaði um þann mun sem er á skipun rannsóknarnefndar samkvæmt 39. gr. stjórnarskrár og skipun rannsóknarnefndar samkvæmt frumvarpinu. Þá fjallaði nefndin sérstaklega um gildissvið skv. 1. gr., hæfisskilyrði þeirra sem skipaðir eru í rannsóknarnefnd og hvernig skorið skuli úr um hæfi nefndarmanna, sbr. 3. gr., afmörkun verkefnis rannsóknarnefndar, sbr. 4. gr., ákvæði um tilkynningarskyldu til ákærvaldshafa, forstöðumanns eða ráðuneytis vegna gruns um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og ákvæði um rof á fyrningarfresti ef rannsóknarnefnd er skipuð til að fjalla um störf ráðherra með sama hætti og ef um rannsóknarnefnd skv. 39. gr. stjórnarskrár er að ræða, sbr. ákvæði laga um ráðherraábyrgð.

Fyrir nefndinni komu fram nokkrar athugasemdir við frumvarpið, einkum við ákvæði 6. gr. um rannsóknarheimildir og hvort þær séu fullnægjandi þegar litið er til verkefna rannsóknarnefnda. Nefndin fjallaði ítarlega um rannsóknarheimildirnar í ljósi þess að heimilt yrði að fela rannsóknarnefnd ekki einvörðungu að afla upplýsinga og draga ályktanir af þeim heldur einnig að draga fram ábyrgð. Enn fremur fjallaði nefndin um heimildir rannsóknarnefndar þegar máli er vísað til sakamálemeðferðar og um meðferð gagna í slíku máli.

Rannsóknarnefnd skv. 39. gr. stjórnarskrár.

Samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar getur Alþingi skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Alþingi getur veitt þessum nefndum heimild til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Með frumvarpi þessu og þeim breytingum sem nefndin leggur til er lagt til að sett verði almenn lög um rannsóknarnefndir og málsmeðferð fyrir þeim en með hugtakinu rannsóknarnefnd er átt við sérstaklega skipaða rannsóknarnefnd utanþingsmanna sem falið er að rannsaka tiltekin málsatvik í mikilvægum málum sem almenning varða. Ákvæði frumvarpsins koma því ekki í stað heimildar til skipunar rannsóknarnefndar skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum frumvarpsins verður að óbreyttu ekki beitt um rannsóknarnefndir þingmanna samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu.

Nefndin tekur fram að það byggist á mati Alþingis hverju sinni hvort það telur rétt að virkja úrræði 39. gr. stjórnarskrár og skipa nefnd alþingismanna til að rannsaka mál eða skipa rannsóknarnefnd utanþingsmanna eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Ákveði Alþingi skipun

1410283
20. feb. 2015
6.50

sérstakrar rannsóknarnefndar þingmanna verður að afmarka nánar verkefni og heimildir slíkrar nefndar í þingsályktun eða eftir atvikum í sérstökum lögum. Nefndin bendir í þessu sambandi á að utanríkismálanefnd hefur lokið umfjöllun um þingsályktunartillögu um kosningu rannsóknarnefndar skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar um aðdraganda ákvörðunar um stuðning Íslands við innrásina í Írak árið 2003 og birtingu skjala og annarra upplýsinga um málið og lagt til að hún verði samþykkt (147. mál). Verði tillagan samþykkt mun Alþingi kjósa nefnd fimm alþingismanna til að rannsaka málið á þeim grundvelli.

Gildissvið frumvarpsins.

a. Almannahagsmunir.

Við umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins ræddi nefndin ítarlega hvað bæri að telja mikilvæg mál sem almenning varða og hvort réttmætt væri að takmarka skipun rannsóknarnefndar við mál sem varða meðferð opinbers valds, sbr. 1. mgr. 1. gr. Í skýringum við ákvæðið og í almennum athugasemdum er lögð áhersla á að til þess að réttlæt看legt sé að setja rannsóknarnefnd á laggirnar verði það mál sem um ræðir að vera mikilvægt og varða almannahagsmuni með einhverjum hætti. Einnig er á því byggt að ekki eigi að grípa til þessa sérstaka úrræðis nema einsýnt sé að ekki sé unnt að notast við hefðbundin rannsóknarúrræði. Úrræðið sé sérúrræði og því mikilvægt að litið sé á það sem slíkt og ekki gripið til þess nema þegar nauðsyn krefur. Nefndin telur að með því að taka fram að mál skuli varða meðferð opinbers valds sé áréttað að rannsóknarnefnd megi ekki skipa til athugunar á máli sem varðar einkaréttarlega hagsmuni nema þeir tengist með einhverjum hætti meðferð opinbers valds. Nefndin telur að sá áskilnaður sem í þessu felst sé á hinn bóginn til þess fallinn að þrengja gildissvið laganna og geti mögulega leitt til ágreinings um það hvort starfsemi á vegum opinberra aðila feli í sér meðferð opinbers valds. Dæmi um slíkt eru opinber hlutafélög, t.d. Ríkisútvarpið ohf., og ýmis þjónustustarfsemi á vegum opinberra aðila, svo sem kennsla, umferðarmál og heilbrigðisþjónusta. Starfsemi á vegum slíkra aðila felur ekki nauðsynlega í sér valdbeitingu eða meðferð opinbers valds, eins og það hefur verið afmarkað í íslenskri réttarframkvæmd, og mundi því ekki falla undir gildissvið laganna. Þá má einnig benda á að rannsókn á starfsemi Íbúðalánasjóðs eða á falli sparisjóðanna mundi tæpast falla undir 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Enginn vafi er hins vegar á að sú starfsemi sem hér er nefnd gæti talist hafa þýðingu fyrir það mikilvæga viðfangsefni Alþingis að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Samkvæmt þessu yrði því nokkur hættu á að heimild til að skipa rannsóknarnefnd yrði sniðin þrengri stakkur en rök standa til. Leggur nefndin því til að í 1. gr. laganna verði ekki vísað til þess að mál skuli „tengjast meðferð opinbers valds“. Það er engu síður skoðun nefndarinnar að hér sé mikilvægt sjónarmið sem styðjast beri við þegar þingið ályktar að setja á fót rannsóknarnefnd.

