

## Frumvarp til laga

### um embætti sérstaks saksóknara.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

#### 1. gr.

Sett skal á stofn embætti sérstaks saksóknara til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við þá atburði er leiddu til setningar laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008, og eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með útgáfu ákæru og saksókn.

Rannsóknar- og ákæruheimildir embættisins taka meðal annars til efnahags-, auðgunar- og skattabrota, þar með talið brota sem rannsökuð eru af Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu og kærð eru til lögreglu.

Kærum og ábendingum vegna gruns um refsiverða háttsemi sem fellur undir lög þessi skal beina til embættisins frá og með stofnun þess.

Ríkissaksóknari getur á grundvelli heimilda sinna í 5. mgr. 27. gr. laga um meðferð opinberra mála og 3. mgr. 21. gr. laga um meðferð sakamála falið hinum sérstaka saksóknara rannsókn og eftir atvikum útgáfu ákæru og saksókn vegna sakarefna sem tengjast framangreindu hlutverki embættis hans. Jafnframt getur ríkissaksóknari falið hinum sérstaka saksóknara rannsókn og eftir atvikum útgáfu ákæru og saksókn vegna sakarefna sem berast öðrum lögregluembættum fyrir eða eftir gildistöku laga þessara.

#### 2. gr.

Dómsmálaráðherra skipar sérstakan saksóknara skv. 1. gr. og skal hann fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara. Skal hann veita forstöðu rannsóknar- og saksóknara-embætti skv. 1. gr.

Ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til hins sérstaka saksóknara. Skipun hans fellur niður þegar embættið verður lagt niður eða það sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 6. gr. Hinn sérstaki saksóknari heldur þá óbreyttum launum í þrjú mánuði frá þeim tíma.

Hinn sérstaki saksóknari hefur stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og ákærvald sem lögreglustjóri skv. 1. mgr. 25. gr. laga um meðferð opinberra mála. Eftir gildistöku laga um meðferð sakamála skal staða hins sérstaka saksóknara vera hliðsett stöðu héraðssaksóknara skv. 18. gr. þeirra laga, en hann skal þá áfram jafnframt hafa stöðu lögreglustjóra.

Hinn sérstaki saksóknari ræður annað starfsfólk embættisins.

## 3. gr.

Lögreglumenn og löglærðir starfsmenn sérstaks saksóknara fara með lögregluvald skv. 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga. Aðrir sérfræðingar embættisins hafa, samkvæmt nánari ákvörðun hins sérstaka saksóknara, heimildir til að annast skýrslutökur á rannsóknarstigi af sakborn-ingum og vitnum.

Hinn sérstaki saksóknari getur leitað til sérfróðra aðila, innlendra sem erlendra, eftir því sem þurfa þykir.

## 4. gr.

Ríkissaksóknara er heimilt að ákveða, að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. og að fenginni rökstuddri tillögu frá hinum sérstaka saksóknara, að starfsmaður eða stjórnarmaður fyrir-tækis, sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn sem tengjast fyrirtækinu, móður- eða dótturfyrirtæki þess eða fyrirtækjum sem það er í viðskiptum við eða stjórnendum þeirra, sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs.

Skilyrði ákvörðunar skv. 1. mgr. eru að upplýsingar eða gögn tengist broti sem fellur undir rannsóknar- og ákæruvald sérstaks saksóknara samkvæmt lögum þessum og talið sé líklegt að þessar upplýsingar eða gögn geti leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða séu mikilvæg viðbót við fyrirliggjandi sönnunargögn. Þá er það skilyrði fyrir beitingu þessarar heimildar að rökstuddur grunur sé um að upplýsingar eða gögn tengist alvarlegu broti, fyrir-séð sé að sök þess sem lætur slíkt í té sé mun minni en sök þess eða þeirra sem gögnin eða upplýsingarnar beinast gegn og ástæða sé til að ætla að án þeirra muni reynast torvelt að færa fram fullnægjandi sönnur fyrir broti.

## 5. gr.

Um starfsemi embættisins gilda að öðru leyti ákvæði lögreglulaga og laga um meðferð opinberra mála en eftir brottfall þeirra ákvæði laga um meðferð sakamála að því leyti sem lög þessi kveða ekki á um annað.

## 6. gr.

Dómsmálaráðherra getur hvenær sem er eftir 1. janúar 2010 ákveðið að leggja embættið niður og hverfa þá verkefni þess til lögreglu eða ákærenda eftir almennum ákvæðum lög-reglulaga og laga um meðferð sakamála.

