

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um afturköllun ákæru á hendur
Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra.

Frá 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Fyrsti minni hluti er samþykkur meginniðurstöðu og tillögu meiri hluta nefndarinnar en kýs að færa ítarlegri rök fyrir afstöðu sinni í sérstöku nefndaráliti.

Í fyrsta lagi telur 1. minni hluti að þingsályktunartillagan hafi aldrei uppfyllt skilyrði þess að vera tekin á dagskrá Alþingis, annars vegar vegna formgalla og hins vegar þar sem Alþingi hafi ekki að eigin frumkvæði heimild til þess að afturkalla ákæru sem þegar hefur verið þingfest fyrir landsdómi og að meðferð slíkrar tillögu á Alþingi og samþykkt hennar feli í sér brot gegn 14. gr. stjórnarskrárinnar, viðurkenndum túlkunum á henni og ákvæðum laga um landsdóm.

Í öðru lagi telur 1. minni hluti að jafnvel þó að Alþingi taki sér það vald sem 1. minni hluti telur það ekki hafa séu hvorki formleg né efnisleg skilyrði afturköllunar ákæru eða niðurfellingar saksóknar uppfyllt.

1. Um form þingsályktunartillögunnar.

Gerð er tillaga um að Alþingi álykti að „fella úr gildi ályktun um málshöfðun gegn ráðherra frá 28. september 2010 og felur saksóknara Alþingis að afturkalla í heild ákæru útgefna með stefnu sem þingfest var fyrir landsdómi 7. júní 2011.“

Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, geyma ekki ákvæði um að ákæra verði afturkölluð og mál fellt niður þannig að fyrri ákvörðun um að mál skuli höfðað verði fyrst felld úr gildi og að svo búnu saksóknara falið að afturkalla ákæru. Tillagan felur því í sér einstakt og áður óþekkt verklag.

Hinn 28. september 2010 ályktaði Alþingi að „höfða beri sakamál fyrir landsdómi ...“ og nú er lagt til að sú ákvörðun verði felld úr gildi. Ber að skilja tillöguna þannig að hér eftir verði litið svo á að lokaafgreiðsla tillögunnar, samþykktin sjálf um að mál skyldi höfða, við aðra umræðu verði felld úr gildi og að málið sé þá eins komið og það var eftir fyrstu umræðu eða ber nú að líta svo á að ákvörðun um að höfða bæri sakamál fyrir landsdómi hafi aldrei verið tekin? Með öllu er óljóst hvort og þá hver réttaráhrif slíkrar ákvörðunar verða, m.a. hvað varðar varðveislu og aðgang að gögnum málsins, réttarstöðu þess sem kærður var o.fl.

Í þessu efni ber einnig að hafa í huga að ekki hefur verið samþykkt eða formlega lagt til að fyrri þingsályktunartillaga verði felld úr gildi enda fyrri ákvörðunum breytt með því að taka nýjar eins og t.d. átti við þegar hvalveiðar voru leyfðar að nýju.

Þar sem efni tillögunnar er óskýrt og þingsköp Alþingis geyma ekki heimild til þess að Alþingi taki ákvörðun með þeim hætti sem lagt er til telur 1. minni hluti að þingsályktunartillagan hafi ekki í upphafi verið þingtæk og því beri að vísa henni frá jafnvel þó að hún hafi fengið umfjöllun í nefnd milli umræðna.

2. Getur Alþingi átt frumkvæði að afturköllum ákæru.

Í úrskurði frá 3. október 2011 (sjá 3. mgr., bls. 12) komst landsdómur að þeirri niðurstöðu að ákærvald í málum fyrir landsdómi væri í höndum Alþingis. Sú niðurstaða er byggð á viðurkenndri túlkun fræðimanna á 14. gr. stjórnarskrárinnar.