b. Þáttur í eftirliti Alþingis.

Nefndin ræddi einnig ítarlega í þessu samhengi hvort til áréttingar ætti að taka sérstaklega fram í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að skipun rannsóknarnefndar væri jafnframt liður eða þáttur í eftirliti þingsins. Að mati nefndarinnar hlýtur það ávallt að koma til sérstakrar skoðunar og mats af hálfu þeirrar þingnefndar sem fer með eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu hvenær um er að ræða mikilvægt mál er almenning varðar og hvort það geti talist vera eðlilegur þáttur í eftirliti þingsins með framkvæmdarvaldinu. Að mati nefndarinnar er aftur á móti óþarft að taka slíkt sérstaklega fram.

Nefndin tekur fram að við mat á því hvort um er að ræða mikilvægt mál er almenning varðar og hvort skipun nefndar í slíku máli sé eðlilegur þáttur í eftirliti Alþingis beri að líta

til þeirra sjónarmiða, sem rakin eru í III. kafla í almennum athugasemdum við frumvarpið að gættu því sem áður segir að eftirlit Alþingis er ekki takmarkað við þá starfsemi opinberra aðila sem felur í sér meðferð opinbers valds, en þar á meðal má nefna mál sem tengjast meðferð opinberra fjármuna, opinberar framkvæmdir eða framkvæmd opinberrar þjónustu.

c. Sjónarmið við skipun rannsóknarnefndar.

Það mun koma í hlut þeirrar þingnefndar sem fer með eftirlitshlutverk þingsins að gera tillögu um skipan rannsóknarnefndar eða veita umsögn um slíka tillögu. Það er mat nefndarinnar að fyrirfram sé ekki unnt að gefa tæmandi lýsingu á þeim sjónarmiðum sem hafa þarf í huga við mat á því hvað teljist mikilvæg mál er almenning varða sem Alþingi geti látið til sín taka á grundvelli eftirlitshlutverks síns. Til nánari afmörkunar megi þó draga saman þau sjónarmið sem einkum koma til álita við skipun rannsóknarnefndar með eftirfarandi hætti:

1. Skipan rannsóknarnefnda skal taka til mála þar sem mikilvægt sé að upplýsa um málsatvik og þegar Alþingi telur það nauðsynlegt fyrir eftirlitshlutverk þingsins. Leggja verður mat á hvort þau málsatvik sem ætlunin er að rannsaka teljist „mikilvæg mál sem almenning varða“. Í því sambandi leggur nefndin áherslu á að tekið skuli mið af eftirfarandi:
 - a. Almennt skal við það miðað að þau málsatvik sem rannsaka á tengist starfsemi ríkisins, varði t.d. meðferð stjórnvalda á einstökum málum, þar á meðal málum sem fela í sér meðferð opinbers valds eða kerfisbrest í starfsemi stjórnvalda.
 - b. Rannsókn á starfsemi einkaaðila kemur því aðeins til álita að hún sé á einhvern hátt tengd starfsemi opinbers aðila eða liður í rannsókn á henni.
 - c. Orðin „mikilvæg mál sem almenning varða“ girða ekki fyrir að í sérstökum tilvikum geti farið fram rannsókn á starfsemi sveitarfélaga, enda sé sú leið talin best til þess fallin að upplýsa málið. Rannsókn á slíkri starfsemi yrði þá venjulega miðuð við aðkomu þeirra stjórnvalda sem falið hefur verið eftirlit með starfsemi sveitarfélaga.
2. Ekki skal setja á fót rannsóknarnefnd ef fyrirséð er að málið verði rannsakað á fullnægjandi hátt af þar til bærum aðila, t.d. lögbundinni rannsóknarnefnd á sviði flugmála eða sjóslysa. Það sama gildir um málsatvik þegar fyrir liggur skýr grundvöllur til saksóknar eða að beita megi opinberan starfsmann stjórnsýsluviðurlögum vegna brota hans í starfi.
3. Ekki skal setja á fót rannsóknarnefnd ef það þjónar ekki þeim tilgangi sem að er stefnt með skipan rannsóknarnefnda, svo sem ef málsatvik varða deilur milli einstaklinga eða fyrirtækja. Rannsóknarnefnd verður þannig ekki heldur skipuð þar sem réttarágreiningur er á milli stjórnvalda og einkaaðila. Ekki er þó hægt að útiloka að málefni sem varðar einkaaðila sæti rannsókn rannsóknarnefndar ef málið telst hafa almennt mikilvægi vegna þess að það varðar starfsemi stjórnvalda eða tengist henni.