## 7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið að tilhlutan dómsmálaráðherra.

Í lögum nr. 125 frá 7. október 2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., svonefndum neyðarlögum, er mælt fyrir um stjórnvaldsheimildir við aðstæður á fjármálamarkaði, sem lýst er í lögnum sem sérstökum og mjög óvenjulegum. Í upphafi athugasemda við það lagafrumvarp segir: „Að undanfögnu hafa dunið yfir fjármálamarkaði hremmingar sem einkum hafa lýst sér í skorti á lausafé vegna takmarkaðs lánsframboðs. Íslensk fjármálafyrirtæki hafa ekki farið varhluta af þessum hremmingum frekar en fjármálafyrirtæki í öðrum löndum. Við þessar erfiðu aðstæður hafa

stjórnavöld víða um heim neyðst til að grípa til ráðstafana er miða að því að tryggja virkni fjármálakerfisins og efla traust almennings á því.“

Til að bregðast við þessum „hremmingum“ hafa lögin meðal annars að geyma heimild fyrir fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til að leggja fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki í heild eða að hluta. Þá er Fjármálaeftirlitinu hins vegar veitt heimild til að grípa inn í starfsemi fjármálafyrirtækja með viðtækum hætti vegna sérstakra aðstæðna eða atvika, í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármála-markaði.

Forsætisráðherra flutti Alþingi munnlega skýrslu um stöðu bankamála hinn 15. október 2008 og sagði þá meðal annars: „Við þurfum meðal annars að ráðast í uppgjör við fortíðina. Ég greindi frá því í viðtali við *Morgunblaðið* á sunnudaginn að ég mun beita mér fyrir því að unnin verði svokölluð hvítbók á grundvelli ítarlegrar rannsóknar á starfsemi bankanna. Í þeirri rannsókn verður að gefa gaum því sem vel var gert en líka hinu sem fór á verri veg. Dómsmálaráðherra hefur hafið undirbúning að rannsókn á þeim þætti málsins og mun gera grein fyrir því í ræðu sinni á eftir. Ef minnsti grunur leikur á því að framin hafi verið lögbrot er allveg skýrt að viðkomandi aðilar verða dregnir til ábyrgðar.“

Í ræðu sinni um skýrsluna las dómsmálaráðherra bréf sem hann hafði ritað ríkissaksóknara vegna ákvörðunar hins síðarnefnda um gerð skýrslu á vegum embættis hans til að afla staðreynda um starfsemi bankanna Glitnis hf., Landsbanka Íslands hf. og Kaupþings hf., útibúa þeirra og fyrirtækja í þeirra eigu, tilfærslu eigna, einkum á síðustu mánuðum starfseminnar. Markmiðið yrði að kanna hvort sú háttsemi hefði getað átt sér stað sem gæfi tilefni til lög-reglurannsóknar á grundvelli laga um meðferð opinberra mála. Þá sagði dómsmálaráðherra:

„Í þessu bréfi felst í fyrsta lagi að ég styð þá ákvörðun ríkissaksóknara að leita liðsinnis frá embætti skattrannsóknarstjóra, Fjármálaeftirliti og Ríkisendurskoðun og hef ég samhliða þessu bréfi óskað eftir því við þessar stofnanir að þær tilnefni án tafar fulltrúa sína til þessa samstarfs. Í öðru lagi segir í bréfinu að ég muni beita mér fyrir því að tryggðar séu fjárveitingar til að vinna skýrslu af þessu tagi en til þess þarf að ráða sérstaka starfsmenn. Heiti ég á stuðning Alþingis í því efni. Engum ætti að vera ljósara en okkur sem hér sitjum hve miklu skiptir fyrir allt jafnvægi og jafnræði í þjóðfélaginu að leitast sé við að gæta laga og réttar með hverjum þeim úrræðum sem nauðsynleg eru hverju sinni. Í þriðja lagi boða ég í bréfinu til ríkissaksóknara að á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sé verið að semja frumvarp að sérstakri löggjöf um að stofnað verði tímabundið rannsóknarembætti sem taki við rannsókn á kærnum um meinta refsiverða verknæði sem sprotnir eru af eða tengjast falli bankanna. Ráðinn verði sérstakur forstöðumaður þessa embættis sem starfi í nánu samstarfi við hverja þá opinbera stofnun, innan lands og utan, sem getur lagt liðsinni við að upplýsa mál og greiða fyrir rannsókn þeirra. Embættið starfi undir forræði ríkissaksóknara sem gæti ásamt forstöðumanni ákvarðað hvaða rannsóknarefni féllu til þess.