Þingsályktunartillagan byggist á því að þar sem Alþingi fari með þetta ákærvald geti það fellt málið niður með vísan til þess að samkvæmt lögum nr. 3/1963, um landsdóm, fari um sókn málsins samkvæmt lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, eftir því sem við á en í 153. gr. þeirra laga segir í 2. mgr.:

„Ákærandi getur allt fram til þess að dómur er upp kveðinn afturkallað ákæru sem hann hefur gefið út eða fallið frá einstökum ákæruatriðum.“

Þessu er undirritaður ósammála og telur Alþingi ekki eiga frumkvæðisrétt að því að fella ákæru á hendur ráðherra niður eftir þingfestingu í landsdómi en ákæran var þingfest 7. júní 2011. 1. minni hluti telur með öðrum orðum að málið sé úr höndum þingsins. Það álit byggist á viðurkenndum túlkunum fræðimanna á sviði stjórnskipunarréttar og á öðrum lögskýringargögnum. Þessi sjónarmið og önnur verða nú rakin.

2.1. Túlkanir fræðimanna.

Lárus H. Bjarnason.

Í riti Lárusar H. Bjarnasonar, prófessors og hæstaréttardómara, Stjórnлагаfræði, sem út kom 1913 fjallar hann um heimildir Alþingis samkvæmt þágildandi ákvæðum 2. gr. stjórnskipunarlaganna frá 1903 og þágildandi landsdómslaga. Þar segir á bls. 122:

„Þegar alþingi hefir ályktað málshöfðun og kosið sækjendur, er málið úr höndum þess. Málið heldur áfram eins fyrir það, þó nýjar kosningar fari fram, hvort heldur af því, að kjörtíminn er úti, eða þing er rofið.“

Síðan segir á bls. 134: „Verði ákæra ályktuð, tiltekur alþingi kærutriðin og kýs jafnframt saksóknara. Með því er alþingi úr málinu, en sóknari kominn í þess stað.“

Prófessor Róbert Spanó sem kom fyrir nefndina ritaði grein í Fréttablaðið 10. janúar 2012 um heimildir Alþingis til afturköllunar á málshöfðun á hendur ráðherra. Hann telur að Lárus H. Bjarnason hafi skipt um skoðun þá er mun ítarlegra rit hans, Um landsdóminn, kom út 1914 en þar segir á bls. 33:

„Þegar er sameinað alþingi hefur ályktað að kæra ráðherra fyrir landsdómi og kosið sóknara, á forseti þingsins að senda sóknara ályktun þess um ákærana, bæði frumrit ályktunarinnar og eptirrit af henni. Þar með er alþingi úr málinu og sóknari kominn í þess stað. Málið heldur úr því áfram, þó nýjar kosningar fari fram, hvort heldur af því að kjörtími er úti eða þing er rofið. Þó mundi alþingi geta fellt ákæru niður, áður en málið væri komið í dóm [Leturbreyting mín.] fyrir landsdómi, en yrði að gjöra það með þingsályktun í sameinuðu þingi.“

Sömu tilvitnanir eru raktar í minnispunktum Þórhalls Vilhjálmssonar, aðallögfræðings Alþingis, fyrir fund hjá saksóknarnefnd 20. desember 2011.

Fyrsti minni hluti er ósammála þessum ályktunum þeirra Róberts og Þórhalls. Með orðunum „komið í dóm“ telur 1. minni hluti að Lárus H. Bjarnason hafi átt við dómfestingu (þingfestingu) málsins. Það er í samræmi við þau meginsjónarmið sem hann taldi ríkja um málsforræði Alþingis en styðst einnig við tíðkanlegt lagamál á þessum árum og sem tíðkaðist einnig eftir setningu laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála, sem giltu eftir því sem við átti um málsmeðferð fyrir landsdómi. Greint var á milli dómfestingar máls, þ.e. að koma máli í dóm, og þess að dómtaka mál en þá var talað um að mál væru tekin upp til dóms. Vísa má í þessu efni til 15. gr. laga nr. 11/1905, um landsdóm, rits Lárusar um landsdóminn á bls. 51,

stjórnlagafraeði hans á bls. 134 og upphafsákvaðis 104. gr. laga nr. 85/1936 (Lagasafn 1945). Þetta styðst jafnframt við þá staðreynd að allir þeir fræðimenn sem gefið hafa út fræðirit eða skrifað ritrýndar greinar um ráðherraábyrgð og landsdóm vísa tíðum til Lárusar H. Bjarnasonar án þess að telja að hann hafi skipt um skoðun.

Bjarni Benediktsson.