d. Mikilvæg þýðing fyrir almenning.

Samkvæmt framansögðu skal því einungis skipa rannsóknarnefnd í málum sem hafa mikilvæga þýðingu fyrir almenning. Með því að styðjast við slíkt almennt skilyrði telur nefndin að svigrúm gefist til þess að meta málsatvik hverju sinni og um leið að meta hvort önnur rannsóknarúrræði séu tiltæk eða líkleg til þess að geta tekið á málinu. Með þessu móti gefist jafnframt ráðrúm til þess að móta framkvæmdina nánar á grundvelli framangreindra sjónarmiða. Í samræmi við þau almennu sjónarmið sem fram koma í frumvarpinu leggur nefndin áherslu á að miðað verði við að rannsóknarnefnd verði ekki komið á fót nema ríkar ástæður séu til.

Almenn hæfisskilyrði formanns.

Eins og rakið er hér að framan er skipun rannsóknarnefndar sérstakt úrræði sem Alþingi getur gripið til á grundvelli eftirlitshlutverks síns. Nefndin fjallaði nokkuð um hvaða kröfur væri eðlilegt að gera til þess sem falin er ábyrgð á framkvæmd rannsókna. Nefndin telur mikilvægt að í slíkum málum séu gerðar tiltekna kröfur og telur að í því sambandi beri að leggja áherslu á að lögfræðingur sem fenginn yrði til þess að leiða rannsókn hafi aflað sér þekkingar á reglum réttarfars og stjórnslu og öðlast tiltekna reynslu við beitingu þeirra þannig að tryggt sé að réttaröryggis sé gætt. Nefndin leggur því til að við 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði bætt nýjum málslíð, þar sem gerð verði sú krafa að formaður rannsóknarnefndar eða sá sem falin er rannsókn máls skuli uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga um dómstóla. Í þessu felst jafnframt sú afstaða að um sé að ræða sérstök mál þar sem rétt sé að gera sérstakar kröfur um almennt hæfi þeirra sem falin er rannsókn máls.

Með beinni tilvísun til 2. mgr. 12. gr. laga um dómstóla og að undanskildum ákvæðum 5. mgr. 31. gr. sömu laga yrði tekið af skarið um að aðrar reglur sem þar koma fram og fela í sér skilyrði fyrir því að dómara haldi starfi sínu skuli lagðar til grundvallar sem almenn hæfisskilyrði, að slepptu ákvæði um hámarksaldur. Nefndin telur ekki rétt að gera jafn strangar kröfur og til dómara að því leyti og telur að einstaklingar sem hafa reynslu af störfum rannsóknarnefnda eða dómara störfum og búa við fulla starfsorku geti tekið að sér að leiða vinnu slíkra nefnda. Nefndin leggur því til að 2. mgr. 2. gr. bættist nýr málslíður, svohljóðandi: „Hann skal uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla, en að undanskildum ákvæðum um hámarksaldur, sbr. 5. mgr. 31. gr. sömu laga.“

Starfsmenn rannsóknarnefnda og kostnaður.

Samkvæmt lokamálsgrein 1. gr. skal forseti Alþingis tryggja rannsóknarnefnd þann mannafla, sérfræðiaðstoð og aðbúnað sem nauðsynlegur er við rannsóknina. Nefndin leggur til að ákvæðið færast í nýja grein sem verði 3. gr. frumvarpsins og að auki verði þar kveðið á um heimild fyrir forseta til að ráða starfsmenn án auglýsingar skv. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. ákvæði 2. mgr. 4. gr. laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, nr. 142/2008, þar sem vikið var frá skyldu til að auglýsa störf starfsmanna opinberlega. Í skýringum með því ákvæði, sem er heimildarákvæði, kemur fram að störf þessara starfsmanna eru tímabundin og miklu skipti að nefndin geti sem fyrst ráðið til starfa einstaklinga sem hún telur að búi yfir þeirri þekkingu og reynslu sem best nýtist í starfi nefndarinnar. Nefndin telur að sömu sjónarmið eigi við hér og telur eðlilegt að leggja til að slíkt heimildarákvæði verði lögum samkvæmt í þessu frumvarpi. Nefndin tekur fram að almennt verði að miða við að um laun og önnur starfskjör fari eftir þeim kjarasamningum sem um hlutaðeigandi starf gilda. Til þess að taka af allan vafa um réttarstöðu starfsmanna rannsóknarnefndar leggur nefndin til að ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gildi að öðru leyti um þá, sbr. breytingu sem nefndin leggur til á 11. gr. frumvarpsins.