Það mun að sjálfsögðu verða undir Alþingi komið hvernig lög um þetta efni verða í endanlegri mynd, en hitt er ljóst af minni hálfu að réttarvörslukerfið getur ekki brugðist við auknu álagi vegna þessara atburða án þess að gripð sé til sértækra aðgerða. Við setningu laga um þetta efni er eðlilegt að því sé velt fyrir sér hvort samhliða því sem þessi nýskipan er lögfest verði einnig ákveðið að koma á laggirnar samráðs- og eftirlitsnefnd með fulltrúum allra þingflokka sem hittí forstöðumann hins nýja embættis reglulega og geti í þeim trúnaði sem ber að virða, fylgst með framvindu mála.“

Frumvarp það sem hér liggur fyrir er í samræmi við ofangreinda yfirlýsingu dómsmálaráðherra en með því er lagt til að sett verði á stofn embætti sérstaks saksóknara til að annast

rannsókn á grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við hinar sérstöku og mjögu óvenjulegu aðstæður á fjármálamarkaði og eftir atvikum fylgja henni eftir með útgáfu ákæru og saksókn. Markmið frumvarpsins er að vinna að því höfuðmarkmiði neyðarlaganna svonefndu að efla traust almennings á fjármálakerfinu. Við núverandi aðstæður verður það ekki gert nema með óvenjulegum úrræðum.

Frumvarpið er sniðið að þessum aðstæðum, því að gert er ráð fyrir að hið sérstaka rannsóknar- og saksóknaraembætti verði ekki varanlegt heldur starfi tímabundið og við niðurlagningu þess hverfi verkefni embættisins til annarra saksóknara- og lögregluembættanna í samræmi við almenn ákvæði lögreglulaga og laga um meðferð sakamála.

Í ræðu dómismálaráðherra í hátíðarsal Háskóla Íslands hinn 17. október sl. í tilefni af 100 ára afmæli lagakennslu í landinu rökstuddi hann nauðsyn sérstakra laga um þetta embætti meðal annars á þennan veg: „Nú skiptir öllu, að lög og reglur séu hafðar sem leiðarljós, þegar hafist er handa við að vinna sig út úr rústunum. Til réttarvörslukerfisins eru ætíð gerðar miklar kröfur en aldrei meiri en þegar vegið er að innviðum þjóðfélaga, eins og hér hefur gerst. Um nokkurt árabíl hefur markvisst verið reynt að grafa undan trausti í garð þeirra, sem unnið hafa ötullega að rannsókn og ákærum vegna efnahagsbrota. Til þessarar hörðu atlögu var stofnað vegna rannsókna og ákæru gegn einu af viðskiptaveldum landsins, sem berst nú fyrir lífi sínu. Ákæruvald og lögregla hafa að sjálfsögðu staðið þessa hrinu af sér. Þrátt fyrir það má ætla, að núverandi stofnanir á sviði rannsókna og saksókna og jafnvel dómstólar eigi fullt í fangi með mál, sem kunna að spretta af falli bankanna. Fyrir hafa þessar stofnanir næg verkefni á sinni könnu, auk þess ráða þær tæplega hvorki yfir nægum mannafla né nægilegri sérþekkingu á þeim atriðum, sem hér koma til álit. Rannsókn flókinna efnahagsbrota, saksókn og dómsmeðferð er tímafrek og kostnaðarsöm í samanburði við önnur sakamál. Alrangt er hins vegar, að slíkar rannsóknir auki aðeins kostnað ríkissjóðs. Uppljóstrun skatta- og efnahagsbrota leiðir oft til þess, að skatttekjur ríkissjóðs aukast mikið, auk þess sem ólöglegur ávinningur efnahagsbrota getur sætt upptöku. Skilvirk og árangursrík rannsókn og dómsmeðferð brota, sem kunna að koma í ljós við fall bankanna, ætti að sefa reiði, efla réttlætiskennd og auka trú borgaranna á réttarríkið auk þess að gegna varnaðar- og uppeldis-hlutverki til framtíðar. Þá er skilvirk og réttlát meðferð slíkra mála til þess fallin að efla lífsnauðsynlegt traust umheimsins í garð íslensks fjármálakerfis. Á þessari stundu er ekki unnt að fullyrða neitt um það, hvort og hvernig fall bankanna kemur inn á borð þeirra, sem gæta laga og réttar.“

Um hlutverk og valdheimildir hins sérstaka saksóknara er fjallað í athugasemdum við einstakar greinar, en í því sambandi skal undirstrikað að embættið er viðbót við stofnanir ákæruvaldsins og mun því ekki hrófla við verkaskiptingu milli ákæruvalds og lögreglu annars vegar og annarra eftirlitsstofnana hins vegar, svo sem Fjármálaeftirlits og skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Þá er hlutverk hins sérstaka saksóknara gagnvart ríkissaksóknara skýrt; sá fyrrnefndi hefur stöðu og heimildir lögreglustjóra og ákæruvald sem lögreglustjóri, eins og gert er ráð fyrir í 2. gr. frumvarpsins, og eftir gildistöku laga um meðferð sakamála verður hann hliðsettur héraðssaksóknara.

