

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b/t Elín Valdís Posteinsdóttir
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. nóvember 2008.

Efni: Frumvarp til laga um embætti sérstaks saksóknara (141. mál).

Viðskiptaráð Íslands þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem kveður á um stofnun nýs embættis sérstaks saksóknara.

Víðtæk samstaða virðist vera í þjóðfélaginu um að leggja eigi í rannsókn á orsökum á hruni bankanna og þeim atvikum sem fylgdu í kjölfar þess. Frumvarp þetta er eitt svara löggjafans við því ákalli og er það sett fram undir þeim formerkjum að óvenjulegar aðstæður kalli á beitingu óvenjulegra úrræða. Af athugasemdum frumvarpsins að dæma þá er eitt markmiða þess að „að sefa reiði, efla réttlætiskennd og auka trú borgaranna á réttarríkið“.

Það er einmitt á tímum óvissu og reiði sem þörf er á því að grunnstoðir réttarríkisins standi sem traustastar. Það telst til grundvallarreglna réttarríkisins að löggjafinn veiti ekki við óvenjulegar aðstæður afslátt af þeim meginreglum sem samfélagið byggir á. Sjónarmið og hugmyndir sem búa að baki réttarríkinu þurfa því alltaf að vera í heiðri höfð, hvornig sem viðrar í þjóðfélaginu. Hvað það varðar skiptir einna helst að réttaröryggi borgaranna, alveg óháð starfi þeirra eða stöðu, sé ekki stefnt í voða. Vegna þessa á það ekki að vera hlutverk yfirvalda að draga einstaklinga til ábyrgðar „ef minnsti grunur leikur á því að framin hafi verið lögbrot“, líkt og kemur fram í athugasemdum frumvarpsins. Einstaklingar eiga ekki að vera dregnir til ábyrgðar nema **rökstuddur grunur** leikur á því að lögbrot hafi verið framin og málatilbúnaður yfirvalda byggir að öðru leyti á sterkum grundvelli.

Það er ekki einvörðungu að frumvarpið feli í sér frávik frá grundvallarreglum réttarríkisins, m.a. með því að víkja frá vandaðri lagaumgjörð um meðferð sakamála þar sem grundvallarreglan á ávallt að vera sú að hver maður skal talinn saklaus þar til sekt hans er sönnuð. Talsverðar líkur eru jafnframt á því að efnisreglur þess muni draga úr trausti umheimsins í garð íslensks fjármálakerfis, en efling þessa trausts er einmitt einn tilgangur frumvarpsins ef marka má athugasemdir þess. Helgast þetta af því að afnám þagnarskylduákvæðis laga um fjármálafyrirtæki gengur að öllum líkindum gegn alþjóðlegum skuldbindingum okkar sem eru tilkomnar með EES aðildinni. Ekki er að finna í frumvarpinu mat á þessu, sem er bagalegt, en ljóst er að frávik frá alþjóðlegum skuldbindingum kalla á viðbrögð.

Tiltrú alþjóðasamfélagsins er ekki einungis fallvölt í þessu samhengi heldur einnig þeirra sem hafa ákveðið að reka hér fyrirtæki eða lagt fjármuni sína með öðrum hætti í íslenskt viðskiptalíf. Hætt er við því að aðilar sem þessir muni færa bæði áhuga sinn og fjármagn endanlega um set, til ríkja þar sem hægt er að treysta því að hið opinbera hafi sett sér ófrávikjanlegar reglur um meðferð persónuupplýsinga og vernd einkalífs. Afnám þagnarskylduákvæðis laga um fjármálafyrirtæki og aðrar hliðranir á grundvallarreglum þessa lands eru því ekki einvörðungu til þess fallnar að draga úr trúverðugleika stjórnvalda og fjármálakerfisins heldur ganga þær beinlínis gegn hagsmunum þjóðarinnar.

Viðskiptaráð gerir athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins þar sem ríkissaksóknara er gert heimilt að falla frá saksókn ef starfsmaður eða stjórnarmaður fyrirtækis hefur frumkvæði að því að veita ákveðnar upplýsingar, þó þær upplýsingar ættu að falla undir áður nefnt þagnarskylduákvæði. Afar vandasamt er að undanþiggja tiltekna einstaklinga frá hugsanlegum viðurlögum á grundvelli aðstoðar og velta má fyrir sér hvort um brot á jafnræði sé að ræða. Í besta falli er ljóst að ákvæðið verður afskaplega vandmeðfarið í framkvæmd og mikilvægt að ströng skilyrði ákvæðisins veiti ekkert svigrúm til frávik. Að mati Viðskiptaráðs er mikilvægt að fara ekki á svig við almennar sönnunarreglur og um það hverjir eigi að bera refsíabýrgð. Vegna þess væri eðlilegra að kveða á um heimildir í lögum til handa dómstóla að taka ákvarðanir um eins konar sakaruppgjöf sem saksóknara er falið í frumvarpi þessu. Hvað þetta varðar mætti t.a.m. breyta refsileysisástandum almennra hegningarlaga.

Til viðbótar við framangreint gerir Viðskiptaráð athugasemd við það að stofna eigi enn eitt embættið með tilheyrandi opinberum útgjöldum (á tímum óðaverðbólgu) og auknu ógagnsæi í uppbyggingu ákæruvaldsins. Rannsóknar- og ákæruheimildir þessa embættis taka m.a. til efnahags-, auðgunar- og skattabrota, þ.m.t. brota sem rannsókuð eru af FME en það er einmitt hlutverk þeirrar stofnunar að rannsaka brot á lögum á sviði fjármálamarkaðar. Ef brotin eru alvarleg og varðar refsingu kærir FME það til lögreglu til opinberrar rannsóknar. Starfsmenn FME búa yfir viðamikilli þekkingu á regluverki fjármálamarkaða og hafa að auki heimildir til að leita aðstoðar annarra sérfræðinga. Fjárframlög til FME hafa verið margfölduð undanfarin ár. Því er hvorki menntun, reynsla né fjármagn því til fyrirstöðu að FME haldi áfram að sinna þessum skyldum sínum.

Að lokum er rétt að brýna fyrir því að margskonar aðilar á vegum framkvæmdavaldsins og/eða löggjafans séu ekki að vinna sama verk. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða (þingmál 180). Í því frumvarpi er lagt til að stofnuð verði sérstök rannsóknarnefnd og verða henni veittar fordæmislausar heimildir til rannsóknar og valdbeitingar. Rannsóknarnefnd þessi mun því, á sama tíma og sérstakur saksóknari, leitast við að afla upplýsinga um meint brot til að unnt sé að draga einstaklinga til ábyrgðar. Er þetta með öllu óskiljanlegt.

Af ofangreindu er ljóst að frumvarp þetta er, af mörgum ástæðum, almennt óæskilegt. Frumvarpið felur beinlínis í sér frávik frá grundvallarreglum réttarríkisins, það mun að öllum líkindum draga úr trausti umheimsins í garð íslensks fjármálakerfis, það hvetur innlenda og erlenda aðila til að láta íslenskt atvinnulíf afskiptalaus og gengur þannig gegn hagsmunum þjóðarinnar, það leiðir til aukins opinbers kostnaðar á verðbólgu tímum og það flækir verkaskiptingu milli ýmissa stofnanna ákæruvaldsins.

Viðskiptaráð leggur því til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllt

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs