

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Helga Bernódusson og Ásmund Helgason frá skrifstofu Alþingis, Bryndísi Hlöðversdóttur prófessor og Andra Árnason hrl., Sigrúnu Jóhannesdóttir frá Persónuvernd og Ólaf Ásgeirsson frá Þjóðskjalasafni Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að frestur nefndarinnar til að skila skýrslu verði færður til janúarloka svo að nefndinni verði unnt að ljúka úrvinnslu gagna og ganga frá skýrslunni til Alþingis. Þá er lagt til hvernig meðferð Alþingis á skýrslunni skuli háttáð, m.a. með kosningu nýu þingmanna í nefnd til að fjalla um skýrsluna og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar. Einnig eru lögð til ákvæði um það hvernig varðveislu og aðgangi að rafrænum gagnagrunnum, sem orðið hafa til í vinnu nefndarinnar, skuli háttáð. Þá er lagt til að þeim einstaklingum sem unnið hafa að rannsókninni verði tryggð ákveðin friðhelgi gegn hugsanlegum málsóknum vegna starfs síns í þágu rannsóknarinnar.

Frumvarp þetta er lagt fram af forsætisnefnd og hefur þar verið gert samkomulag um fyrirkomulag á meðferð Alþingis á skýrslu sem rannsóknarnefndin skal skila Alþingi og mun innihalda rökstuddar niðurstöður rannsóknarinnar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur.

Skil rannsóknarnefndarskýrslu.

Á fundum nefndarinnar kom fram að vinna rannsóknarnefndarinnar og úrvinnsla gagna var mun umfangsmeiri og tímafrekari en áætlað var og því ljóst að ekki yrði unnt að skila fullbúinni skýrslu fyrir 1. nóvember 2009. Við meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 142/2008 lá ekki ljóst fyrir hvert umfang verkefnisins yrði og því kveðið á um það í lögnum að stefnt skyldi að því að skila skýrslunni fyrir þennan tíma. Nefndin telur eðlilegt að fresturinn verði færður til janúarloka á næsta ári eins og rannsóknarnefndin hefur óskað eftir.

Sérstök þingmannanefnd.

Nefndin ræddi það ákvæði frumvarpsins sem kveður á um kosningu nýu þingmanna í nefnd sem er ætlað að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar. Um þingmannanefndina gilda ákvæði laga um þingskóp Alþingis. Verkefni nefndarinnar verður mjög umfangsmikið og vandasamt og fellur undir eftirlitshlutverk þingsins sem engri fastanefnd er falið samkvæmt núverandi skipulagi þingsins. Í frumvarpinu kemur fram að með skipun sérstakrar nefndar gefist þingflokkunum tækifæri til að velja sérstaklega fulltrúa sem verður trúað fyrir þessu vandasama verkefni. Forsætisnefnd telur auk þess æskilegt að þingflokkarnir komi sér saman um einn lista sem boðinn verður fram. Nefndin telur að þessi umgjörð sé til þess fallin að tryggja að þingmannanefndin geti staðið undir því mikilvæga verkefni að móta tillögur að viðbrögðum Al-

þingis við niðurstöðu skýrslu rannsóknarnefndarinnar sem ætlað er að varpa ljósi á og draga fram sannleikann um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Nefndin ræddi einnig heimildir þingmannanefndarinnar til að kalla til sérfræðinga telji hún nauðsynlegt að afla frekari upplýsinga um einstök atriði. Getur hún þá falið einum eða fleiri sérfróðum aðilum að rannsaka þau og gefa sér skýrslu um niðurstöðuna. Um slíka framhaldsrannsókn gilda II., III. og VI. kafla laganna, þar á meðal um rannsóknarheimildir, þagnarskyldu og birtingu upplýsinga. Nefndin telur að með þessu verði unnt að viðhalda því trausti sem byggst hefur upp gagnvart starfi rannsóknarnefndarinnar.

Viðfangsefni þingmannanefndarinnar.

Á fundum nefndarinnar var nokkuð rætt hvort leggja ætti til að þingmannanefndin skilaði tillögum sínum innan ákveðins frests frá kosningu. Fyrir liggur að viðfangsefni þingmannanefndarinnar og þingsins í heild mun ráðast af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar og niðurstöðum hennar. Hlutverk þingmannanefndarinnar verður væntanlega að fylgja eftir ábendingum rannsóknarnefndarinnar varðandi breytingar á lögum og reglum. Þá mun hún væntanlega fjalla um hvaða lærdóm er hægt að draga af efnahagsáföllunum og eftir atvikum móta afstöðu til ábyrgðar í málinu að því marki sem það fellur undir hlutverk þingsins. Nefndin telur að í ljósi mikilvægis málsins og þeirrar áherslu að rannsóknarnefndinni er ætlað að skila skýrslu innan tiltölulega skamms tíma miðað við það viðfangsefni sem henni var fengið sé heppilegt að kveða á um að þingmannanefndin skuli skila tillögum sínum á þessu löggjafarþingi. Í því samhengi telur nefndin rétt að taka fram að samkvæmt frumvarpinu er þingmannanefndinni heimilt að kalla til aðstoðar sérfræðinga eins og rannsóknarnefndinni er heimilt og því nokkur rök fyrir því að unnt sé að viðhalda vinnsluhraða málsins án þess að það komi niður á starfinu.

Nefndin fjallaði einnig um það hlutverk þingmannanefndarinnar að móta afstöðu til hugsanlegrar ábyrgðar í málinu og kemur ráðherraábyrgð þar til skoðunar en Alþingi er handhafi ákærvalds gagnvart ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra skv. 14. gr. stjórnarskrár, lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm. Nokkru fyrir bankahrunið eða í júní 2008 fól forsætisnefnd vinnuhópi að fara yfir gildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga væri þörf. Skýrsla starfshópsins um eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu kom út sl. haust og fékk nefndin tvo fulltrúa starfshópsins á sinn fund. Kom fram að starfshópurinn teldi að eftirlitshlutverkið væri ekki nægilega vel skilgreint í lögum, t.d. væri ekki gert ráð fyrir sérstakri þingskapa- eða eftirlitsnefnd í skipulagi Alþingis eins og er víða í löggjafarþingum Norðurlanda. Nefndin telur þó ljóst að úr því sé bætt með því að kjósa sérstaka þingmannanefnd sem hafi það hlutverk að fjalla um skýrsluna og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar og að í því felist í reynd tækifæri fyrir flokkana til að velja sérstaklega þá fulltrúa sem þeir vilja trúa fyrir þessu mikilvæga verkefni.

Meðferð gagnagrunna.

Nefndin fjallaði nokkuð um þann hluta frumvarpsins sem varðar meðferð gagnagrunna, varðveislu og aðgang að þeim. Í 2. gr. er fjallað um þá gagnagrunna sem rannsóknarnefnd mun afhenda Þjóðskjalasafni til varðveislu. Í umsögn Persónuverndar um frumvarpið kemur fram að skilja megi orðalag 2. gr. á þann hátt að safnið megi gera tvenns konar afrit, annars vegar afrit sem hafi að geyma ópersónugreinanlegar upplýsingar, hins vegar sérstök afrit til fræðilegra rannsókna, en þær upplýsingar sem þar verði þurfi ekki að verða með öllu ópersónugreinanlegar. Persónuvernd gerir þann fyrirvara að henni er hvorki kunnugt um efni,

uppbyggingu né umfang þeirra gagna sem um ræðir og því skortir hana í raun forsendur til að meta hvort framangreint sé framkvæmanlegt. Almennt verður þó að ætla að verulegir annmarkar séu á því. Því varar hún við lögfestingu ákvæðisins í óbreyttri mynd. Auk framangreinds minnir stofnunin einnig á efni dóms Hæstaréttar nr. 151/2003 um gagnagrunn á heilbrigðissviði. Lög um gagnagrunninn, nr. 139/1998, gerðu ráð fyrir því að handhafar framkvæmdarvalds mundu sjá um að gera gögnin ópersónugreinanleg. Um þetta segir í dóminum:

„Í einstaka ákvæðum laga nr. 139/1998 er ítrekað skírskotað til þess að heilsufarsupplýsingar í gagnagrunni á heilbrigðissviði eigi að verða ópersónugreinanlegar. Eins og fyrrnefndum reglum um þau atriði, sem um ræðir í 7. gr. og 10. gr. laganna, er háttáð skortir á hinn bóginn mjög á að tryggt sé nægilega með ákvæðum settra laga að þessu yfirlýsta markmiði verði náð. Vegna þeirra skyldna, sem 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar leggur samkvæmt áðursögðu á löggjafann til að tryggja friðhelgi einkalífs, getur ekki komið hér í staðinn ýmiss konar eftirlit með gerð og starfrækslu gagnagrunns á heilbrigðissviði, sem lagt er í hendur opinberra stofnana og nefnda án þess að þær hafi við ákveðnar og lögmæltar viðmiðanir að styðjast í störfum sínum. Nægir heldur ekki í þessu skyni að leggja í hendur ráðherra að setja skilmála í rekstrarleyfi eða fela öðrum handhöfum opinbers valds að setja eða samþykkja um þessi efni verklagsreglur, sem á öllum stigum geta verið breytingum háðar innan þeirra lítt afgerandi marka, sem ákvæði laga nr. 139/1998 setja.“

Með vísan til framangreinds fellst nefndin á að nokkur ákvæði 2. gr. séu ekki nægilega skýr, sérstaklega þegar litið er til ákvæðis stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs og leggur því til nokkrar breytingar á greininni. Nefndin leggur til að í stað 2.–4. mgr. komi tvær nýjar málsgreinar. Sú fyrri hljóðar svo: „Þegar rannsóknarnefndin afhendir gagnagrunna til Þjóðskjalasafns skal hún merkja þá eftir því hvort um er að ræða gagnagrunn með ópersónugreinanlegum upplýsingum eða persónugreinanlegum. Þjóðskjalasafni er óheimilt að veita aðgang að upplýsingum í persónugreinanlegum gagnagrunnum nema að því marki sem reglur upplýsingalaga um aðgang að gögnum um einkamálefni einstaklinga leyfa. Þjóðskjalasafni Íslands er hins vegar heimilt að afhenda afrit af þeim gagnagrunnum sem hafa að geyma ópersónugreinanlegar upplýsingar og upplýsingar sem verða ekki raktar til nafngreindra fyrirtækja.“

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að Persónuvernd komi að vinnslu umræddra upplýsinga inni á Þjóðskjalasafni, þ.e. að aðgerðum til að fækka persónugreinanandi þáttum og öðru sem lýtur að öryggi. Í umsögn sinni lagði Persónuvernd til, í ljósi eðlis stofnunarinnar sem eftirlits- og úrskurðaraðila með vinnslu, að þessu yrði breytt og þjóðskjalaverði, sem ábyrgðaraðila gagnanna, falið þetta verkefni. Rísi hins vegar ágreiningur um ákvarðanir hans þyrfti úrlausn mála að vera á hendi Persónuverndar með sama hætti og almennt er. Þá er, að mati Persónuverndar, ekki skýrt hvers vegna sérstaklega er vikið að eyðingu persónuauðkenna af gögnum sem tengjast launupplýsingum, þ.e. í málsgrein um fræðilegar rannsóknir, og leggur hún til að það ákvæði verði fellt brott. Telur stofnunin að skoða þurfi hvort þörf sé á sérstöku ákvæði um þessar upplýsingar og sé svo þurfi að ákveða hvar því skuli fyrir komið.

