



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd

Reykjavík, 8. júní 2020

Efni: Umsögn um 39. mál, þskj. 39. Tillaga til þingsályktunar um rannsókn á fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands.

Með tölvupósti ritara stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 18. mars sl. barst forseta Alþingis erindi nefndarinnar þar sem, með vísan til 4. mgr. 1. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, er óskað umsagnar um 39. mál. Að baki tillögunni standa 17 þingmenn þriggja þingflokka:

Alþingi ályktar, sbr. ákvæði laga um rannsóknarnefndir, að gerð verði rannsókn á fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands.

Rannsóknin verði falin þriggja manna nefnd sem forseti Alþingis skipar. Rannsóknarnefndin leggi mat á hvernig til hafi tekist þegar fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands var komið á fót, m.a. framkvæmd hennar og efnahagsleg áhrif. Í þessu skyni geri nefndin grein fyrir:

- a. fjármagninu sem flutt var til landsins með fjárfestingarleiðinni,
- b. hvaðan fjármagnið kom,
- c. hvaða einstaklingar voru skráðir fyrir fjármagninu sem flutt var til landsins eða hvaða félög og eignarhaldi þeirra,
- d. hvernig fénu sem fært var inn til landsins var varið, þ.e. til hvaða fjárfestinga það var notað og hvaða áhrif þær fjárfestingar hafa haft á íslenskt efnahagslíf,
- e. hvort ríkissjóður hafi orðið af skatttekjum vegna þessa og þá hversu mikið tapið var,
- f. hvort samþykkt tilboð í útboðum fjárfestingarleiðarinnar kunni í einhverjum tilvikum að hafa brotið gegn skilmálum fjárfestingarleiðarinnar,
- g. hvort fjárfestingarleiðin kunni að hafa verið notuð til að koma óskráðum og óskattlögðum eignum Íslendinga á aflandssvæðum aftur til landsins, til að stunda peningaþvætti eða misnotuð með öðrum hætti.

Nefndin skili niðurstöðum sínum í skýrsluformi svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 1. október 2020.

Mælt var fyrir tillögunni á þingfundi 22. janúar 2019. Óskað var eftir að umsögn forseta Alþingis bærist nefndinni sem fyrst.

I. Réttur til þess að leggja fram tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar.

Í 4. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir er gert ráð fyrir því að komi tillaga um skipun rannsóknarnefndar ekki frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skuli vísa henni til þeirrar nefndar til athugunar sem gefur þinginu síðan álit sitt um hana að fenginni umsögn forseta Alþingis. Í skýringum við 1. gr. þess frumvarps, sem varð að 1. gr. laga nr. 47/2016 og breytti 1. gr. laga um rannsóknarnefndir, er þetta áréttað og tekið fram að hafi tillaga um skipun rannsóknarnefndar verið lögð fram af *annarri þingnefnd eða þingmanni* skuli vísa henni til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar sem aflaði þá umsagnar forseta Alþingis um hana. Því er ljóst að einstakir þingmenn hafa rétt til að leggja fram tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar samkvæmt lögnum og það er í samræmi við þann rétt sem þingmenn hafa skv. 38. gr. stjórnarskrárinnar til þess að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana.

Það hefur hins vegar ótvírætt kosti að tillaga til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar hafi verið undirbúin af þeirri þingnefnd sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu eða annarri fastanefnd þingsins. Með slíkri málsmeðferð gefst færi á að kanna betur ýmsa þætti er lúta að væntanlegri rannsókn og starfsháttum rannsóknarnefndar.

II. Um rannsóknarnefndir og markmið umsagnar forseta Alþingis.

Af 1. mgr. 1. gr. og 5. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, með síðari breytingum, leiðir að meginhlutverk rannsóknarnefnda er að *afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í mikilvægu máli sem varðar almennig og vera þannig grundvöllur frekari ákvarðana Alþingis og eftir atvikum stjórnvalda*.¹ Rannsóknarnefnd er því fyrst og fremst ætlað að varpa ljósi á málsatvik.

Skipun rannsóknarnefndar er sérstakt úrræði sem Alþingi getur gripið til á grundvelli eftirlitshlutverks síns þegar einsýnt er að ekki verður notast við önnur hefðbundin rannsóknarúrræði, svo sem fyrirspurnir, skýrslubeiðnir, rannsóknarheimildir þingnefnda eða skýrslubeiðnir til ríkisendurskoðanda. Er litið svo á að almennt eigi ekki að grípa til skipunar úrræðisins nema brýn nauðsyn krefji. Eru þessi sjónarmið áréttuð í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 68/2011 og lögum nr. 47/2016, um breytingu á þeim lögum.²

Það er hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að gefa þinginu álit sitt á því hvort, eins og hér háttar til, sé rétt að skipa rannsóknarnefnd samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir. Af 2. mgr. 1. gr. laganna leiðir að í álitinu sínu skal nefndin sérstaklega leggja mat á:

- a. tilefni og grundvöll rannsókna,

¹ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 68/2011, um rannsóknir (þingskjal 1081 í 653. máli á 145. löggjafarþingi).

² Sjá framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, þingskjal 1497 í 348. máli á 139. löggjafarþingi.

- b. hvert sé mögulegt umfang hennar og afmörkun rannsóknar,
- c. hvort önnur úrræði sé tiltæk,
- d. fjölda nefndarmanna og hvaða kröfur eigi að gera til faglegrar þekkingar þeirra og
- e. áætlaðan kostnað af störfum rannsóknarnefndar.

Með þeirri breytingu sem gerð var á lögum um rannsóknarnefndir 2016 var stefnt að því „að skapa skýrari grundvöll fyrir skipun rannsóknarnefndar þar sem lögð er áhersla á markvissari aðkomu forseta Alþingis að faglegum undirbúningi skipunarinnar. Með þeim hætti er stefnt að því að fyrir Alþingi liggi sem bestar upplýsingar áður en ákvörðun er tekin um skipun rannsóknarnefndar.“³ Til þess að styrkja undirbúning við skipun rannsóknarnefndar og framkvæmd ályktana Alþingis skal skv. 3. og 4. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir aflað umsagnar forseta Alþingis um þau atriði sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd á að fjalla um í áliti sínu. Við undirbúning umsagnar sinnar er forseta heimilt að leita umsagnar ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis um þingsályktunartillöguna.

Umsögn forseta Alþingis er samkvæmt orðalagi 1. gr. ekki takmörkuð við hin rekstrarlegu atriði.⁴ Þar undir fellur einnig að veita umsögn um hvort um sé að ræða mikilvægt mál sem almenning varðar. Þjónar hún annars vegar þeim tilgangi að skapa sem bestan grundvöll fyrir ákvörðun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar og hins vegar að henni verði sem best framfylgt.

III. Tilefni og grundvöllur rannsókna.

Af greinargerð með þingsályktunartillögunni má ráða að tilgangur hennar sé „að varpa skýru ljósi á allar þær fjármagnstilfærslur sem voru gerðar fyrir tilstilli fjárfestingarleiðar Seðlabanka Íslands.“ Tilefni hennar sé þannig að kanna áhrif fjárfestingarleiðar Seðlabanka Íslands á íslenskt hagkerfi, sbr. greinargerð fjármála- og efnahagsráðherra: *Framgangur áætlunar um losun fjármagnshafta*, frá 18. mars 2015.⁵ Þá er vísað til svars fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levis Gunnarssonar um fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands (þskj. 1082 í 301. máli á 146. löggjafarþingi), þar sem fram komi m.a. upplýsingar um að „ekki [væri] hægt að útiloka með öllu að í einhverjum tilvikum hafi ekki verið farið í einu og öllu samkvæmt ákvæðum skilmála fjárfestingarleiðar.“ Þá er vísað til skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytis: *Eignir Íslendinga á aflandssvæðum*, frá janúar 2017 og að rannsóknin væri að „einhverju leyti svar við“ skýrslunni og að hún muni varpa ljósi á

³ Frumvarpið byggði á tillögum í greinargerð lagaskrifstofu í janúar 2015, sem birt er á [vef Alþingis](#). Þar sem iafnframt var farið vfir [revnslna af skipun rannsóknarnefndar skv. lögum nr. 68/2011](#).

⁴ Sjá nánar skýringar við 1. gr. frumvarps þess sem breytti 1. gr. laga um rannsóknarnefndir, þingskjal 1081, 653. mál á 145. löggjafarþingi.

⁵ Sjá [greinargerð fjármála- og efnahagsráðherra frá 18. mars 2015](#).

hulinn hluta íslensks fjármálaráðs.⁶ Loks er vísað til skýrslu Seðlabanka Íslands í ágúst 2019: *Gjaldeyrisútböð Seðlabankans – fjárfestingarleið og ríkisbréfaeið.*⁷ Það er mat flutningsmanna að réttast sé að óháður aðili fjalli um framkvæmd útböðanna frekar en sá aðili sem rannsóknin mun snúa að.

Við mat á því hvenær komi til athugunar að skipa rannsóknarnefnd samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir er rétt að líta fyrst til almennra sjónarmiða sem sett hafa verið fram um slíkt í lögskýringargögnum og að því búnu fjalla nánar um einstök atriði er snerta tilefni og grundvöll rannsókna.

1. Almenn sjónarmið um það hvenær komi til athugunar að skipa rannsóknarnefnd.

Skv. 2. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir, sbr. 4. mgr. ákvæðisins, skal í umsögn forseta Alþingis leggja mat á „tilefni og grundvöll rannsókna“ en þar er vísað til þess að *um sé að ræða mikilvægt mál sem varðar almennung*, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þessi orð mætti túlka svo að engar takmarkanir séu á hvaða málefni megi fela rannsóknarnefnd að rannsaka. Í þessum orðum felst á hinn bóginn sú almenna regla að heimild til skipunar rannsóknarnefndar beri einvörðungu að nýta í þeim tilvikum þar sem Alþingi og eftir atvikum stjórnvöld hafa þörf fyrir að upplýsa málsatvik, sem hafa þýðingu fyrir þau viðfangsefni sem þingið hefur með höndum. Það þýðir að málefnið skal tengjast starfsemi ríkisins, t.d. málsmeðferð stjórnvalda eða framkvæmd opinberrar þjónustu.⁸

Í frumvarpi því sem varð að lögum um rannsóknarnefndir og framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar um málið, er að finna leiðbeinandi sjónarmið um það hvenær „réttlætanlegt“ sé að skipa rannsóknarnefnd, enda þurfi þá að liggja fyrir að slíkt frávik frá almennum reglum um rannsókn mála sé nauðsynlegt.⁹

- a. Er þar í fyrsta lagi vísað til þess að mál hafi almennt mikilvægi, þ.e. að það hafi tiltekna „þyngd“ sem kunnir að birtast í því að málið hafi verið lengi í opinberri umræðu án þess að öldur hafi lægt. Skipun rannsóknarnefndar skuli taka til mála þar sem mikilvægt sé að upplýsa um málsatvik og þegar Alþingi telur það nauðsynlegt fyrir eftirlitshlutverk þingsins.
- b. Í öðru lagi er það viðurkennt sem mikilvægt sjónarmið hvort málsatvik tengist starfsemi ríkisins, varði t.d. meðferð stjórnvalda á einstökum málum, þar á

⁶ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: [Eignir Íslendinga á aflandssvæðum](#). Könnun starfshóps á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins á fjármagnsflutningum og eignaumsýslu á lágs-kattasvæðum, janúar 2017.

⁷ Seðlabanki Íslands: [Gjaldeyrisútböð Seðlabankans – fjárfestingarleið og ríkisbréfaeið](#). Þáttur [gjaldeyrisútböða í lausn greiðsluafnaðarvandans](#), ágúst 2019.

⁸ Sjá hér til hliðsjónar um danskan rétt: Talevski, Oliver, Christensen, Jens Peter í ritinu: Undersøgelseskommissioner. Embedsmandsansvaret. Folketingets Rolle, 2002, bls. 30.

⁹ Sjá III. kafla greinargerðar frumvarps til laga um rannsóknarnefndir, þingskjal 426 í 348. máli á 139. löggjafarþingi og framhaldsnefndarálit allsherjarnefndar, þingskjal 1497 í 348. máli á 139. löggjafarþingi.

meðal málum sem fela í sér meðferð opinbers valds eða kerfisbrest í starfsemi stjórnvalda.

- c. Í þriðja lagi getur verið réttlætanlegt að grípa til úrræðisins ef tilgangur rannsóknar er að kanna hvort kerfislæg vandamál eru til staðar í stjórnkerfinu eða ef umfang brots er ekki þekkt, ekki er vitað hver ber ábyrgð á því sem kann að hafa gerst og ef óljóst er hvar í stjórnsýslunni rannsókn ætti að fara fram.
- d. Í fjórða lagi getur verið grundvöllur til að setja á fót rannsóknarnefnd ef uppi er krafa um sjálfstæði og óhlutdrægni gagnvart ríkisstjórn eða öðrum stjórnvöldum. Getur þetta átt við ef grunur er uppi um að stjórnámálmenn hafi hugsanlega átt þátt í máli eða ef gagnrýni hefur beinst að lögreglu eða öðrum rannsóknaraðilum.
- e. Í fimmta lagi getur verið réttlætanlegt að skipa rannsóknarnefnd þegar grunur leikur á að ráðherra hafi gefið Alþingi rangar upplýsingar um mál, vanrækt upplýsingaskyldu sína eða að öðru leyti ekki rækt embættisskyldur sínar.
- f. Í sjötta lagi er við það miðað að almennt skuli ekki setja á fót rannsóknarnefnd ef fyrirséð er að málið verði rannsakað af þar til bærum aðila.
- g. Loks má nefna að rétt er að taka til sérstakrar skoðunar, áður en rannsóknarnefnd er sett á fót, hvort um sé að ræða eðlilegan þátt í eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu.

Leggja ber áherslu á að ekki er um að ræða tæmandi talningu á þeim sjónarmiðum sem líta ber til við undirbúning tillögu um skipun rannsóknarnefndar. Til viðbótar verður einnig að hafa í huga að tilefni og grundvöllur rannsóknar ræðst jafnframt af því hvort tillagan sé líkleg til þess að svara þeim spurningum sem settar eru fram í tillögunni og hvort svör við þeim séu líkleg til þess að bæta einhverju við það sem þegar kann að liggja fyrir í fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum um málið. Einnig verður að hafa í huga hvort lög um rannsóknarnefndir henti til þess að svara þeim spurningum sem leitað er svara við.