Eins og að framan er getið tók ríkissaksóknari ákvörðun um að hefjast handa við gerð skýrslu til að afla staðreynda um starfsemi íslenskra peninga- og fjármálastofnana. Hefur sú vinna sem þegar hefur verið innt af hendi leitt í ljós að nauðsynlegt sé að afla aðstoðar innlendra sem erlendra sérfræðinga við athugunina, sbr. bréf ríkissaksóknara til dóms- og kirkjumálaráðuneytis, dags. 6. nóvember 2008 (sjá fylgiskjal I). Það er mat ríkissaksóknara

að það sé annmörkum háð að ráðast í slíkt verk sem skýrslugerðin er án þess að hafa áður afmarkað umfang og eðli rannsóknarinnar. Það mál sé í vinnslu eins og stendur. Afla þurfi tilboða og eftir atvikum ganga til samninga vegna verksins. Ríkissaksóknari bendir í þessu sambandi á þá ráðagerð að stofna embætti sérstaks saksóknara til að sjá um rannsókn og eftir atvikum saksókn þessara mála. Þegar það embætti væri komið á laggirnar tæki það yfir alla þætti málsins. Ríkissaksóknari tekur undir þörf þess að stofna embætti sérstaks saksóknara og telur að tryggja verði fjárveitingar svo það geti kostað sérfræðiaðstoð, bæði innlenda og erlenda.

Loks ber að geta þess að við samningu frumvarpsins var hugað að aðkomu Alþingis að rannsókn á hrúni stærstu fjármálafyrirtækja landsins og upplýsingagjöf til þess um framgang mögulegra sakamálarannsókna. Í ræðu forsætisráðherra í umræðum á Alþingi 4. nóvember sl. um rannsókn á hræringum á fjármálamarkaði rifjaði hann upp að nokkrum dögum eftir að þeir atburðir hafi orðið sem í daglegu tali væru kallaðir hrún bankanna hafi hann greint frá því að af hans hálfu stæði til að láta rannsaka það mál til hlítar og gera um málið það sem kalla mætti á íslensku hvítbók. Orðrétt sagði forsætisráðherra síðan:

„Við forseti Alþingis höfum síðan rætt þetta mál og það hefur einnig verið rætt í ríkisstjórninni. Ég tel eðlilegt að Alþingi hafi þar ákveðna forustu og mun beita mér fyrir því í samstarfi við forseta Alþingis og vonandi forustumenn allra flokka á Alþingi að málinu verði komið í farveg sem ekki verði deilt um. Nóg er samt um þrætur og deilur í þjóðfélaginu út af þessu máli þó að sá þáttur málsins verði hafinn yfir slíkt. Ég mun að sjálfsögðu beita mér fyrir slíkri niðurstöðu og það verður velt við hverjum steini þegar að því kemur í þessari athugun, vænti ég. Við þurfum að fá til verksins einstaklinga sem allir geta treyst en við gætum hugsanlega jafnframt þurft að leita til erlendra sérfræðinga um aðstoð eða ráðgjöf á þessu sviði. Það er enginn áhugi á því að draga þetta mál eða tefja það. Það þarf að vanda undirbúninginn og gera þetta vel þannig að allir þingmenn, allir þingflokkar, allir aðilar í þjóðfélaginu sjái að það rétt og eðlilega sé að málinu staðið. Ég lagði strax upp með það í Morgunblaðsviðtali 12. október sl. og hef margítrekað á Alþingi að til stendur að gera það.“

Með vísan til þessara orða forsætisráðherra er ekki óeðlilegt að þeir sem Alþingi felur þessa úttekt leiti til hins sérstaka saksóknara eftir upplýsingum og samstarfi eftir því sem lög leyfa.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að stofnað verði embætti sérstaks saksóknara til að annast rannsókn á grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við atburði þá sem leiddu til setninga laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008, og eftir atvikum fylgja henni eftir með útgáfu ákæru og saksókn. Um er að ræða rannsókn og saksókn í málum sem að núgildandi lögum heyrta undir ríkislögreglustjóra. Um stöðu hins sérstaka saksóknara gagnvart ríkissaksóknara fari eftir lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og lögum um meðferð sakamála, 88/2008, þegar þau lög taka gildi.

Í 2. mgr. eru rannsóknar- og ákæruheimildir embættisins nánar afmarkaðar þannig að þær taki meðal annars til efnahags-, auðgunar- og skattabrota, þar með talið brota sem rannsökuð eru af Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu og kærð eru til lögreglu á grundvelli ákvæða þeirra laga sem þar um gilda. Gert er ráð fyrir sömu verkaskiptingu milli þessa embættis og skattrannsóknarstjóra ríkisins, Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins og nú

er í gildi á milli þessara embætta og ríkislögreglustjóra, í samræmi við lög sem um starfsemi þessara stofnana gilda, en í samkeppnislögum, nr. 44/2005, og lögum á sviði fjármála-markaðar, sbr. lög um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, nr. 55/2007, er kveðið á um að þau brot sem þar er fjallað um sæti aðeins opinberri rannsókn að undangengnum kærum Fjármálaeftirlitsins og Samkeppniseftirlitsins.