Dr. Bjarni Benediktsson gegndi embætti prófessors við Háskóla Íslands auk starfa á Alþingi, m.a. sem dómsmálaráðherra. Í riti hans, Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði II, sem út kom 1940, segir á bls. 2 þegar fjallað er um 10. gr. þágildandi stjórnarskrár, nú 14. gr., sbr. 10. gr. þágildandi landsdómslaga, nú 13. gr. laga nr. 3/1963:

„Þegar alþingi hefir samþykkt ályktun um málshöfðun og kosið sóknara er málið úr höndum þess. Málið heldur áfram, þó að nýjar kosningar fari fram. Og þó að þingið, hvort heldur það er hið sama, sem málshöfðunina ákvað eða annað vilji afturkalla hana, þá hefir það enga heimild til þess.“

Ólafur Jóhannesson.

Ólafur Jóhannesson gegndi embætti prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, vara-dómarastörfum við Hæstarétt auk starfa á Alþingi, m.a. sem dómsmálaráðherra. Höfuðrit hans, Stjórnskipun Íslands, kom út 1960 og var aðalheimild um stjórnskipun Íslands næstu fjóra áratugin. Í umfjöllun hans um 14. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 13. gr. laga nr. 3/1963, segir á bls. 171:

„Þegar Alþingi hefir samþykkt málshöfðun og kosið sækjanda, og þingnefnd fimm manna honum til aðstoðar (13. gr.) er málið komið úr höndum þingsins. Hvorki hið sama þing né annað nýskipað getur eftir það afturkallað málssókn.“

Gunnar G. Schram.

Dr. Gunnar G. Schram gegndi embætti prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, sat um skamman tíma á Alþingi og var tíðum ráðunautur þess á sviði stjórnskipunarréttar. Í riti hans, Stjórnskipunarréttur, sem út kom 1997, segir á bls. 179 þá er hann fjallar um tengsl 14. gr. stjórnarskrárinnar og 13. gr. laga nr. 3/1963:

„Þegar Alþingi hefir samþykkt málshöfðun og kosið sækjanda, og þingnefnd fimm manna honum til aðstoðar (13. gr.) er málið komið úr höndum þingsins. Hvorki hið sama þing né annað nýskipað getur eftir það afturkallað málssókn.“

Andri Árnason.

Andri Árnason, hrl. og aðjúnkt við lagadeild Háskólans í Reykjavík, fjallar í fræðilegri grein, Ráðherraábyrgð, um sama efni í Tímariti lögfræðinga 2009 (3), bls. 239–261. Þar segir á bls. 244:

„Eftir að Alþingi hefir samþykkt þingsályktun um málshöfðun og kosið saksóknara Alþingis, varamann og þingnefnd er málið komið úr höndum þingsins. Alþingi getur ekki eftir það afturkallað málssókn, hvorki hið sama þing né nýskipað.“

Grein Andra Árnasonar er rituð eftir setningu og gildistöku laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sem breyttu tilvitnunum sem voru í lögum nr. 3/1963.

Aðrir fræðimenn og sjónarmið.

Rétt er að geta þess að haustið 2010, skömmu eftir ályktun Alþingis um kæru, birti prófessor emeritus Sigurður Lindal grein í tímariti Hins íslenska bókmenntafélags, Um ráð-

herraábyrgð og landsdóm. Á bls. 527 fjallar hann um þá stöðu sem upp getur komið undir rekstri máls fyrir landsdómi að leiddar séu í ljós upplýsingar um sekt eða sakleysi sem ekki lágu fyrir þegar þingsályktun var upphaflega samþykkt og spyr hvernig saksóknari eigi að bregðast við. Um það segir hann:

„Beinast liggur við að hann skjóti málinu til Alþingis sem síðan taki ákvörðun um framhaldið með nýrri eða breyttri ályktun, annaðhvort með því að bæta við kæruatriðum eða falla frá þeim, jafnvel fella allt málið niður.“

Hér er gert ráð fyrir að til afskipta Alþingis geti komið í kjölfar frumkvæðis saksóknara undir rekstri málsins vegna nýrra upplýsinga sem fram hafi komið og þá jafnvel þannig að málið verði allt fellt niður vegna þeirra upplýsinga. Hins vegar er ekki fjallað um heimild Alþingis til þess að eiga sjálft frumkvæði að afturköllun ákæru líkt og þingsályktunartillagan gerir ráð fyrir.