2. Markmið rannsókna.

Eins og áður segir þarf ríkar ástæður til að skipa rannsóknarnefnd. Af þingsályktunartillögunni og greinargerð má ráða að markmið rannsóknarinnar sé að upplýsa hvernig til hafi tekist þegar fjárfestingaleið Seðlabanka Íslands var komið á fót „m.a. framkvæmd hennar og efnahagsleg áhrif.“ Orðin „m.a.“ valda því að spyrja má hvort það séu fleiri atriði sem geta átt við. Slík framsetning getur því valdið ákveðnum vafa um afmörkun rannsókna.

Markmið rannsóknarinnar er því að upplýsa um tilgreind málsatvik í fyrirliggjandi máli og svara tilteknum spurningum er lúta að framkvæmd fjárfestingarleiðarinnar og meta efnahagsleg áhrif hennar. Ekki er sérstaklega vikið að því í tillögunni hvernig svör við þeim spurningunum tengist viðfangsefnum þingsins, þ.e. eftirlitshlutverki þess með framkvæmdavaldinu. Í markmiðskafla greinargerðar

með þingsályktunartillögunni er lögð áhersla á að rannsóknin leiði í ljós svör við þeim spurningum sem settar eru fram í tillögunni.

Í tillögunni eða greinargerð er ekki vikið að því að hvaða leyti fyrirbyggjandi upplýsingar, greinargerðir og skýrslur svari ekki þeim spurningum sem settar eru fram í tillögunni, en slíkt getur haft þýðingu fyrir nánari afmörkun og umfang rannsóknarinnar. Væri því rétt að áður en lagt yrði upp með að skipa rannsóknarnefnd um fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands að greina hverju sé ólokið við rannsókn á málefnum.

3. Um einstaka liði þingsályktunartillögunnar.

Í niðurlagi greinargerðar þingsályktunartillögunnar kemur fram að í skýrslu Seðlabankans frá ágústmánuði 2019 og í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levís Gunnarssonar *kunni* að felast svör við einhverjum af þeim spurningum sem tillagan miði að upplýsa. Þó er því ekki lýst nánar hvort það eigi við einn eða fleiri liði sem rannsóknin tekur til eða að hvaða leyti þörf er á viðbótarupplýsingum.

Til viðbótar þeim upplýsingum sem varðað geta svör við einstökum liðum fyrirspurnarinnar er rétt að benda á svar fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Ólafs Ísleifssonar um eftirlit með gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands á yfirstandandi þingi (þskj. 830 í 385. máli), en við vinnslu svarsins leitaði ráðuneytið upplýsinga hjá Seðlabanka Íslands. Taka þarf afstöðu til þess hvort þær upplýsingar sem þar koma fram, eftir að mælt var fyrir tillögunni, geti haft þýðingu fyrir afmörkun rannsóknarinnar. Til viðbótar þessu liggja enn fremur fyrir tengt þingmálinu umsagnir skattrannsóknarstjóra, dags. 21. febrúar 2020, og Seðlabanka Íslands, dags. 20. febrúar 2020.

3.1. Um liði a og b.

Liðir a og b eiga það sammerkt að þeir fela í sér að teknar verði saman tilgreindar upplýsingar um það fjármagn sem kom til landsins með fjárfestingarleiðinni (a) og hvaðan það hafi komið (b). Hvað þessa liði varðar er rétt að benda á að í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levís Gunnarssonar eru m.a. upplýsingar um heildarumfang gjaldeyrisinnstreymis eftir gjaldmiðlum, upprunalönd gjaldeyris, fjöldi samþykktra umsókna í fjárfestingarleiðinni og heildarfjárhæð. Einnig er slíkar upplýsingar að finna í Viðauka 1 við áður nefnda skýrslu Seðlabanka Íslands um *Gjaldeyrisútboð Seðlabankans*.¹⁰ Í greinargerð með tillögunni kemur ekki fram að hvaða leyti þörf er á upplýsingum umfram það sem fram kemur í nefndum gögnum og þá eftir atvikum frá hverjum.

¹⁰ Seðlabanki Íslands: [Gjaldeyrisútboð Seðlabankans – fjárfestingarleið og ríkisbréfaleið. Þáttur gjaldeyrisútboða í lausn greiðslujafnaðarvands, ágúst 2019.](#)

3.2. Um lið c.

Liður c lýtur að því hverjir voru skráðir fyrir því fjármagni sem flutt var til landsins með fjárfestingarleiðinni. Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levís, sem áður er nefnt, kemur fram að 316 lögaðilar og 758 einstaklingar hafi tekið þátt í útboðum fjárfestingarleiðarinnar. Rétt er að vekja hér einnig athygli á svari fjármála- og efnahagsráðherra við 2. lið fyrirspurnar Ólafs Ísleifssonar á yfirstandandi þingi (þskj. 830 í 385. máli) þar sem fram kemur að ekki sé heimilt að birta nöfn þeirra sem nýttu sér fjárfestingarleiðina með vísan til þagnarskylduákvæðis í lögum um Seðlabanka Íslands. Rétt er einnig að huga sérstaklega að því hvort og þá að hvaða marki slíkar upplýsingar séu nauðsynlegar fyrir eftirlitshlutverk þingsins. Að slíku er ekki vikið í greinargerð með tillögunni. Kæmi til þess að rannsóknarnefnd yrði skipuð um fjárfestingarleið Seðlabankans yrði hún bundin af 2. mgr. 11. gr. laga um rannsóknarnefndir. Þar er kveðið á um að rannsóknarnefnd geti aðeins birt þagnarskyldar upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, vegi almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á.

3.3. Um lið d.

Hvað viðkemur d-lið tillögunnar er lagt til að því verði svarað annars vegar „hvernig fénu sem fært var inn til landsins var varið, þ.e. til hvaða fjárfestinga það var notað“ og hins vegar „hvaða áhrif þær fjárfestingar hafa haft á íslenskt efnahagslíf“.

Hvað fyrri lið spurningarinnar varðar er rétt að benda á að í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levís Gunnarssonar eru m.a. upplýsingar um hvernig gjaldeyrinum var ráðstafað, þ.e. hversu stór hluti fjármagnsinnstreymis fór í hlutabréfakaup, fasteignakaup og önnur verðmæti. Einnig er slíkar upplýsingar að finna í Viðauka 1 við áðurnefnda skýrslu Seðlabanka um *Gjaldeyrisútboð Seðlabankans*.

Hvað viðkemur seinni lið spurningarinnar segir í tillögunni að innstreymi þess fjármagns, sem fylgdi leiðinni hafi haft veruleg áhrif á íslenskt hagkerfi, ekki hvað síst á íslenskan fasteignamarkað. Ekki kemur fram hvaða upplýsingar, dæmi eða gögn liggja til grundvallar þessari staðhæfingu. Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levís Gunnarssonar voru áhrif gjaldeyrisinnstreymisins á gengisþróun krónunnar metin. Í skýrslunni *Gjaldeyrisútboð Seðlabankans* er auk þess fjallað um þjóðhagslegan ávinning og kostnað gjaldeyrisútboðanna á bls. 15-17. Varðandi þennan lið væri rétt að taka fram til hvaða sjónarmiða eða mælikvarða beri að líta við mat á hinum efnahagslegu áhrifum. Þá kemur ekki fram í greinargerðinni að hvaða marki slíkt mat varði upplýsingar sem telja verður nauðsynlegar fyrir eftirlitshlutverk þingsins. Áréttu verður í þessu samhengi að afmörkun rannsóknar helst í hendur við umfang hennar því án skýrrar afmörkunar getur reynst erfitt að

leggja mat á umfang starfa rannsóknarnefndar. Á það sérstaklega við ef rannsóknarnefnd er sjálfri eftirlátið að afmarka umfang rannsókna.