Í 3. og 4. mgr. er áréttað að frá stofnun embættis sérstaks saksóknara muni það taka við rannsókn þeirra mála sem heyra undir embættið skv. 1. og 2. mgr. hvort sem þau mál hafa borist lögreglu eða ákærvaldi fyrir eða eftir gildistöku laganna. Ætla má að ríkissaksóknara, ríkislögreglustjóra og eftir atvikum öðrum lögreglustjórum kunni að berast kærur vegna meintrar háttsemi sem fellur undir eða tengist 1. og 2. mgr. þessarar greinar áður en embættið tekur til starfa eða eftir það. Því er gert ráð fyrir að ríkissaksóknari geti, á grundvelli heimilda sinna í 5. mgr. 27. gr. laga um meðferð opinberra mála og 3. mgr. 21. gr. laga um meðferð sakamála, falið hinum sérstaka saksóknara rannsókn og eftir atvikum útgáfu ákæru og saksókn vegna sakarefna sem borist hafa öðrum lögregluembættum og tengjast framangreindu hlutverki hins sérstaka saksóknara. Með ákvæðum 3. og 4. mgr. er í engu verið að raska lögbundinni verkaskiptingu milli lögreglu og eftirlitsstofnana.

#### Um 2. gr.

Gert er ráð fyrir að skipað verði í embætti hins sérstaka saksóknara svo fljótt sem verða má eftir að frumvarpið verður að lögum og embættið taki þá þegar til starfa.

Þar sem gert er ráð fyrir að embættinu verði komið á fót tímabundið eru lögð til tvenns konar frávik frá skipunartíma embættismanna í 2. mgr.

Í 3. mgr. er lagt til að hinn sérstaki saksóknari hafi bæði rannsóknar- og saksóknarhlutverki að gegna. Undir stjórn hans munu starfa lögreglumenn og því er mikilvægt að hann hafi almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum. Þar sem gert er ráð fyrir að embætti hins sérstaka saksóknara verði komið á fót fyrir gildistöku sakamálalaga er lagt til að hinn sérstaki saksóknari hafi ákærvald sem lögreglustjóri skv. 1. mgr. 25. gr. laga um meðferð opinberra mála fram til gildistöku sakamálalaganna. Eftir gildistöku laga um meðferð sakamála er hins vegar ráðgert að staða hins sérstaka saksóknara skuli vera hliðsett stöðu héraðssaksóknara skv. 18. gr. þeirra laga, en hann skuli þá áfram jafnframt hafa stöðu lögreglustjóra.

Gert er ráð fyrir að hinn sérstaki saksóknari hafi stöðu forstöðumanns en í því felst meðal annars að hann ræður annað starfsfólk embættisins. Erfitt er að sjá fyrir hversu viðamikil verkefni embættisins verða og er því gert ráð fyrir að starfsmannafjöldi þróist í takt við umfang verkefnanna. Gert er ráð fyrir að fastir starfsmenn verði í upphafi aðeins þrjú til fjórir auk héraðssaksóknara, þ.e. tveir lögreglumenn, viðskiptafræðingur með endurskoðunar-réttindi og haldgóða reynslu af alþjóðlegri fjármálastarfsemi og eftir atvikum almennur skrifstofumaður. Nauðsynlegt er að starfsmenn hafi góða tungumálakunnáttu og alþjóðlega menntun eða tengsl. Gera má ráð fyrir að á árinu 2009 verði starfsmenn orðnir 10 talsins.

#### Um 3. gr.

Nauðsynlegt þykir að kveða sérstaklega á um að löglærðir starfsmenn sérstaks saksóknara fari með lögregluvald skv. 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga. Sérstaklega á þetta við eftir gildistöku laga um meðferð sakamála þegar forstöðumaður embættisins mun fá stöðu hliðsetta stöðu héraðssaksóknara. Gert er ráð fyrir að aðrir sérfræðingar embættisins fái takmarkað lögregluvald sem felist í heimildum til að annast skýrslutökur á rannsóknarstigi af sakborningum

og vitnum samkvæmt nánari ákvörðun hins sérstaka saksóknara. Nauðsynlegt er að lögfræðingar embættisins og viðskiptamenntaðir starfsmenn hafi heimildir til að annast skýrslutökur á rannsóknarstigi einir eða með lögreglumönnum.

Enn fremur er gert ráð fyrir því að hinn sérstaki saksóknari geti leitað til erlendra sem innlendra sérfræðinga eftir þörfum. Heimild til að leita til sérfróðra aðila við rannsókn máls má reyndar þegar finna í 1. mgr. 70. gr. laga um meðferð opinberra mála, sbr. og 1. mgr. 86. gr. laga um meðferð sakamála, og er ákvæðið þessu til áréttingar.

