

Tillaga til þingsályktunar

um rannsókn á störfum réttarvörslu- og eftirlitsaðila í kjölfar fjármálahrunsins.

Flm.: Guðrún Hafsteinsdóttir, Hildur Sverrisdóttir, Vilhjálmur Árnason,
Bryndís Haraldsdóttir, Diljá Mist Einarsdóttir, Jón Gunnarsson,
Njáll Trausti Friðbertsson, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, Jens Garðar Helgason,
Rósa Guðbjartsdóttir, Ólafur Adolfsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Jón Pétur Zimsen,
Þórdís Kolbrún R. Gylfadóttir, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Bergþór Ólason,
Nanna Margrét Gunnlaugsdóttir, Ingibjörg Davíðsdóttir, Þorgrímur Sigmundsson.

Alþingi ályktar, í samræmi við lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd sem skuli rannsaka starfsemi þeirra réttarvörslu- og eftirlitsaðila sem komu að rannsókn og málsmeðferð sakamála í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008.

Nefndin taki til umfjöllunar ákvarðanir embættis sérstaks saksóknara um rannsókn mála, m.a. um þvingunarráðstafanir, kærur, ákærur og niðurfellingu mála.

Nefndin fjalli um það hvort starfsemi embættisins hafi verið í samræmi við lög og reglur sem við eiga, svo sem stjórnarskrána, stjórnarsýslulög, lög um meðferð sakamála og þá mann-réttindasamninga sem Ísland er aðili að.

Nefndin taki til athugunar störf annarra stofnana og embættismanna, svo sem lögreglunnar, embættis ríkissaksóknara, Fjármálaeftirlitsins, Samkeppniseftirlitsins, skattrannsóknarstjóra ríkisins og annarra réttarvörslu- og eftirlitsaðila, að því leyti sem þau tengjast rannsóknnum sérstaks saksóknara. Jafnframt fjalli nefndin um aðkomu annarra aðila að rannsókn mála hjá sérstökum saksóknara, svo sem sérfróðra aðila sem embættið leitaði til.

Nefndinni verði heimilt, að því marki sem hún telur nauðsynlegt, að láta rannsókn taka til atburða eftir að embætti sérstaks saksóknara var lagt niður eða gera tillögu um frekari rannsókn á slíkum atburðum.

Nefndin skili Alþingi skýrslu með niðurstöðum og tillögum að úrbótum eigi síðar en einu ári frá skipun hennar. Nefndin geti ákveðið að skila Alþingi sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar eða áfangaskýrslum enda verði meðferð þeirra hagað á sama hátt og meðferð lokaskýrslu.

Greinargerð.

Inngangur.

Í kjölfar fjármálahrunsins árið 2008 var sett á fót embætti sérstaks saksóknara með lögum nr. 135/2008. Sérstakur saksóknari tók formlega til starfa 1. febrúar 2009 og var embætti hans lagt niður 1. janúar 2016 þegar embætti héraðssaksóknara tók til starfa. Sérstökum saksóknara var fengið það hlutverk að rannsaka grun um refsiverða háttsemi sem tengdist starfsemi fjármálafyrirtækja, um refsiverða háttsemi þeirra sem átt hefðu hlut í þeim fyrirtækjum eða farið með atkvæðisrétt í þeim, og um refsiverða háttsemi stjórnenda, ráðgjafa og starfsmanna fjármálafyrirtækja og annarra sem komið hefðu að starfsemi fyrirtækjanna. Jafnframt bar embættinu að rannsaka ýmis brot gegn ákvæðum almennra hegningarlaga,

alvarleg brot gegn skatta- og tollalögum, brot gegn lögum sem vörðuðu gjaldeyrismál, samkeppni, verðbréf, lánsviðskipti, umhverfisvernd, vinnuvernd og stjórn fiskveiða, og grun um önnur alvarleg, óvenjuleg eða skipulögð fjármunabrot sem tengdust atvinnurekstri eða verslun og viðskiptum, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 135/2008.

Tílefni og grundvöllur rannsóknar.

Embætti sérstaks saksóknara hóf störf við afar óvenjulegar aðstæður í íslensku samfélagi. Í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 barst ákall úr ýmsum áttum um uppgjör á þeim atburðum sem leiddu til hrunsins. Alþingi brást við með því að stofna embætti sérstaks saksóknara til að rannsaka mögulega refsiverða háttsemi þeirra sem starfað hefðu hjá fjármálaþyrirtækjum í aðdraganda hrunsins.