3.4. Um lið e.

Í e-lið er lagt til að rannsóknarnefndin geri grein fyrir því hvort ríkissjóður hafi orðið af skatttekjum „vegna þessa og þá hversu mikið tapið var“. Af greinargerð með tillögunni má ráða að tilefni spurningarinnar sé tilvísun í áður nefnda skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytis: *Eignir Íslendinga á aflandssvæðum* í janúar 2017. Í þeirri skýrslu er sérstaklega fjallað um tekjutap hins opinbera (bls. 36-41) og mismunandi aðferðir við slíkan útreikning. Í tillögunni er ekki vísað til þessarar umfjöllunar eða hvort líklegt sé að skipun rannsóknarnefndar muni bæta þar einhverju við. Það getur skapað rannsóknarnefnd ákveðinn vanda að afmarka nánar hvernig leggja eigi mat á „hversu mikið tapið var“ þar sem ekki er vísað til tilgreindra sjónarmiða eða forsendna og er rannsóknarnefndinni því eftirlátið að ákveða slíkt.

Í greinargerð með tillögunni segir að fjárfestingarleiðin hafi verið gagnrýnd af ýmsum ástæðum og að mikilvægt sé, í ljósi umræðunnar um aflandseignir og skattaundanskot á síðustu misserum, að rannsaka og fjalla um hvort fjárfestingarleiðin hafi stuðlað að því að fjármagn vegna skattaundanskota, sem geymt var á aflandseyjum, hafi verið fært til landsins í gegnum fjárfestingarleiðina með afslætti. Til þess að unnt sé að fullyrða hvort ríkissjóður hafi orðið af skatttekjum þarf, eins og rakið er í umsögn ríkisskattstjóra frá 21. febrúar 2020, að fara fram heildstæð athugun er taki bæði til einstaklinga og lögaðila og til að upplýsa „umrædd efni með viðhlítandi hætti sé m.a. nauðsynlegt að sannreyna og rekja til enda uppruna fjármuna í hverju og einu þeirra tilvika sem til rannsókna eru tekin.“

Eins og þingsályktunartillagan er úr garði gerð felur hún í sér að rannsóknarnefnd leggi í raun mat á hvert og eitt tilvik með tilliti til þess hvort þeir fjármunir sem fluttir voru inn með fjárfestingarleiðinni hafi verið taldir fram til skatts með réttum hætti. Lög um rannsóknarnefndir gera á hinn bóginn ekki ráð fyrir því að rannsóknarnefnd sé falið dómvald. Hlutverk rannsóknarnefnda er samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir fyrst og fremst að afla upplýsinga um málsatvik í mikilvægu máli sem varðar almenning. Er þá um að ræða þörf Alþingis til að upplýsa málsatvik, sem hafa þýðingu fyrir eftirlitshlutverk þingsins.

Í tillögunni kemur ekki fram hvort ætlunin sé að fela rannsóknarnefnd það verkefni að gefa álit sitt á því hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir. Ef það er ætlunin að fela rannsóknarnefnd að fjalla um mál þar sem viðurlög liggja við brotum mundi það hafa veruleg áhrif á málsmeðferðartímann. Auk þess leiða réttaröryggissjónarmið til þess, þegar horft til stöðu þess sem rannsókn beinist að, að dómstólar eða hlutaðeigandi stjórnvöld fjalli frekar um hugsanleg viðurlög þeirra sem

hlut eiga að máli en rannsóknarnefnd samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir. Skal í því sambandi bent á að skattrannsóknarstjóri hefur skv. 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, með höndum skattrannsóknir. Við rannsókn slíkra mála skal gætt laga um meðferð sakamála. Fyrir liggur, eins og rakið er einnig í umsögn um g-lið tillögunnar, að skattrannsóknarstjóri hefur í umsögn sinni frá 21. febrúar sl. upplýst að hann hafi fengið gögn og upplýsingar frá Seðlabanka Íslands um þá aðila sem nýttu sér fjárfestingarleið bankans og hefur haft þau til athugunar, sbr. einnig umsögn hans frá 17. maí 2017 um tillögu til þingsályktunar um rannsókn á fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands, þskj. 450, 331. mál á 146. löggjafarþingi. Til viðbótar skal bent á að ríkisskattstjóri annast skatteftirlit, sbr. 102. gr. laga um tekjuskatt.

Lög gera ekki ráð fyrir að rannsóknarnefndir rannsaki jafnframt skattskil einstaklinga eða lögaðila. Verði rannsóknarnefnd falin rannsókn á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir og vakni grunur við rannsókn rannsóknarnefndar um refsiverða háttsemi tilkynnir hún ríkissaksóknara það sem ákveður hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Það er ekki fyrr en að undangenginni slíkri málsmeðferð að unnt væri að fullyrða um niðurstöðu einstakra mála. Af lokamálslið 3. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir leiðir enn fremur að upplýsingar um tilkynningar rannsóknarnefndar eru birtar í skýrslu rannsóknarnefndar. Í því felst ekki að rannsóknarnefnd tilgreini í skýrslu sinni nöfn þeirra einstaklinga sem nefndin hefur tilkynnt til ríkissaksóknara.

3.5. Um lið f.

Í f-lið tillögunnar er lagt til að því verði svarað hvort samþykkt tilboð í útboðum fjárfestingarleiðar Seðlabankans „kunni í einhverjum tilvikum að hafa brotið gegn skilmálum fjárfestingarleiðarinnar“. Líta verður svo á að í þessu felist að könnuð verði nánar málsmeðferð Seðlabankans við framkvæmd fjárfestingarleiðarinnar skv. 14. og 18. gr. þágildandi laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, sbr. III. bráðabirgðaákvæði sömu laga sem lögfest var með 9. gr. laga nr. 127/2011 og I. bráðabirgðaákvæði laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sbr. 6. gr. laga nr. 127/2011. Skýrar mætti koma fram í tillögunni hvort átt er við að samþykkt Seðlabankans á einstökum tilboðum kunni í einhverjum tilvikum að hafa brotið gegn skilmálum eða hvort þátttakendur hafi mögulega brotið gegn skilmálunum síðar.

Í áðurnefndri skýrslu *Gjaldeyrísútboð Seðlabankans* fylgdu skilmálar um gjaldeyrisviðskipti samkvæmt fjárfestingarleið að losun gjaldeyrishafta frá 18. nóvember 2011 (fylgiskjal 1, viðauka 2). Ljóst er af fylgiskjalinu að skilmálunum hefur verið breytt nokkrum sinnum. Hlýtur rannsóknin því að beinast skilmálunum eins og þeir voru á hverjum tíma. Í umsögn Seðlabanka Íslands um þingsályktunartillöguna, dags. 20. febrúar sl., segir að mál um brot á skilmálum hafi komið upp og þeim hafi verið vísað til viðeigandi yfirvalda eða þau hlotið viðeigandi meðferð af hálfu Seðlabankans til samræmis við skilmála fjárfestingarleiðinnar.