#### Um 4. gr.

Lagt er til að ríkissaksóknara verði heimilt, að tillögu hins sérstaka saksóknara, að falla frá saksókn á hendur þeim starfsmanni eða stjórnarmanni fyrirtækis sem hefur frumkvæði að því að láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn vegna brota sem tengjast fyrirtækinu og tengdum fyrirtækjum, svo og æðstu stjórnendum þeirra, ef talið er líklegt að þessar upplýsingar eða gögn geti leitt til rannsóknar eða sönnunar á brotum sem falla undir rannsóknar- og ákærvald sérstaks saksóknara samkvæmt lögum þessum eða séu mikilvæg viðbót við fyrirliggjandi sönnunargögn. Gert er ráð fyrir ströngum skilyrðum fyrir beitingu þessarar heimildar, nánar tiltekið að rökstuddur grunur liggja fyrir um að gögnin eða upplýsingarnar tengist alvarlegum brotum, fyrirséð sé að sök þess sem lætur slíkt í té sé mun minni en sök þess eða þeirra sem gögnin eða upplýsingarnar beinast gegn og ástæða sé til að ætla að án þeirra reynist torvelt að færa fram fullnægjandi sönnur fyrir brotunum.

Ákvæði þetta á sér nokkra fyrirmynd í 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga sem heimilar Samkeppniseftirlitinu að láta vera að kæra til lögreglu refsiverða háttsemi manna sem að eigin frumkvæði hafa látið í té upplýsingar eða gögn að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Almennar heimildir til að fella niður saksókn er nú að finna í 113. gr. laga um meðferð opinberra mála, sbr. 146. gr. sakamálalaga. Í f-lið 2. mgr. 113. gr. laga nr. 19/1991 og í d-lið 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008 er að finna heimildir til að fella niður mál ef sérstaklega stendur á og almannahagsmunir krefjast ekki málshöfðunar. Að baki því ákvæði sem hér er lagt til að verði tekið í lög býr það sjónarmið að brýnir almannahagsmunir geti krafist þess að ákveðið verði að falla frá saksókn í slíkum tilvikum í þeim tilgangi að unnt verði að afla sönnunargagna um alvarleg efnahagsbrot sem nánast útilokað væri að færa sönnur á með öðru móti.

Sönnunarbyrði í sakamálum hvílir á ákærvaldi og í flóknum og umfangsmiklum efnahagsbrotamálum getur reynst afar erfitt að tryggja sönnur fyrir refsiverðri háttsemi. Ætla má að framburðir starfsmanna sem sjálfir liggja undir grun um þátttöku í brotum geti gegnt lykilhlutverki í að skýra og tengja saman fyrirliggjandi gögn og þar með að tryggja sönnur á refsiverðri háttsemi sem tengist flóknum viðskiptum. Dómstólar munu svo eiga síðasta orðið um mat á sönnunargildi slíkra framburða eins og annarra sönnunargagna.

#### Um 5. gr.

Að öðru leyti en mælt er fyrir um í frumvarpinu er lagt til að um starfsemi embættisins gildi almenn ákvæði lögreglulaga og laga um meðferð opinberra mála en eftir brottfall þeirra ákvæði laga um meðferð sakamála. Um rannsókn og eftir atvikum saksókn einstakra mála er þannig ekki gert ráð fyrir neinum öðrum frávikum frá almennum reglum um meðferð sakamála en fram koma í lögum. Allar meginreglur sakamálaréttarfars munu því gilda um rannsókn og saksókn mála af hálfu hins sérstaka saksóknara. Staða ríkissaksóknara gagnvart hinum sérstaka saksóknara verður hin sama og gagnvart öðrum handhöfum ákærvalds.

## Um 6. gr.

Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að embætti sérstaks saksóknara starfi aðeins tíma-bundið. Dómsmálaráðherra hefur þannig heimild til þess að leggja embættið niður eftir 1. janúar 2010 og flytja verkefni þess til hinna almennu rannsóknar- og saksóknaraembætta. Í lögum um meðferð sakamála er gert ráð fyrir að héraðssaksóknari fari með ákærvald í þeim málum sem undir embætti hins sérstaka saksóknara heyra samkvæmt frumvarpi þessu. Þegar embætti hins sérstaka saksóknara verður lagt niður færast því ákærvald í þessum málum sjálfkrafa til héraðssaksóknara.

## Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

## Fylgiskjal I.

### **Bréf ríkissaksóknara til dóms- og kirkjumálaráðuneytis.**

(6. nóvember 2008.)