Áður hefur stuttlega verið vikið að skoðun prófessors Róberts Spanó sem kom fyrir nefndina en ritaði auk þess grein í Fréttablaðið 10. janúar 2012 um heimildir Alþingis til afturköllunar ákæru. Hann er þeirrar skoðunar að Alþingi eigi frumkvæðisrétt í þessu efni og vísar m.a. til þeirra breytinga sem urðu á lögum um landsdóm með setningu laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. 1. minni hluti er ekki sammála þeim sjónarmiðum og telur að setning laga nr. 88/2008 hafi ekki breytt þekktum og viðurkenndum túlkunum í þessu efni.

Fyrir setningu laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, vísuðu lög nr. 3/1963, um landsdóm, til laga um meðferð opinberra mála og þar áður til laga um meðferð einkamála eftir því sem við gat átt.

Um þetta er það að segja að í lögum um landsdóm, bæði hinum fyrri og núgildandi, er ekki sérstaklega fjallað um afturköllun máls. Í einkamálaréttarfari hefur ætíð gilt sú meginregla að sækjandi máls getur á hvaða stigi máls afturkallað (fallið frá) málssókn að eigin frumkvæði. Sambærilegar og skýrar heimildir voru ekki í hendi saksóknara fyrr en með setningu laga nr. 88/2008 og telur prófessor Róbert Spanó að við gildistöku þeirra hafi Alþingi fengið heimild til þess að eiga frumkvæði að afturköllun málshöfðunar á hendur ráðherra í samræmi við 2. mgr. 153. gr. og b-lið 170. gr.

Fyrsti minni hluti telur hins vegar að lög nr. 88/2008 hafi í engu breytt heimildum Alþingis í þessu efni. Allir fræðimenn, þ.m.t. þeir sem komu með beinum hætti að setningu laga nr. 3/1963 (Ólafur Jóhannesson og Bjarni Benediktsson) og sem þekktu vel til málsforræðisreglna einkamálaréttarfars, töldu Alþingi ekki hafa heimild til þess að eiga frumkvæði að afturköllun máls á hendur ráðherra. Það kemur og ekki fram í lögskýringargögnum með lögum nr. 88/2008 að það hafi verið ætlan löggjafans að breyta þeim alþekktu og viðurkenndu reglum sem gilt hafa í þessu efni í á annað hundrað ár. Jafnframt telur 1. minni hluti að þekktum og viðurkenndum stjórnskipulegum túlkunum verði ekki breytt með einföldum breytingum á almennum lögum og hvað þá að slíkar breytingar geti orðið nánast og umræðulaust fyrir tilviljun.

Að lokum skal tekið fram að réttilega hefur verið bent á að framangreindir fræðimenn hafa ekki fjallað um það hvaða rök liggja á bak við þá reglu að þingið sé úr málinu með þeim hætti sem rakið hefur verið. Ómögulegt er að vita eða geta sér til um hvað bjó að baki reglu sem þeir töldu svo sjálfsagða að ekki þarfnaðist sérstakrar umfjöllunar, en líta má hins vegar til þeirra sjónarmiða sem við geta átt í dag og átt gátu við áður og taka nokkur dæmi.

Alþingi er fjölskipað og hver og einn þingmaður tekur ákvörðun eftir sannfæringu sinni. Samsetning meiri hluta og minni hluta í einstökum málum hjá fjölskipuðu stjórnvaldi eins Alþingi getur breyst hratt og m.a. vegna forfalla eða fjarveru einstakra þingmanna og innkomu varamanna. Ákvörðun sem naut meirihlutafylgis gæti því með skömmum fyrirvara

breyst. Færi t.d. þannig að Alþingi félli frá ákæru væri, miðað við lögskýringu þeirra yngri fræðimanna sem vísað hefur verið til, heimilt með vísan til 3. mgr. 153. gr. laga nr. 88/2008 að höfða nýtt mál eigi síðar en þremur mánuðum frá því að ákæra á hendur ráðherra hefur verið afturkölluð. Kæmi ný þingsályktunartillaga fram innan framangreindra tímamarka og væri meiri hluti Alþingis þá hinn sami og þegar ákæra var samþykkt í fyrsta sinn yrði ákært að nýju. Augljóst er að hringlandahátt og réttaróvissu af þessum toga ber að forðast og þá sérstaklega þegar engar efnislegar forsendur hafa breyst í málinu og saksóknari Alþingis ekki tilkynnt Alþingi þar um.