3.6. Um lið g.

Loks er í tillögunni lagt til að því verði svarað hvort fjárfestingarleiðin kunni að hafa verið notuð til að koma óskráðum og óskattlögðum eignum Íslendinga á aflandssvæðum aftur til landsins, til að stunda peningaþvætti eða misnotuð með öðrum hætti. Ekki er skýrt í greinargerð hvað átt er við með „óskráðum og óskattlögðum eignum“. Samkvæmt þessu snýr g-liður tillögunnar að uppruna þeirra fjármuna sem fluttir voru til landsins með fjárfestingarleiðinni, en ekki beint að því úrræði sem fólst í fjárfestingarleið Seðlabankans að einstaklingum og lögaðilum var á tilgreindu tímabili gefinn kostur á að flytja til landsins erlendan gjaldeyri og gátu fengið honum skipt í íslenskar krónur á hagstæðara gengi en almenningur átti almennt kost á. Ef gengið er út frá því að um sé að ræða eignir sem ekki hafa verið taldar fram til skatts eiga sömu athugasemdir að meginstefnu við og raktar eru í umfjöllun um e-lið hér á undan.

Undirstrika verður að meginhlutverk rannsóknarnefndar er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum. Eigi að fela rannsóknarnefnd að kanna hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga um rannsóknarnefndir, þ.e. hvort farið hafi verið á svig við skattalög eða lög um peningaþvætti, verður það að koma fram með skýrum hætti í tillögunni. Þá verður einnig að undirstrika, eins og áður segir, að rannsóknarnefnd verður hvorki falið að fella sök á einstaklinga eða lögaðila né kveða á um viðbrögð við slíku.¹¹

Eins og g-liður tillögunnar er orðaður, verður varla úr því skorið hvort fjárfestingarleiðin „kunni“ að hafa verið notuð til þess að færa til landsins fjármuni sem ekki hafa verið taldir rétt fram til skatts eða til að stunda peningaþvætti, nema með öflun gagna og skýrslna eða vitnisburðar og leggja mat á sönnunargildi slíkra gagna í hverju máli fyrir sig. Fullyrðingu um hvort slíkt kunni að hafa átt sér stað verður ekki haldið fram nema á grundvelli rannsóknar á einstökum færslum. Vakin er athygli á að í umsögn skattrannsóknarstjóra um þingmálið, sem áður er nefnd, er fjallað um athuganir skattrannsóknarstjóra á 11 „fjárfærslum“ og að einu þessara mála hafi verið vísað til héraðssaksóknara. Er það mat skattrannsóknarstjóra að til þess að leiða í ljós hvort fjárfestingarleiðin hafi verið notuð með framangreindum hætti „verði að fara fram ítarleg og heildstæð athugun er bæði taki til einstaklinga og lögaðila. Þá telur skattrannsóknarstjóri að til að upplýsa umrædd efni með viðhlítandi hætti sé m.a. nauðsynlegt að sannreyna og rekja til enda uppruna fjármuna í hverju og einu þeirra tilvika sem til rannsóknar eru tekin. Er ljóst að það kallar í mörgum ef ekki flestum tilvikum á öflun frekari gagna frá umsækjendum sjálfum og eftir atvikum

¹¹ Sjá skýringar við 5. gr. frv. sem varð að 5. gr. laga nr. 47/2016, um breytingu á lögum um rannsóknarnefndir.

öðrum aðilum til viðbótar þeim gögnum sem fram hafa verið lögð við afgreiðslu umsókna um nýtingu fjárfestingarleiðarinnar.“

Eins og rakið er í umsögn um e-lið tillögunnar annast skattrannsóknarstjóri skattrannsóknir, sbr. 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Þá gera lög nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, ráð fyrir því að fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands og ríkisskattstjóri hafi eftirlit með framkvæmd þeirra laga.

4. Mikilvægt mál sem almenning varðar.

Um mikilvægi málsins er í greinargerð þingsályktunartillögunnar vísað til þess að mikilvægt sé að upplýsa um framkvæmd fjárfestingarleiðar Seðlabanka Íslands og „í ljósi umræðu um aflandseignir og skattaundanskot á síðustu misserum ... hvort fjárfestingarleiðin hafi stuðlað að því að fjármagn vegna skattaundanskota, sem geymt var í skjóli á aflandseyjum, hafi verið fært til landsins í gegnum fjárfestingarleiðina með afslætti.“ Um tilgang tillögunnar er jafnframt vísað til þess í greinargerð að hann sé „að varpa skýru ljósi á allar þær fjármagnstilfærslur sem voru gerðar fyrir tilstilli fjárfestingarleiðar Seðlabanka Íslands.“

Í tillögunni mætti draga betur fram, fyrir afmörkun málsins, í hverju rannsókn málsins mundi hafa þýðingu fyrir viðfangsefni þingsins, þ.e. eftirlitshlutverk þess. Í því sambandi kann að skipta máli að um var að ræða sérstaka aðgerð Seðlabankans sem var liður í losun gjaldeyrishafta á tímabilinu nóvember 2011 til janúar 2015 og hvort og þá eftir atvikum hvernig eftirliti hlutaðeigandi stjórnvalda var háttað með framkvæmdinni. Samkvæmt því beinist rannsóknin að ástandi sem er liðið og snertir sérstaka löggjöf og framkvæmd hennar. Ætti meginþungi rannsóknarinnar því að beinast að því að upplýsa um málsmeðferð Seðlabanka Íslands og eftir atvikum annarra stjórnvalda. Huga þarf sérstaklega að því hvort lög um rannsóknarnefndir séu til þess fallin að svara þeim spurningum sem snúast um meint lögbrot.

IV. Mögulegt umfang rannsóknar og afmörkun hennar.

Skv. 2. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir skal í umsögn forseta Alþingis leggja mat á hvert sé *mögulegt umfang* rannsóknar og *afmörkun*. Í ljósi reynslu af störfum rannsóknarnefnda er mikilvægt að raunhæf tilraun sé gerð til þess að afmarka rannsókn og samfara því meta umfang hennar, bæði með tilliti til starfstíma nefndarinnar og áætlunar um kostnað.

Í þingsályktunartillögunni er tímabil þess sem rannsaka á ekki tilgreint. Í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Björns Levis Gunnarssonar og greinargerð sama ráðherra um framgang áætlunar um losun fjármagnshafta frá 18. mars 2015 er þess getið að fyrsta útboðið samkvæmt fjárfestingarleiðinni hafi verið haldið í febrúar 2012 og því síðasta hafi lokið í febrúar 2015. Því má ráða að rannsóknin

taki til þessa tíma en heppilegra væri að tilgreint yrði með óyggjandi hætti í þingsályktunartillögunni hvaða tímabil rannsóknin á að ná yfir. Í áður nefndu svari ráðherra við fyrirspurn Björns Levis segir að heildarumfang þessa 21 útboðs fjárfestingarleiðarinnar hafi verið 206 milljarðar kr. Að auki kemur fram að 316 lögaðilar hafi tekið þátt í fjárfestingarleiðinni og 758 einstaklingar. Í samræmi við tilgang rannsóknarinnar er henni ætlað „að varpa skýru ljósi á allar þær fjármagnstílfærslur sem voru gerðar fyrir tilstilli fjárfestingarleiðar Seðlabanka Íslands.“ Þingsályktunartillagan er því afmörkuð í tíma, við tiltekna opinbera framkvæmd og nánar tilgreinda aðila. Umfang rannsóknarinnar verður með hliðsjón af þessu að teljast allnokkuð.