Með bréfi dóms- og kirkjumálaráðherra, dagsettu 14. þ.m., til ríkissaksóknara var staðfest ákvörðun mín um að ríkissaksóknari myndi hafa forystu um gerð skýrslu um stöðu og starfsemi íslenskra peninga- og fjármálastofnana auk aðdraganda hinna miklu umskipta sem orðið hafa á rekstrinum. Markmiðið var að draga upp heildarmynd af stöðunni, þ.e. að afla staðreynda um starfsemi bankanna Glitnis hf., Landsbanka Íslands hf. og Kaupþings hf., útibúa þeirra og fyrirtækja í þeirra eigu, tilfærslu eigna, einkum á síðustu mánuðum starfseminnar í þeim tilgangi að kanna hvort einhver háttsemi hefði átt sér stað sem gæfi tilefni til lögreglurannsóknar. Fram kom í bréfinu að dóms- og kirkjumálaráðuneyti féllst á að ríkissaksóknari fengi til liðs við sig fulltrúa frá embætti skattrannsóknarstjóra, fjármálaeftirliti og ríkisendurskoðun. Var þess vænst að þessari vinnu yrði lokið eigi síðar en í árslok 2008.

Í bréfinu kom jafnframt fram, að á vegum ráðuneytisins væri unnið að löggjöf um stofnun sérstaks embættis sem ætlað væri að sjá um rannsóknir og eftir atvikum saksókn vegna þeirra réttarbrotá, sem kynnu að koma í ljós í tengslum við þá atburði, sem orðið hafa í starfsemi fjármálastofnana.

Með bréfi ríkissaksóknara dags. 23. október sl. var Boga Nilssyni, fyrrverandi ríkissaksóknara, formlega falið að stýra verkinu í umboði ríkissaksóknara og hófst hann þegar handa við gagnaöflun og undirbúningsvinnu.

Með bréfi, dagsettu 4. þ.m., tilkynnti Bogi Nilsson að hann hefði ákveðið að hætta starfinu þar sem hann taldi sig ekki lengur njóta nægilegs almenns trausts til að sinna því. Í bréfinu kemur fram að hann telji að ákærvaldið hafi ekki á að skipa starfsmönnum sem geti innt af hendi þá sérfræðilegu athugun sem nauðsynleg sé til verksins enda flest eða öll stærstu endurskoðunarfyrirtæki landsins með einum eða öðrum hætti tengd eftirliti og endurskoðun á íslensku bönkunum eða helstu viðskiptavinum þeirra. Þá hafi margir íslenskir hagfræðingar og aðrir sérfræðingar á sviði bankamála tjáð sig um bankahrunið í fjölmiðlum. Í raun séu örfáir ef nokkrir hér á landi sem búa yfir sérfræðipækkingu til að sinna nákvæmri úttekt á starfsemi bankanna síðustu mánuðina og geta um leið talist óvilhallir og trúverðugir í því



starfi. Eigi fullt traust og trúverðugleiki að ríkja um umrædda athugun á vegum ríkissaksóknara, verði því að leita til erlendra óháðra sérfræðinga. Greinargerðir og niðurstöður hinna erlendu sérfræðinga geta síðan orðið lykilar að sakarefnum sem lögreglunni ber að rannsaka. Kostnaður við slíka könnun yrði mjög mikill og því nauðsynlegt að afla tryggingar fyrir því hjá fjárveitingavaldi, áður en útboð færi fram, að sá kostnaður yrði greiddur.

Undir þessi orð get ég heilshugar tekið enda gerði ég allsherjarnefnd Alþingis grein fyrir því á fundi með nefndinni 23. október sl. að megin áhersla í athugun embættisins væri lögð á að kortleggja stöðuna og afla gagna auk þess að verið væri að kanna með aðstoð erlendra sérfræðinga.

Leitað hefur verið til ríkissaksóknara á Norðurlöndunum, um reynslu þeirra á þessu sviði og vitneskju varðandi erlenda aðila, forensic autitors, til að sinna slíku verki. Þá hefur verið rætt við bæði innlenda og erlenda sérfræðinga um verkið. Þau viðtöl hafa sannfært mig enn frekar um nauðsyn slíkrar aðstoðar. Hins vegar hafa þau einnig leitt í ljós annmarka á því að ráðast í slíkt gríðarlegt verk án þess að hafa áður afmarkað umfang og eðli rannsóknarinnar. Aðeins sé unnt að leita tilboða í verkið þegar það liggur fyrir. Það mál er í vinnslu sem stendur. Þegar það liggur fyrir þarf að afla fjárheimilda til að leita tilboða og eftir atvikum til að ganga til samninga við slíka aðila.

Eins og fram kemur í upphafi bréfs míns var vinnu ríkissaksóknara á þessu stigi markaður þröngur tímarammi, þ.e. til ársloka 2008 í síðasta lagi. Ástæðan var, eins og fram hefur komið, að fyrirhugað var að setja þegar í stað á stofn sérstakt embætti til að sjá um rannsókn og eftir atvikum saksókn þessara mála. Þegar þetta embætti væri komið á laggirnar tæki það yfir alla þætti málsins. Ríkissaksóknari tekur undir að þörf sé á að stofna embættið við slíkar aðstæður sem nú eru uppi og nauðsyn þess að það taki sem fyrst til starfa. Vert er að huga sérstaklega að því að tryggja fjárveitingu svo að embættið verði í stakk búið til að sinna hlutverki sínu, s.s. til að kosta sérfræðiaðstoð erlenda sem innlenda.

Mér er ljóst eftir viðræður við Fjármálaeftirlit og fleiri aðila að sem stendur er unnið markvisst að því að afla staðreynda um bankahrunið.

Með vísan til þessa sem hér hefur verið rakið hef ég ákveðið að aðhafast ekkert frekar að sinni en bíða framvindu frumvarps um sérstakan saksóknara samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra.

Vert er að benda á að Fjármálaeftirlitinu ber að vísa til lögreglu meiri háttar brotum á lögum og reglum sem stofnuninni hefur verið falið að framfylgja. Þá getur sérhver, sem telur að framið hafi verið refsivert brot í starfsemi bankanna, kært slíka háttsemi til lögreglu, þar með talið efnahagsbrotadeildar eða Fjármálaeftirlits.

*Valtýr Sigurðsson.*

## Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um stofnun sérstaks rannsóknar- og saksóknaraembættis.**

Í frumvarpinu er lagt til að stofnað verði sérstakt embætti saksóknara til að annast rannsókn á grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við fjárprot fjármálafyrirtækja og eftir atvikum að fylgja henni eftir með útgáfu ákæru og saksókn. Markmiðið er að efla traust almennings á fjármálakerfinu. Með lögum nr. 125 frá 7. október 2008, svonefndum neyðarlögum, er mælt fyrir um stjórnvaldsheimildir við óvenjulegar og sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði. Lögin veita mjög víðtækar heimildir til að bregðast við áföllum sem dunið hafa á fjármálamarkaði, bæði hérlendis og erlendis, og er ætlað að tryggja virkni fjármálakerfisins og efla traust almennings á því. Þær aðstæður sem nú eru í þjóðfélaginu kalla á að brugðist sé við með sértækum lausnum til skamms tíma. Frumvarp þetta er sniðið að þeim aðstæðum og er ekki ætlað að vera varanleg ráðstöfun til lengri tíma, heldur að embætti sérstaks saksóknara starfi tímabundið og við niðurlagningu þess hverfi verkefni embættisins til annarra saksóknara- og lögregluembætta í samræmi við almenn ákvæði lögreglulaga og laga um meðferð sakamála.

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins kemur fram að gert er ráð fyrir að sérstakur saksóknari hafi stöðu forstöðumanns og ráði meðal annars starfsfólk að embættinu. Erfitt er að sjá fyrir hversu viðamikil verkefni embættisins verða en gert er ráð fyrir að í upphafi verði fastir starfsmenn þrír til fjórir og að á árinu 2009 verði þeir orðnir samtals níu. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið gerir í rekstraráætlun um embættið ráð fyrir að kostnaður falli til smám saman og verði 50 m.kr. árið 2009 miðað við að starfsemin verði komin að fullu í gang næsta vor. Á ársgrundvelli eru útgjöld miðað við níu starfsmenn talin verða 76 m.kr. Miðast það við að launakostnaður vegna saksóknara, lögfræðings, fjögurra lögreglumanna, endurskoðanda og tveggja skrifstofumanna verði 65 m.kr., húsaleiga 4 m.kr., aðkeypt þjónusta 2 m.kr. og annar rekstrarkostnaður 5 m.kr. Bent er á að í þessari áætlunin er ekki reiknað með aðkeyptri sérfræðivinnu vegna rannsóknarinnar, til að mynda vinnu erlendra sérfræðinga, sem kann að falla til hjá nýja embættinu eða öðrum eftirlits- og rannsóknaraðilum þar sem fjöldi og umfang rannsókna liggur ekki fyrir. Þá er ekki talinn með málskostnaður sem óhjákvæmilega hlýtur að falla til verði um ákæru að ræða. Á þessu stigi er ekki unnt að segja fyrir um hvort rannsóknir muni leiða til þess að gefnar verði út ákæru og hafinn málarekstur vegna þeirra eða um kostnaðinn sem kynni að hljóta af því.

Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins er gert sé ráð fyrir að dómsmálaráðherra hafi heimild til að leggja embættið niður eftir 1. janúar 2010 og flytja verkefni þess til hinnar almennu rannsóknar- og saksóknaraembætta ef þau verða enn þá einhver á því stigi.