Einnig ber að líta til þess að eftir að ákæra er gefin út koma bæði sækjandi og verjandi fram með málsgögn sín og vitnalista. Á vitnalistum geta verið nöfn einstaklinga sem átt geta beinna og persónulegra hagsmuna að gæta við að þurfa ekki að gefa vitnisburð fyrir dómi. Ef í þeim hópi eru sitjandi þingmenn, líkt og nú á við, sem ætlað verður að taka afstöðu til þess hvort mál verði fellt niður rís skynsamlegur vafi um hvort þeir séu hæfir til slíkrar ákvarðanatöku sem rýrir bæði trúverðugleika þeirra og Alþingis hvað sem líður formlegu hæfi þeirra. Málsástæður og gögn verjanda og sækjanda geta einnig leitt til svipaðrar stöðu. Hvort tveggja getur jafnframt leitt til stjórnskipulegs óróa og nýrra og harðvítugri deilna en þegar fóru fram við afgreiðslu máls í upphafi.

Jafnframt skal haft í huga að á bak við þá skoðun að jafnvel nýtt þing geti ekki breytt niðurstöðu fyrra þings um kæru til landsdóms er ekki óskynsamlegt að ætla að þeir þingmenn og fræðimenn sem bjuggu þetta kerfi til hafi viljað forðast að kosningar til Alþingis mundu snúast um afstöðu til dómsmáls sem með réttu væri komið til meðferðar fyrir landsdómi. Sú afstaða samræmist og vel þrískiptingu ríkisvaldsins og skýrum mörkum milli valdþáttanna.

2.2. Önnur lögskýringargögn.

Kenningar fræðimanna hafa ekki gildi sem lög en skipta miklu við túlkun þeirra. Eins og rakið hefur verið eru allir þeir fræðimenn sem skrifað hafa um tengsl 14. gr. stjórnarskrár og landsdómslaga áður en ákvörðun um ákæru var tekin 28. september 2010 sammála um að málið sé komið úr höndum þingsins eftir ályktun um ákæru, kosningu saksóknara og þingnefnd til þess að fylgja málinu eftir af sinni hálfu. Sömu sjónarmið koma fram með beinum hætti í greinargerð með lögum nr. 3/1963, um landsdóm, en þar segir:

„Það er nýmæli, að Alþingi kýs 5 menn úr sínum hópi – saksóknarnefnd – til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Skal saksóknari hafa sem nánasta samvinnu við saksóknarnefnd Alþingis. Það þykir eðlilegt að gefa Alþingi, sem fer hér með ákærvaldið, kost á því að fylgjast með þessum hætti með saksókninni. Er slíkt í senn saksóknara styrkur og aðhald. *En eins og nú er, hefur Alþingi engin skipti af málinu, eftir að það hefur kjörið sóknara.* [Leturbreyting mín.] Með kjöri saksóknarnefndar fær Alþingi hins vegar sérstaka fulltrúa til að fylgjast með saksókninni og ýta á eftir henni, ef þörf gerist.“

Um tilurð og efni laganna fjallaði dr. Bjarni Benediktsson, þá dómismálaráðherra, í þingræðu 18. október 1962 og sagði:

„Það er rétt, eins og á hefur verið bent, að úr því að stjórnarskráin segir ótvírætt fyrir um þetta, þá er það eðlilegt, að löggjöfin sé þannig, að hún sé framkvæmanleg, en ekki með öllu úrelt. Það var því eðlilegt, að Alþingi samþykkti fyrir rúmum tveimur árum áskorun til ríkisstj. um að endurskoða löggjöfina um landsdóm. Flm. þeirrar tili., aðalflm., var Ólafur Jóhannesson, núv. 3. þm. Norðurl. v., og varð það úr, að ég óskaði þess, að Ólafur, sem eins og kunnugt er er ágætur sérfræðingur einmitt í þessum efnum, tæki að sér að semja nýtt frv. um landsdóm. Hann lauk því starfi á s.l. sumri, og fékk dómsmrn. frv. hans þá til athugunar, og er það nú lagt hér fram óbreytt eins og hann gekk frá því ásamt mjög ýtarlegri og skil-

merkilegri grg., sem því fylgdi. Ég get þess vegna mjög styttað mál mitt um frv. sjálft og einstök atriði þess.“