Þessu til viðbótar er í þingsályktunartillögunni búið að lista upp þau álitæfni sem rannsókn rannsóknarnefndarinnar á að beinast að. Þó ber að nefna að orðin „m.a.“ í uppafi þeirrar upptalningar valda því að spyrja má hvort það séu fleiri atriði sem geta átt við. Slík framsetning getur valdið ákveðnum vafa um afmörkun rannsóknar og orðið til þess að hún dragist fram úr hófi. Að auki má nefna að ekki er ljóst af þingsályktunartillögunni eða greinargerð hennar hvort leita þurfi upplýsinga víða að til að rannsaka málið með fullnægjandi hætti eða hvort kalla þurfi aðila til skýrslugjafar og hverja þá. Búast má við ef ætlunin er að kanna hverja færslu fyrir sig að slíkt geti haft áhrif á tímalengd rannsóknarinnar.

Í þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir að rannsóknarnefndin skili niðurstöðum sínum í skýrsluformi svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 1. október 2020. Sé litið til starfstíma rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð var hann rétt um tvö ár og starfstími nefndar til þess að rannsaka fall sparísjóðanna var tvö og hálf ár. Í greinargerð lagaskrifstofu um rannsóknarnefndir samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir kemur fram að gera verði ráð fyrir að tiltekinn hluti starfstímans, þrír til fimm mánuðir fari í að skýra umfang nefndarstarfsins auk þess að útvega henni nauðsynlega aðstöðu. Í ljósi reynslunnar verður því að ætla að starfstími rannsóknarnefndar samkvæmt tillögunni sé mun lengri en áætlað er og geti a.m.k. orðið tvö ár.

V. Önnur rannsóknarúrræði en skipun rannsóknarnefndar.

Skv. 2. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir skal í umsögn forseta Alþingis leggja mat á hvort önnur úrræði en rannsóknarnefnd séu tiltæk. Við setningu laga um rannsóknarnefndir var sérstaklega áréttað að skipun slíkrar nefndar væri sérúrræði sem einungis ætti að nota ef nauðsyn krefði og einsýnt að ekki væri unnt að notast við hefðbundin rannsóknarúrræði.¹² Hefur í því sambandi verið vísað til rannsóknarnefnda í tilgreindum málaflokkum, svo sem rannsóknarnefndar samgönguslysa en einnig innra eftirlits stjórnvalda, stjórnunarheimilda ráðuneyta, lögreglu og ákærvalds, athugana umboðsmanns Alþingis og eftirlits

¹² Sjá þingskjal 426 í 348. máli á 139. löggjafarþingi.

ríkisendurskoðanda. Til viðbótar þessu verður einnig að líta til eftirlitsúrræða Alþingis samkvæmt stjórnarskrá og þingsköpum Alþingis sem gætu mögulega stefnt að sama markmiði og skipun rannsóknarnefndar, svo sem fyrirspurnir eða skýrslubeiðnir til ráðherra eða stjórnvalda eða upplýsingagjöf til þingnefnda. Með breytingum á lögum um rannsóknarnefndir 2016 var þetta sérstaklega áréttað og áhersla lögð á að vanda undirbúning að stofnun rannsóknarnefndar að þessu leyti.¹³

Fyrir liggur að tvívegis hefur fjármála- og efnahagsráðherra svarað fyrirspurn þingmanns um málefni tengd fjárfestingarleið Seðlabankans, þ.e. fyrirspurn Björns Levís Gunnarssonar (301. mál á 146. löggjafarþingi) og fyrirspurn Ólafs Ísleifssonar á yfirstandandi þingi (385. mál). Í greinargerð þingsályktunartillögunnar er einnig vísað til annarra gagna eins og greinargerðar fjármála- og efnahagsráðherra, *Framgangur áætlunar um losun fjármagnshafta* frá 18. mars 2015, skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins, *Eignir Íslendinga á aflandssvæðum* frá janúar 2017 og skýrslu Seðlabanka Íslands, *Gjaldeyrísútboð Seðlabankans – fjárfestingarleið og ríkisbréfaléið* frá ágúst 2019. Í tillögunni segir einnig að rannsókn sú sem lögð er til með tillögunni sé að einhverju leyti svar við skýrslu ráðherra um eignir Íslendinga á aflandssvæðum.

Í greinargerð þingsályktunartillögunnar er vísað til þess að framangreindar upplýsingar og gögn geti nýst við þá rannsóknarvinnu sem lögð er til. Í lok greinargerðarinnar segir síðan: „Í ljósi þeirra gríðarlegu miklu fjármuna og áhrifa sem fjárfestingarleiðin hefur haft á íslenskt efnahagslíf er að mati flutningsmanna réttast að óháður aðili fjalli um framkvæmd útboðanna frekar en sá aðili sem rannsóknin mun snúa að.“ Má því ætla að flutningsmenn tillögunnar leggi áherslu á að annar aðili en ráðherra eða Seðlabanki Íslands rannsaki málið.

Í 17. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, kemur fram að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd getur ýmist að eigin frumkvæði eða samkvæmt tillögu sem henni berst, farið fram á að ríkisendurskoðandi taki saman skýrslu um einstök mál eða málaflokka sem falla undir starfssvið hans. Sama gildir ef níu þingmenn óska þess með skýrslubeiðni í þingsal og skal þá taka beiðnina fyrir. Af þingsályktunartillögunni verður ekki ráðið að lagt hafi verið mat á hvort komið hafi til skoðunar að óska eftir skýrslu ríkisendurskoðanda um fjárfestingarleiðina eða tilteknar spurningar henni tengdar sem ekki lægju upplýsingar fyrir um. Eðlilegt er að gera ráð fyrir að lagt verði sérstakt mat á að hvaða leyti skipun rannsóknarnefndar á grundvelli laga um rannsóknarnefndir þyki heppilegri, eða nauðsynleg, frekar en afmörkuð skýrslubeiðni til Ríkisendurskoðunar, sem fyrir fram verður að telja að sé mun kostnaðarminna úrræði. Ekki er vikið að þessum kosti í greinargerð með þingsályktunartillögunni.

¹³ Sjá þingskjal 1081 í 653. máli á 145. löggjafarþingi.

1. Umsögn ríkisendurskoðanda.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir er forseta Alþingis heimilt við undirbúning umsagnar sinnar um þingsályktunartillögu um skipun rannsóknarnefndar að leita umsagnar ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Alþingis um málið. Á vinnslustigi umsagnar þessarar var talið rétt að nýta þessa heimild og leita umsagnar ríkisendurskoðanda um þingsályktunartillöguna með bréfi forseta Alþingis, dags. 27. maí 2020. Í erindinu var sérstaklega óskað umsagnar ríkisendurskoðanda um það hvort mál það sem þingsályktunartillagan lyti að félli undir starfssvið ríkisendurskoðanda með vísan til 17. gr. laga nr. 49/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Teldi ríkisendurskoðandi svo vera, var þess einnig óskað að hann áætlaði umfang athugunar á málinu og hvenær skil á skýrslu um það gætu orðið.

Samkvæmt hjálagðri umsögn ríkisendurskoðanda, dags. 3. júní sl., er það álit hans að starfssvið embættisins, eins og það sé skilgreint í II. kafla laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, taki ekki til þeirrar rannsóknar sem mælt sé fyrir um í þingsályktunartillögunni. Þó er í umsögninni tekið fram að eitt atriði gæti fallið að starfsskyldum ríkisendurskoðanda, sem sé mat á frammistöðu Seðlabanka Íslands í samræmi við 6. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, við samningsgerð og annað tengt gjaldeyrisútboðunum (sbr. að hluta til f-lið þingsályktunartillögunnar).