Nefndin fellst á þessar tillögur stofnunarinnar og leggur því til að 4. mgr., sem verður 3. mgr., orðist svo: „Taka skal sérstakt afrit af gagnagrunnunum til fræðilegra rannsókna. Þjóðskjalavörður ákveður hvort afmá beri persónuauðkenni úr gagnagrunnunum eða nota aðrar aðferðir til þess að vernda persónuupplýsingar. Persónuvernd úrskurðar um ágreining sem rís um ákvarðanir hans.“

Þá telur Persónuvernd rétt að áréttu að því fylgi mikill kostnaður að ganga þannig frá umræddum gagnagrunnum varðandi dulkóðun og bjögun upplýsinga að hægt sé að leyfa

fræðimönnum aðgang að gagnagrunnum sjálfum til þess að framkvæma vísindarannsóknir. Á meðan ekki hefur verið gengið þannig frá gagnagrunnum er að mati Persónuverndar ekki hægt að nota þá nema fyrir milligöngu starfsmanns Þjóðskjalasafns eða trúnaðarmanns sem framkvæma mundi þær aðgerðir eða rannsóknir sem um væri beðið og afhenda ópersónugreinanlegar niðurstöður á kostnað verkkaupa. Í 9. mgr. er kveðið á um að ábyrgðarmaður rannsóknar, sem óskar eftir að gera fræðilega rannsókn á gagnagrunnum um banka-
hrunið, skuli greiða fyrir allan kostnað sem hlýst af framkvæmd rannsóknarinnar og eftirliti með því að reglum og skilmálum sé fylgt auk kostnaðar við það ef Þjóðskjalasafn þarf að kalla til sérfræðiaðstoð við framkvæmd eða eftirlit með rannsókninni. Nefndin fellst einnig á þessar athugasemdir og telur eðlilegt að ábyrgðarmaður rannsóknar beri einnig kostnað sem til fellur vegna eftirlits Persónuverndar og leggur því til að það verði tekið skýrt fram í 9. mgr.

Friðhelgi rannsóknarnefndarinnar.

Nefndin fjallaði einnig um ákvæði 3. gr. frumvarpsins en þar er kveðið á um vernd þeirra einstaklinga sem unnið hafa að rannsókninni gagnvart málsóknum út af atriðum sem koma fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar eða öðrum skýrslum eða frásögnum í tengslum við rannsóknina. Nauðsynlegt er að kveða á þennan hátt fyrir um skaðleysi nefndarmanna í rannsóknarnefndinni og þeirra sem tóku sæti í vinnuhópum rannsóknarnefndarinnar. Þá mun ákvæðið einnig ná til þeirra sem munu vinna að framhaldsrannsókn í samræmi við frumvarp þetta. Byggist reglan á meginreglu um ábyrgð vinnuveitanda á saknæmri háttsemi starfsmanna og gilda sömu sjónarmið varðandi skaðleysi þessara einstaklinga og gilda varðandi dómara en málsókn gegn þeim er útilokuð og ber ríkið skaðabótaábyrgð á gerðum þeirra. Reglan er þó ekki takmörkuð við skaðabótaábyrgð heldur nær hún til hvers konar viðurkenningarkrafna, krafna um ómerkingu ummæla og annars konar einkaréttarkrafna. Fyrir nefndinni kom fram að fordæmi sé fyrir reglunni í norskum rétti. Nefndin fellst á nauðsyn þess að kveða á um skaðleysi þessara einstaklinga vegna eðlis starfa þeirra enda vart sanngjarn að þeir verði þvingaðir til að grípa til varna fyrir það lögmælt verkefni sem þeim var trúað til af Alþingi og hugsanlega bera af því fjárhagslegt tjón.

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

Birgir Ármannsson, Arndís Soffía Sigurðardóttir, Valgerður Bjarnadóttir og Þráinn Bertelsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 18. des. 2009.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir,
form., frsm.

Vigdís Hauksdóttir.

Ásmundur Einar Daðason.

Ólöf Nordal.

Róbert Marshall.