Til að taka af skarið um greiðslu kostnaðar af störfum rannsóknarnefnda leggur nefndin einnig til að tekið verði fram að kostnaður af störfum rannsóknarnefndar greiðist úr ríkissjóði. Fyrir nefndinni kom fram að erlendis hefur það verið gagnrýnt nokkuð hversu dýrt er að skipa rannsóknarnefndir vegna mikils sérfræðikostnaðar sem óhjákvæmilega fylgir slíkum rannsóknum. Nefndin telur því rétt að ítreka nauðsyn þess að fara sparlega með úrræðið og nota það eingöngu þegar aðrar leiðir eru ekki færar.

Úrskurðarvald um hæfi.

Þó svo að verkefni rannsóknarnefndar sé fyrst og fremst að upplýsa um málavexti má einnig fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði sem geta orðið grundvöllur ábyrgðar, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Nefndin telur því mikilvægt að hægt sé að leita úrskurðar um hæfi nefndarmanna, sbr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, ef upp kemur ágreiningur eftir að rannsóknarnefnd hefur verið skipuð. Frumvarpið geymir ekki sérstök fyrirmæli í þessu sambandi en nefndin telur ljóst að við skipun rannsóknarnefndar mundi sá sem fer með skipunarvaldið, þ.e. forseti Alþingis, þurfa að skera úr um slík álitamál og færa slík atriði til bókar ef á reynndi síðar.

Eftir að rannsóknarnefnd hefur tekið til starfa geta komið upp álitamál um hæfi einstakra nefndarmanna eða starfsmanna nefndarinnar sem ekki voru fyrirséð í upphafi. Í framkvæmd geta enn fremur komið upp álitamál um aðild sem krefjast þess að nefndarmaður víki sæti vegna vanhæfis. Almennt yrði þó að líta svo á að sá einn hefði aðild að slíku máli sem rannsókn beindist að, sbr. einkum 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Nefndin telur eðlilegt að nefndin úrskurði sjálf bæði um almennt og sérstakt hæfi starfsmanna nefndarinnar og leggur til því breytingar á 3. gr. frumvarpsins í þá veru.

a. Almennt hæfi nefndarmanns.

Ágreiningur um almennt hæfi nefndarmanns eftir að rannsóknarnefnd hefur verið skipuð lýtur að hæfi hans til þess að taka sæti í rannsóknarnefnd eða svonefndum almennum neikvæðum hæfisskilyrðum. Þegar svo ber undir eiga ekki við þau fyrirmæli 5. gr. stjórnarsýslulaga að nefnd skeri sjálf úr um hæfi sitt í einstökum málum. Almennt mundi því heyra undir þann aðila sem skipaði í nefndina að úrskurða endanlega um hæfi nefndarmanns.

Nefndin telur að í ljósi þess að rannsóknarnefnd er skipuð af forseta Alþingis sé rétt að gera ráð fyrir því að ágreiningi um almennt hæfi nefndarmanns verði skotið til úrskurðar forseta og leggur til breytingu á 3. gr. frumvarpsins þess efnis.

b. Sérstakt hæfi nefndarmanns.

Verði ágreiningur um sérstakt hæfi nefndarmanna, sbr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, verður að gera ráð fyrir því að nefndin sjálf úrskurði um það, sbr. 5. gr. þeirra laga. Nefndin telur að með þessu fyrirkomulagi ætti mál ekki að tefjast um of og um leið ætti að gefast færi á að bæta úr annmarkanum í samráði við forsætisnefnd og allsherjarnefnd, eða þá þingnefnd sem fer með eftirlit Alþingis gagnvart framkvæmdavaldinu, með skipun nýs nefndarmanns eða eftir atvikum varamanns. Nefndin áréttar að skipun nýs nefndarmanns kann að hafa þannig áhrif á störf nefndar að afmarka verði upp á nýtt verkefni hennar eða jafnvel skipa nýja nefnd. Þetta á sérstaklega við ef rannsókn er aðeins leidd af einum manni. Önnur álitamál geta einnig komið upp, svo sem hvort endurtaka verði málsmeðferð að einhverju leyti. Ljóst er að slík atvik verður að skoða hverju sinni og þá út frá því hvernig viðfangsefni rannsóknarnefndar hefur verið afmarkað í þingsályktun og skipunarbréfi.

Nefndin leggur því til þá breytingu á 3. gr. að rannsóknarnefnd skeri úr um sérstakt hæfi nefndarmanna.

Verkefni rannsóknarnefndar.

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að verkefni rannsóknarnefndar skuli skýrt afmarkað í umboði hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr. Þá er skýrt tekið fram í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins að meginhlutverk rannsóknar sé að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli.

a. Mat á ábyrgð og valdsvið annarra.

Í 3. mgr. 4. gr. er tekið fram að heimilt sé að fela rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Ábyrgð getur verið þrenns konar í þessu samhengi, þ.e. refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð og viðurlög samkvæmt opinberum starfsmannarétti. Nefndin tekur fram að ákveðin takmörk eru fyrir því sem hægt er að fela rannsóknarnefnd að gera. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að ekki væri nægilega skýrt kveðið á um þau takmörk í frumvarpinu. Meginviðfangsefni rannsóknarnefndar er eins og áður segir að upplýsa mál. Rannsóknarnefnd verður því hvorki falið að fella sök á einstaklinga eða lögaðila né kveða á um viðbrögð við slíku. Sama gildir um mögulega skaðabótaábyrgð. Opinberir hagsmunir leiða jafnframt til þess að komi í ljós við rannsókn máls að refsivert brot hafi verið framið verði að vera tryggt að því verði vísað til réttar meðferðar hjá þar til bærum aðila.

b. Málum vísað til annarra.

Nefndin telur nauðsynlegt að leggja til nokkrar breytingar á 4. gr. þannig að skýrt verði kveðið á um hlutverk nefndarinnar þegar mál sem hún hefur upplýsingar um falla undir valdsvið annarra aðila. Nefndin leggur því til að við greinina verði bætt nýjum málsgreinum sem sækja fyrirmynd sína til 14. gr. laga nr. 142/2008 um að málum skuli vísa til hlutaðeigandi aðila. Málum er varða refsíábyrgð skal vísað til ríkissaksóknara. Málum sem varða skaðabótaábyrgð kann eftir atvikum að vera vísað til stjórnvalda og þá einkum á sviði samkeppnisréttar eða umhverfisréttar. Málum sem varða ábyrgð embættismanna og ríkisstarfsmanna verður vísað til hlutaðeigandi ráðuneytis eða forstöðumanns og um mál sem varða ábyrgð ráðherra fer eftir lögum um ráðherraábyrgð. Nefndin telur í þessu sambandi rétt að undirstrika að ákvörðun um að vísa máli til hlutaðeigandi aðila felur ekki í sér ákvörðun eða niðurstöðu um þá háttsemi sem hefur verið til athugunar.

Nefndin leggur því til breytingar á 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins þannig að hún skiptist upp í tvær málsgreinar, sem verði 3. og 7. mgr., og enn fremur að bætt verði við greinina nýjum málsgreinum.

c. Rof á fyrningu samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð.

Fyrir nefndinni hafa komið fram ábendingar um að ef rannsóknarnefnd verður falið að meta ábyrgð ráðherra sé rétt að kveða á um að slík rannsókn rjúfi fyrningu, sbr. 6. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008. Þingnefndin sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis fékk stöðu rannsóknarnefndar þingmanna skv. 39. gr. stjórnarskrár þar sem hún var m.a. talin hafa sambærilegt hlutverk við slíka nefnd, sbr. framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar um málið (þskj. 605 í 286. máli á 138. löggjafarþingi). Nefndin leggur til að sama gildi ef rannsóknarnefnd utanþingsmanna samkvæmt frumvarpinu er falið að meta ábyrgð ráðherra samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Nefndin leggur því til að við 4. gr. bætist ný málsgrein í þá veru. Frestur til þess að höfða mál samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð er þrjú ár frá því að brot var framið. Þó fyrnist sök aldrei fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá því að næstu reglulegu alþingiskosningar eftir að brot var framið fóru fram. Samþykki Alþingi áður en fyrningarfrestur er liðinn að skipa rannsóknarnefnd til þess að meta ábyrgð ráðherra skal ákveða málshöfðun innan árs frá samþykkt Alþingis um skipun rannsóknarnefndar. Um meðferð skýrslu rannsóknarnefndar í slíkum málum færi þá nánar eftir fyrirmælum 10. gr. frumvarpsins. Áréttu verður sérstaklega að það er Alþingi sjálft sem á endanum tekur ákvörðun um málshöfðun, sbr. 14. gr. laga um ráðherraábyrgð.

Rannsóknarheimildirnar.

Nefndin fjallaði sérstaklega um ákvæði 6. gr. frumvarpsins um rannsóknarheimildir út frá hlutverki rannsóknarnefndar, þ.e. hversu viðtækar þær ættu að vera, möguleg viðurlög og hvort ákvæðið nái markmiðum sínum. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að miðað við þann grunn sem lagður er í frumvarpinu, um að heimild til skipunar rannsóknarnefndar verði einungis notuð í undantekningartilfellum og þegar sérstök ástæða sé til, sé nauðsynlegt að fara yfir rannsóknarheimildir 6. gr. frumvarpsins. Bent var á að teldi Alþingi rétt að skipa rannsóknarnefnd og aðrar leiðir væru ekki færar væri mikilvægt að tryggja sem best að uppljóstrun málsins næði fram að ganga. Bent var á að miðað við lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008, og skipun þeirrar rannsóknarnefndar væru heimildir 6. gr. frumvarpsins ekki nægilega tryggar eða skýrar til þess að rannsóknarnefnd geti sinnt því verkefni sem henni er falið samkvæmt frumvarpinu.

Nefndin telur að rannsóknarnefnd sem þingið hefur ákveðið að skipa þurfi að hafa fullnægjandi heimildir til þess að sinna því verkefni sem henni er falið og telur því nauðsynlegt að bregðast við þessum athugasemdum. Nefndin leggur því til breytingar á frumvarpinu sem sækja fyrirmynd sína til 6. gr. laga nr. 142/2008. Nefndin telur þó rétt að taka fram að rannsóknarheimildum skuli eingöngu beitt ef rannsóknarnefnd telur það nauðsynlegt og enn fremur að ætíð skuli litið til meðalhófs við beitingu þeirra.

a. Hlutverk rannsóknarnefndar.

Nefndin skoðaði ítarlega framangreindar athugasemdir út frá verkefnum rannsóknarnefndar skv. 4. gr. frumvarpsins en fyrir liggur að meginviðfangsefni rannsóknarnefndar er að afla upplýsinga um málsatvik. Einnig má fela rannsóknarnefnd að meta hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Lok má fela rannsóknarnefnd að meta hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherra sæti ábyrgð. Rannsóknarheimildir rannsóknarnefndar verða því að taka mið af þeim ólíka grundvelli sem rannsókn byggist á.

Það leiðir af 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins að fela má rannsóknarnefnd að leggja mat á hvort ráðherra skuli sæta ábyrgð vegna brota á refsilögum en einnig á grundvelli laga um ráðherraábyrgð. Skilyrði þess er að rannsóknarnefnd hafi verið falið slíkt hlutverk með skýrum hætti í þingsályktun. Til áréttingar tekur nefndin fram að það er Alþingi sem tekur endanlega ákvörðun um saksókn á hendur ráðherra samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð.

b. Gagna- og upplýsingaöflun nefndar.

Á það hefur m.a. verið bent að í 6. gr. frumvarpsins sé ekki kveðið á um skyldu til þess að verða við óskum rannsóknarnefndar um skriflegar skýringar vegna athugana hennar og svara beinum fyrirspurnum þar að lútandi eða um heimildir til vettvangsathugana. Þá sé ekki fjallað um meðferð gagna sem háð eru þagnarskyldu eða hvernig skuli fjalla um ágreiningsmál sem upp geta komið í því sambandi. Ekki sé með skýrum hætti fjallað um afhendingu á gögnum sem fela í sér álit sérfræðinga. Til viðbótar þessum atriðum hefur einnig verið bent á að þrátt fyrir þær skyldur sem lagðar séu á aðila til þess að láta af hendi gögn og upplýsingar sé ekki mælt fyrir um refsingar eða þvingunarúrræði í frumvarpinu.

Auk framangreindra atriða telur nefndin rétt að benda á að orðalag 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins er að mestu samhljóða 2. mgr. 11. gr. laga nr. 142/2008 og 1. mgr. 118. gr. laga um meðferð sakamála, þó svo að samhengið sé ekki alveg það sama. Sá munur er á að í frumvarpsákvæðinu er talað um „vísbendingu“ en í tilvitnuðum lagaákvæðum er talað um „bendingu“. Nauðsynlegt er að færa orðalagið til samræmis við ákvæði sakamálalaga að þessu leyti.

Eftir frekari athugun, samanburð við dönsk lög um rannsóknarnefndir og ákvæði laga nr. 142/2008 er lagt til að í 6. gr. frumvarpsins verði fjallað með almennum hætti um gagna- og upplýsingaöflun rannsóknarnefndar. Greinin verður þá eftir fyrri breytingar 7. gr. frumvarpsins. Því næst komi ný grein, 8. gr., um skýrslutökur. Þar á eftir komi ný grein um vernd upplýstrara sem gerð verður grein fyrir hér á eftir. Þá er loks lagt til að 2. mgr. 6. gr. færist yfir í 7. gr. frumvarpsins, sem verður 10. gr. laganna, en þar er fjallað um réttarstöðu þeirra sem koma fyrir rannsóknarnefnd. Í því sambandi komi fram með skýrari hætti að réttur til þess að fella ekki á sig sök miðist ekki eingöngu við afhendingu gagna heldur taki einnig til upplýsinga sem látnar séu í té með öðrum hætti, þ.m.t. við skýrslutöku hjá rannsóknarnefnd.

Réttarstaða þeirra sem koma fyrir rannsóknarnefnd.

a. Sá sem til rannsóknar er.

Í 1. og 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins er orðalagið „sá sem til rannsóknar er“ notað. Sú afmörkun sem felst í gildissviði frumvarpsins, sbr. umfjöllun hér að framan leiðir til þess að fleiri en starfsmenn stjórnsýslunnar eða ráðherrar sem mál varðar geta verið til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Samkvæmt því ættu slíkir aðilar jafnframt að eiga rétt á að velja sér aðstoðarmann og eftir atvikum njóta annarra réttinda skv. 7. gr. frumvarpsins. Almennt verður að ætla að þeir sem eru til rannsóknar séu það vegna starfa sinna og mögulegrar ábyrgðar í því sambandi. Ekki er eingöngu mikilvægt að réttarstaða þessara einstaklinga sé skýr heldur er það einnig mikilvægt fyrir skilvirkni í störfum rannsóknarnefndar. Þannig má vera ljóst að ágreiningur um það hverjir skuli njóta andmælaréttar getur tafið málsmeðferð og skapað óvissu um störf rannsóknarnefndar. Nefndin tekur fram að meta verður í hverju tilviki stöðu þeirra sem koma fyrir rannsóknarnefnd og þá í samhengi við þann grundvöll sem nefndin starfar á. Í því sambandi verður að lita til tilgangs rannsóknarinnar, m.a. hvernig hún hefur verið afmörkuð í ályktun þingsins og skipunarbréfi forseta þingsins, sbr. 1. og 2. gr. frumvarpsins, og jafnframt hvort rannsóknarnefnd hefur verið falið að meta lögfræðileg atriði er geta falið í sér ábyrgð einstaklinga eða lögaðila, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Nefndin tekur fram að eingöngu þeir einstaklingar, sem í ljósi tilgangs og afmörkunar rannsóknar eru til athugunar vegna starfa sinna, ættu að hafa réttarstöðu samkvæmt 7. gr. frumvarpsins. Ákvæðið ætti hins vegar ekki að girða fyrir að aðrir einstaklingar sem störf rannsóknarnefndar kunna að snerta geti sótt sér ráð hjá aðstoðarmanni. Slíkir einstaklingar ættu ekki að hafa réttarstöðu skv. 2. og 3. mgr. ákvæðisins og ættu því ekki rétt á að fá greiddan kostnað vegna aðstoðarmanns, sbr. 1. mgr. ákvæðisins.

b. Andmælaréttur.

3. mgr. 7. gr. frumvarpsins hljóðar svo: „Þeim sem fjallað er um í skýrslu nefndarinnar skal að skýrslutöku og gagnaöflun lokinni, með hæfilegum fyrirvara, gert kleift að tjá sig skriflega um þau atriði sem nefndin hyggst leggja til grundvallar í skýrslu sinni og varða hann.“

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að skilja megi orðalag ákvæðisins svo að það eigi við um alla sem getið er í skýrslu rannsóknarnefndar án tillits til þess hvort um sé að ræða einstaklinga sem rannsóknarnefnd hefur haft til athugunar skv. 1. og 2. mgr. 7. gr. eða til athugunar á grundvelli 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þá geymi ákvæðið ekki fyrirmæli um þann grundvöll sem hlutaðeigandi á rétt á að tjá sig um. Nefndin tekur fram að til þess að andmælaréttur komi að notum verður áður en ákvörðun er tekin að leggja fyrir hlutaðeigandi þann lagagrundvöll sem rannsóknarnefnd hefur að byggja á og afstöðu hennar til málavaxta. Í ljósi þess sem áður er sagt verði að gera ráð fyrir því að þeir einir njóti réttarstöðu skv. 7.

gr. frumvarpsins sem rannsóknarnefnd hefur beinlínis verið falið að leggja mat á hvort grundvöllur lagalegrar ábyrgðar sé fyrir hendi hjá, sbr. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Nefndin telur því nauðsynlegt í ljósi þeirra breytinga sem hún leggur til á 4. gr. (sem verði 5. gr.) að leggja til að vísað verði til 3. og 7. mgr. þeirrar greinar þannig að skýrt sé hverjir njóta réttarstöðu samkvæmt 7. gr. frumvarpsins.

Þá leggur nefndin til að við greinina bætist ný málsgrein svohljóðandi:

„Að skýrslutöku og gagnaöflun lokinni skal þeim sem til rannsóknar er og ætla má að sætt geti ábyrgð, sbr. 3. og 7. mgr. 5. gr., gert kleift að tjá sig um þá málavexti og lagatúlkun sem rannsóknarnefnd ihugar að fjalla um í skýrslu sinni. Nefndin veitir viðkomandi hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði.“

Refsiheimild.

Af hálfu þeirra sem komu fyrir nefndina var bent á að ekki væri lögð refsing við því ef þeir sem kæmu fyrir rannsóknarnefnd gæfu nefnd visvitandi rangar eða villandi upplýsingar. Með slíku ákvæði væri á hinn bóginn réttarstaða þeirra sem gæfu rannsóknarnefnd skýrslu um mál gerð skýrari, þó að leiða megi líkur að því að þeir sem kæmu fyrir rannsóknarnefnd bæru engu síður refsíábyrgð með rangri eða villandi upplýsingagjöf skv. 145. eða 146. gr. almennra hegningarlaga. Til þess að taka af allan vafa og gera réttarstöðu þeirra sem koma fyrir rannsóknarnefnd skýrari leggur nefndin til að við 7. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein um að ef maður lætur af ásetningi rannsóknarnefnd í té rangar eða villandi upplýsingar samkvæmt fyrirmælum laganna fari um refsingu fyrir slík brot samkvæmt nefndum ákvæðum almennra hegningarlaga.

Vernd uppljóstrara.

Nefndin fjallaði einnig um hvort rétt væri að leggja til að tekið verði upp ákvæði um vernd uppljóstrara eða þeirra sem veita rannsóknarnefnd upplýsingar, sambærilegt við ákvæði í lögum um embætti sérstaks saksóknara og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna. Í álitum allsherjarnefndar um frumvarp til laga um embætti sérstaks saksóknara (þskj. 292 í 141. máli á 136. löggjafarþingi) kemur fram að með slíku ákvæði sé vikið frá ákvæðum réttarfarslaga um að sækja menn til saka fyrir brot en að rökin sem búi að baki slíku ákvæði eru þau að brýnir almannahagsmunir geti krafist þess að ákveðið verði að falla frá saksókn. Sönnunarstaðan geti verið erfíð og rök hafi verið færð fyrir því að framburðir einstaklinga sem liggja sjálfir undir grun geti gegnt mikilvægu hlutverki til að tryggja sönnun á refsiverðri háttsemi og að hagsmunirnir af því að fá slík brot upplýst geti verið mun meiri en hagsmunir af því að viðkomandi uppljóstrari sæti ákæru. Nefndin telur að í ljósi þeirra verkefna sem unnt er að fela rannsóknarnefnd samkvæmt frumvarpinu, þ.e. að meta ábyrgð, sé nauðsynlegt að taka upp ákvæði í frumvarpið sambærilegt við það ákvæði sem er í lögum nr. 142/2008. Til viðbótar er rétt að áréttta mikilvægi þess að upplýsingar sem rannsóknarnefnd eru veittar séu láttnar í té í góðri trú. Jafnframt er mikilvægt að tryggja frekar réttindi uppljóstrara með því að leggja þá skyldu á gagnaðila, t.d. yfirmann, að sanna að aðgerðir sem beinast gegn starfsmanni sem látið hefur upplýsingar í té sé ekki að rekja til uppljóstrara hans. Nefndin leggur til að tekið verði upp í frumvarpið ný grein um vernd uppljóstrara.

Bráðabirgðaákvæði o.fl.

Í ljósi þess að sérstakri stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur ekki verið komið á fót, sbr. ákvæði í framkomnu frumvarpi til laga um breytingu á þingsköpum (596. mál), og ábendinga

um mál sem samþykkt hefur verið að skipa rannsóknarnefnd til að fjalla um tekur nefndin fram að hún telur eðlilegt að um slík mál fari eftir ákvæðum þessa frumvarps verði það að lögum. Fyrir liggur að samþykkt hefur verið þingsályktun um skipun rannsóknarnefndar til að rannsaka starfsemi Íbúðalánasjóðs (22. mál). Nefndin leggur því til að við frumvarpið bætist nýtt bráðabirgðaákvæði þess efnis að þrátt fyrir ákvæði til bráðabirgða I skuli forseti Alþingis, samkvæmt þingsályktun frá 17. desember 2010, skipa rannsóknarnefnd til þess að rannsaka starfsemi Íbúðalánasjóðs. Um störf nefndarinnar fari að öðru leyti eftir lögum þessum.

Ástæða er til að taka fram að þegar liggur fyrir þingsályktun frá 28. september 2010 um „viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis“ (þskj. 1537 í 705. máli á 138. löggjafarþingi) sem felur m.a. í sér að annars vegar verði farið í sjálfstæða og óháða rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi og hins vegar á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls. Því er þingsins að fylgja eftir þeim ákvörðunum í samræmi við ákvæði þessa frumvarps verði það að lögum. Það verður viðfangsefni allsherjarnefndar að undirbúa og afmarka nánar tillögur í því sambandi.

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

Vigdís Hauksdóttir og Sigurður Kári Kristjánsson skrifa undir álitid með fyrirvara.

Birgir Ármannsson, Álfheiður Ingadóttir, Mörður Árnason og Þór Saari voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 11. maí 2011.

Róbert Marshall,
form., frsm.

Valgerður Bjarnadóttir.

Vigdís Hauksdóttir,
með fyrirvara.

Björn Valur Gíslason.

Sigurður Kári Kristjánsson,
með fyrirvara.