Orðræðan í samfélaginu á þessum tíma, bæði á Alþingi og utan þess, var oft sú að markmið embættisins væri öðru fremur að sefa reiði almennings en ekki að gæta hlutlægni og stjórnarskrárvarinna réttinda sakborninga. Þegar tíðarandinn er eins og hann var á árunum eftir bankahrunið og yfirvöld eru beitt miklum þrýstingi til að sækja tiltekna einstaklinga til saka er hætt við því að ákærvaldið gæti ekki þeirrar hlutlægnisskyldu sem hvílir á því skv. 3. mgr. 19. gr. og 2. mgr. 53. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

Vinnubrögð embættis sérstaks saksóknara og annarra eftirlitsaðila hafa um árabíl hlotið mikla gagnrýni af hálfu lögfræðinga og lögmanna. Gagnrýnin hefur fyrst og fremst beinst að ákvörðunum sérstaks saksóknara um símahlustun, handtökur og aðrar þvingunarráðstafanir en einnig að öðrum þáttum starfa hans, svo sem varðveislu gagna, lengd rannsókna og fleiri atriðum. Fullt tílefni er til að ráðast í sérstaka rannsókn á framangreindum ákvörðunum.

Embætti sérstaks saksóknara starfaði árin 2009–2015. Tók það 806 mál til rannsókna að því er greinir í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2016. Rannsókn á störfum embættis sérstaks saksóknara yrði afar umfangsmikil og flókin og tæki til margra ólíkra þátta. Þrátt fyrir að til séu sjálfstæðar og óháðar stofnanir sem viðhafa eftirlit með aðilum á borð við embætti sérstaks saksóknara að vissu marki, líkt og nefnd um eftirlit með lögreglu, umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun, þá búa þær ekki yfir þeim úrræðum sem þörf er á til að tryggja sé að fullnægjandi rannsókn á störfum embættis sérstaks saksóknara geti farið fram enda hafa framangreindir aðilar takmarkaða heimild til að sinna eftirliti með störfum ákærvaldsins. Þótt rannsókn lögreglu á mögulegri refsiverðri háttsemi tiltekinn einstaklinga gæti vissulega varpað ljósi á einstaka þætti í störfum embættis sérstaks saksóknara fæli hún ekki í sér heildarmynd af störfunum.

Þrátt fyrir að rannsókn fjármuna- og efnahagsbrota stjórnenda íslenskra banka hafi að mestu leyti verið í höndum sérstaks saksóknara komu aðrar stofnanir, og eftir atvikum einkaaðilar, að rannsókn mála. Störf þeirra myndu því einnig falla undir rannsókn nefndarinnar að því leyti sem þau tengjast rannsóknum sérstaks saksóknara með einhverjum hætti.

Rétt er að gera skýran greinarmun á sakamálarannsókn vegna starfa embættis sérstaks saksóknara, þar sem möguleg refsíabyrgð einstakra starfsmanna embættisins væri til umfjöllunar, og á þeirri rannsókn sem hér er gerð tillaga um. Tilgangur rannsóknarnefndar er ekki að koma í stað lögreglurannsóknar á mögulegri refsiverðri háttsemi heldur að fara í saumana á störfum embættis sérstaks saksóknara í heild. Slík rannsókn getur eðli málsins samkvæmt aðeins varpað ljósi á refsiverða háttsemi tiltekinn einstaklinga en ef grunur um refsiverða háttsemi vaknar við rannsókn nefndarinnar ber henni að tilkynna það til ríkissaksóknara sem ákveður hvort rannsaka skuli málið í samræmi við lög um meðferð sakamála.

Rannsóknarnefnd hefur ríkar heimildir til að upplýsa mál, sbr. 7.–10. gr. laga um rannsóknarnefndir, og getur gengið umtalsvert lengra en aðrir rannsóknaraðilar. Í ljósi eðlis og

umfangs þessa máls og með hliðsjón af eftirlitshlutverki Alþingis þykir þess vegna rétt að sérstakri rannsóknarnefnd verði falið að rannsaka störf embættis sérstaks saksóknara.

Rannsókninni er almennt ekki ætlað að ná til atburða sem urðu eftir að embætti sérstaks saksóknara var lagt niður við gildistöku laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum, nr. 47/2015. Aftur á móti var ekki öllum málum lokið sem sérstakur saksóknari hafði til rannsóknar þegar embættið var lagt niður heldur færðust þau til embættis héraðssaksóknara. Því gæti verið tilefni fyrir nefndina að taka til athugunar mál hjá embætti héraðssaksóknara sem eiga rætur sínar að rekja til embættis sérstaks saksóknara. Þá gæti nefndin jafnframt komið fram með tillögur, t.d. í áfangaskýrslum til Alþingis, um frekari rannsókn á atburðum sem urðu eftir að embætti sérstaks saksóknara var lagt niður.

Lagt er til að rannsókn nefndarinnar nái til allra starfa embættis sérstaks saksóknara frá upphafi til loka starfstíma þess. Lagt er til að nefndin leggi mat á það hvort embættið hafi fylgt lögum og reglum, skráðum sem óskráðum, sem um það giltu. Ætla má að nefndin leggi sérstaka áherslu á það hvort réttindi sakborninga hafi verið virt við rannsókn mála hjá embættinu.