VI. Fjöldi nefndarmanna og kröfur til faglegrar þekkingar þeirra.

Skv. 2. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir skal í umsögn forseta Alþingis leggja mat á fjölda nefndarmanna og hvaða kröfur eigi að gera til faglegrar þekkingar þeirra. Í fyrirleggjandi þingsályktunartillögu kemur fram að rannsóknarnefndin skuli skipuð þremur mönnum en nauðsyn þess er ekki skýrð nánar. Bent skal á að skipa skuli þrjár nefndarmenn í rannsóknarnefnd þegar fela á nefndinni að meta lögfræðileg atriði sem varpað geta ljósi á það hvort einstaklingar skuli sæta ábyrgð, sbr. 3. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir og áður er rakið í umfjöllun um e-lið tillögunnar, sbr. kafla 3.4. Að því er ekki sérstaklega vikið í greinargerð tillögunnar. Þó er þar vísað til þess hvort samþykkt tilboð í útboðum fjárfestingarleiðarinnar „kunni í einhverjum tilvikum að hafa brotið gegn skilmálum fjárfestingarleiðarinnar“, sbr. f-lið tillögunnar og „hvort fjárfestingarleiðin kunni að hafa verið notuð til að koma óskráðum og óskattlögðum eignum Íslendinga á aflandssvæðum aftur til landsins, til að stunda peningaþvætti eða misnotuð með öðrum hætti“, sbr. g-lið tillögunnar.

Ekki kemur fram í tillögunni eða greinargerðinni hvort rannsókninni sé beint að tilgreindu hátterni eða meintum refsiverðum brotum einstaklinga eða lögaðila sem átt geta hlut að máli. Þó er gert ráð fyrir að varpað verði skýru ljósi á allar þær fjármagnstílfærslur sem voru gerðar fyrir tilstilli fjárfestingarleiðarinnar. Mikilvægt er að tillagan sé skýr að þessu leyti, en takmarkanir eru á að fela megi rannsóknarnefnd

slíkt verkefni þegar langt er um liðið og starfsmenn sem um ræðir hafa látið af störfum eða eru mögulega ekki lengur færir til þess að veita upplýsingar um málsatvik. Sama gildir þegar rannsóknarnefnd er falið að kanna hvort til staðar kunni að vera lögfræðileg atriði sem gætu varpað ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila, sbr. 1. másl. 2. mgr. 5. gr. um rannsóknarnefndir og áður er rakið. Benda má á að rúm átta ár eru liðin frá því að opnað var fyrir fjárfestingarleiðina og rúm fimm ár frá því að henni lauk. Í 1. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir segir að fjöldi nefndarmanna skuli ákveðinn í ályktun Alþingis og heimilt sé að fela einum einstaklingi rannsókn máls ef rök mæli með því. Telja verður nauðsynlegt að í tillögunni komi fram á hvaða forsendum rétt sé að skipa rannsóknarnefndina þremur nefndarmönnum.

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga um rannsóknarnefndir skal formaður rannsóknarnefndar vera lögfræðingur. Hvorki í þingsályktunartillögunni né í greinargerð hennar er fjallað um hvaða hæfniskröfur gera eigi til nefndarmanna rannsóknarnefndarinnar að öðru leyti. Í ljósi efnis tillögunnar má ganga út frá því að aðrar hæfniskröfur nefndarmanna, og eftir atvikum sérfræðinga rannsóknarnefndarinnar, væru reynsla og þekking á t.a.m. gjaldeyrisviðskipum, reikningshaldi, skattskilum og bankastarfsemi. Rétt væri að taka fram í þingsályktunartillögunni hvaða kröfur sé rétt að gera til faglegrar þekkingar rannsóknarnefndarinnar.

VII. Áætlaður kostnaður.

Skv. 2. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir skal í umsögn forseta Alþingis áætla kostnað við skipun rannsóknarnefndar. Hér ber að líta annars vegar til þess mannauðs sem rannsóknin krefst, þ.e. nefndarmanna, annarra starfsmanna nefndar og aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, og hins vegar annarra kostnaðarliða eins og húsnæðiskostnaðar (húsaleigu og reksturs húsnæðis), ferðakostnaðar, skjalastjórnar, tölvuþjónustu, daglegar umsýslu, svo sem pappír, ritföng, veitingar, uppsetningu og frágangs skýrslu og annars aðbúnaðar sem rannsóknarnefndir kunna að þarfnast. Skv. 4. mgr. 3. gr. laga um rannsóknarnefndir er kostnaður af starfi nefndanna greiddur af ríkissjóði í samræmi við fjárheimildir hverju sinni. Að skipa rannsóknarnefnd hefur reynst kostnaðarsamt úrræði og því mikilvægt að reynt sé að áætla kostnað sem best áður en ráðist er í slíka framkvæmd. Gera má ráð fyrir því að eftir því sem rannsókn er umfangsmeiri og flóknari verði kostnaður vegna starfa sérfræðinga og gagnaöflunar meiri.¹⁴ Í tillögunni er ekki að finna upplýsingar um áætlaðan kostnað við rannsóknina. Við slíkt mat ber að leggja áherslu á að ekki liggja allar upplýsingar fyrir í málinu svo að erfitt er að setja fram nákvæma kostnaðaráætlun. Verður að hafa þennan fyrirvara á. Slíkt mat er engu að síður nauðsynleg forsenda þess að tillaga um

¹⁴ Greinargerð um rannsóknarnefndir Alþingis skv. lögum um rannsóknarnefndir nr. 68/2011, bls. 40.

skipun rannsóknarnefndar sé tæk til afgreiðslu og til þess, í kjölfar samþykktar, að hægt sé að samþykkja fjárheimild í samræmi við umfang.

Í greinargerð um rannsóknarnefndir Alþingis frá 2015 segir að langstærsti kostnaðarliðurinn við rannsóknarnefndir sé greiðsla launa nefndarmanna, starfsmanna og annarra sérfræðinga. Þá kemur einnig fram að launakjör nefndarmanna hafa verið miðuð við laun héraðsdómara með álagi (10-25%) er taki mið af umfangi rannsókna.¹⁵ Samkvæmt 3. mgr. 44. gr. laga nr. 50/2016, um dómstóla, nema laun héraðsdómara 1.410.328 kr. á mánuði. Að viðbættu 15% álagi og launatengdum gjöldum er því hægt að miða við að einn nefndarmaður í rannsóknarnefnd kosti um það bil 2 milljónir kr. á mánuði. Launakostnaður þriggja nefndarmanna, eins og lagt er til, er því um það bil 81 milljón kr., miðað við að rannsókn standi í eitt ár. Í þeirri heildartölu er 6 vikna orlofsuppgjör miðað við ár í starfi.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga um rannsóknarnefndir getur rannsóknarnefnd ráðið starfsmenn sér til aðstoðar. Hvað viðkemur launakostnaði starfsmanna rannsóknarnefndar má ætla að kostnaður við eitt stöðugildi sérfræðings sé um það bil ein milljón kr. á mánuði með launatengdum gjöldum samkvæmt upplýsingum frá starfsmannaskrifstofu Alþingis. Hafa verður í huga að um er að ræða tímabundin störf sérfræðinga sem verður að ætla að búi yfir tiltekinni menntun og reynslu. Þau launakjör sem slíkum starfsmönnum yrðu boðin geta ekki orðið lægri en þau laun sem þeir hafa í starfi sínu. Þá er óvíst hvort eða hvenær slíkir starfsmenn geti fengið sig lausa til starfa fyrir rannsóknarnefnd. Í tillögunni kemur ekki fram hve áætlaður fjöldi starfsmanna við rannsóknina er.

Ef reynslan af störfum rannsóknarnefnda Alþingis um bankahrunið, Íbúðalánasjóð og fall sparísjóðanna er skoðuð má sjá að kostnaður við aðkeypta sérfræðiþjónustu er mjög misjafn eða á bilinu 9,2% af heildarkostnaði nefndar til 28% af heildarkostnaði. Þörf fyrir aðkeypta sérfræðiþjónustu stýrist að miklu leyti af þeirri sérfræðiþekkingu og reynslu sem nefndarmenn og starfsmenn rannsóknarnefnda búa yfir og umfangi rannsókna. Þar sem rannsókn hefur verið afmörkuð rúmt er erfitt að áætla þörf fyrir aðkeypta sérfræðiþjónustu. Meðaltalskostnaður þessara þriggja nefnda við kaup á sérfræðiþjónustu er um það bil 100 milljónir kr. Ekki er því útilokað að kaup á sérfræðiþjónustu geti numið um 70-100 milljónum kr.

Erfitt er að áætla kostnað við önnur aðföng þegar viðmið um fjölda starfsmanna og starfstími rannsóknarnefndar er ekki ljós. Sé miðað við þrjá nefndarmenn í rannsóknarnefnd sem hafi tvo starfsmenn sér til aðstoðar gæti stofnkostnaður (skrifstofubúnaður, hugbúnaður, tölvuþjónusta, rekstrarvörur o.fl.) numið rúmlega 4 milljónum kr. samkvæmt upplýsingum frá fjármálaskrifstofu Alþingis. Rekstrarkostnaður, þ.e. húsaleiga, tölvuþjónusta, þrif og rekstrarvörur fyrir fimm starfsmenn (þ.e. þrjá nefndarmenn og tvo starfsmenn nefndar) er áætlaður 690

¹⁵ Greinargerð um rannsóknarnefndir Alþingis skv. lögum um rannsóknarnefndir nr. 68/2011, bls. 40.

þúsund kr. á mánuði. Stofn- og rekstrarkostnaður fimm manna rannsóknarnefndar í eitt ár gæti því hljóðað upp á tæplega 12,5 milljónir kr.

Eins og áður sagði skal kostnaður af starfi rannsóknarnefnda greiðast úr ríkissjóði, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga um rannsóknarnefndir. Áætlaður heildarkostnaður þriggja manna rannsóknarnefndar með tvo sérfræðinga sér til aðstoðar er því á bilinu 190-220 milljónir kr. miðað við *eins árs starfstíma*. Lengist starfstími nefndarinnar eða verði þörf á fleiri starfsmönnum eykst kostnaðurinn. Með sama hætti getur þörf fyrir aðkeypta sérfræðiþjónustu haft áhrif á heildarkostnað. Rétt er að árétta að um gróflega áætlaðan kostnað er að ræða, svo að gefa megi nokkra mynd af áætluðum kostnaði af störfum rannsóknarnefndar.

VIII. Niðurstaða.

Árétta verður að það er Alþingi sjálft sem ákveður hvort skipuð verður rannsóknarnefnd. Tilgangur umsagnar forseta Alþingis er að draga saman upplýsingar og sjónarmið sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd geti litið til við undirbúning álits um tillögu til þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar um fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands.

Samandregið lýtur umsögn forseta Alþingis, sbr. 4. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir, að eftirfarandi atriðum:

- Huga þarf nánar að markmiðum rannsóknarinnar og hvernig svör við álitaeftum þingsályktunartillögunnar tengjast eftirlitshlutverki Alþingis með framkvæmdavaldinu. Gæta þarf að því að greina getur þurft á milli málefna einstaklinga og málsmeðferðar stjórnvalda. Huga þarf sérstaklega að því hvort lög um rannsóknarnefndir séu til þess fallin að svara þeim spurningum sem snúast um meint lögbrot, sbr. einkum umsögn um e- og g-liði tillögunnar.
- Með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum, greinargerðum og skýrslum um fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands, væri rétt að greina hverju sé ólokið við rannsókn á málefninu og hvaða spurningum er ósvarað.
- Í tillögunni væri rétt að taka fram hvort rannsóknarnefnd um fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands sé ætlað að fjallað um lögfræðileg atriði sem varpað geta ljósi á hvort tilefni sé til þess að þar til bær stjórnvöld kanni grundvöll ábyrgðar einstaklinga eða lögaðila, sbr. 1. másl. 2. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir.
- Við afmörkun tillögunnar verður að hafa í huga að skattrannsóknarstjóri annast skattrannsóknir og öðrum stjórnvöldum, þ.m.t. ríkisskattstjóra og fjármálaeftirliti, er falið eftirlit með framkvæmd laga um peningabætti. Samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir verður rannsóknarnefnd ekki jafnframt falin rannsókn slíkra mála eða dómsvald. Hlutverk rannsóknarnefndar er fyrst og fremst að afla upplýsinga um málsatvik í



mikilvægu máli sem varðar almenning og hafa þýðingu fyrir eftirlitshlutverk Alþingis.

- Sum atriði þingsályktunartillögunnar mætti skýra betur þar sem orðalag getur valdið vafa við framkvæmd rannsóknar, sbr. d-, e-, f- og g-liði tillögunnar.
- Umfang rannsóknarinnar er allnokkuð en hún er þó vel afmörkuð í tíma, við tiltekna framkvæmd og aðila. Helst veldur vafa að rannsóknarnefndin eigi að leggja mat á „m.a.“ framkvæmd fjárfestingarleiðarinnar og efnahagsleg áhrif en þessi framsetning getur valdið vafa um afmörkun rannsóknar og orðið til þess að hún dragist úr hófi.
- Lagt er til að starfstími rannsóknarnefndarinnar verði endurmetinn enda ekki raunhæft að ljúka þeirri rannsókn sem þingsályktunartillagan fjallar um á þeim tíma sem tilgreindur er í tillögunni.
- Fjalla þarf nánar um ástæður þess að grípa skuli til þess sérúrræðis sem skipun rannsóknarnefndar er og af hverju önnur rannsóknarúrræði duga ekki. Af umsögn ríkisendurskoðanda leiðir að honum verður almennt ekki falin rannsókn á þeim atriðum sem þingsályktunartillagan tekur til. Þó er ekki útilokað að óska megi eftir mati ríkisendurskoðanda á frammistöðu Seðlabanka Íslands við framkvæmd fjárfestingarleiðarinnar, sbr. 6. og 17. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.
- Lagt er til að frekara mat verði lagt á nauðsynlegan fjölda nefndarmanna í rannsóknarnefnd um fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands, fjölda starfsmanna nefndarinnar og hvaða hæfniskröfur gera eigi til þeirra.
- Loks er lagt til að fram fari eins greinargott mat á kostnaði við þá rannsókn, sem lagt er upp með í þingsályktunartillögunni, og kostur er og með hliðsjón af endurmati á starfstíma rannsóknarnefndarinnar, svo Alþingi geti tekið afstöðu til málsins í heild sinni.

Fylgiskjal:

Umsögn ríkisendurskoðanda, dags. 3. júní 2020.