Það eru því ekki aðeins fræðimennirnir Bjarni Benediktsson og Ólafur Jóhannesson sem með fræðilegri greiningu hafa komist að þeirri niðurstöðu um túlkun á sambandi 14. gr. stjórnarskrárinnar og landsdómslaga sem að framan er rakin heldur einnig og ekki síður eru þær kenningar meitlaðar inn í skýringar með gildandi löggjöf.

3. Skilyrði afturköllunar ákæru.

Þrátt fyrir að vísa beri þingsályktunartillögunni frá af þeim ástæðum sem að framan greinir þá hníga fleiri rök til sömu niðurstöðu.

Í tillögunni er vísað til 2. mgr. 153. gr. laga nr. 88/2008 um afturköllun ákæru. Þar segir: „Ákærandi getur allt fram til þess að dómur er upp kveðinn afturkallað ákæru sem hann hefur gefið út eða fallið frá einstökum ákæruatriðum.“

Opinber mál skulu rannsökuð til hlítar áður en ákvörðun um útgáfu ákæru er tekin. Við meðferð máls eftir útgáfu ákæru geta komið fram nýjar staðreyndir sem raskað geta grundvelli málsins svo mjög að það beri að fella niður enda hefði ákærandinn, ef þær hefðu komið fram á fyrri stigum, ekki höfðað málið í upphafi, sbr. 145. gr. laga nr. 88/2008. Með því er átt við að það sem nú sé fram komið sé ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis.

Þingsályktunartillagan byggist á því að tvær meginbreytingar hafi orðið í málinu frá því að ákæra var gefin út.

Í fyrsta lagi: „... síðan árið 2008 hefur margt komið fram sem skýrt hefur enn frekar aðstæður þær og ástæður sem leiddu til áfalls þess sem íslenskt samfélag varð fyrir. Sú alþjóðlega fjármálakreppa, sem gengið hefur yfir í hinum vestræna heimi að undanfögnu, sýnir að vandinn hafi ekki eingöngu verið bundinn við íslenskar aðstæður heldur hafi hann átt sér að einhverju leyti mun dýpri rætur en margir hafa talið. Hefur þróunin undanfarnar ár og missiri einnig leitt í ljós að raunveruleg fjárhagsstaða fjölmargra banka og fjármálafyrirtækja víða um heim var umtalsvert verri en opinberar upplýsingar um þá báru með sér. Hundruð banka hafa lent í greiðsluþroti og hvert dæmi rakið annað um að alþjóðlegar aðgerðir hafa reynst nauðsynlegar til að afstýra hrúni heilu fjármálakerfanna. Enn er ekki útséð með hvernig úr þessum vanda mun spilast. Allt þetta gefur til kynna að síðustu mánuðina í aðdraganda falls íslensku viðskiptabankanna hafi ástandið verið illviðráðanlegt fyrir íslensk stjórnvöld.“

Í öðru lagi: „... Segja má því að frávísun veigamestu ákæruliðanna jafngildi því að meginforsendur séu brostnar fyrir þeirri málssókn sem Alþingi ákvað 28. september 2010.“

Hvað hið fyrra varðar telur 1. minni hluti að það sem þar er talið upp hafi legið fyrir við fyrri meðferð málsins á Alþingi og raunar verið hátt uppi í þeirri umræðu sem fram fór þá er tekist var á um hvort kært skyldi eða ekki. Auk þess breytir frávísun tveggja af sex ákæruliðum ekki grundvelli málsins enda koma þessir tveir ákæruliðir hinum fjórum til fyllingar.

Saksóknari Alþingis og varasaksóknari komu fyrir nefndina. Það er mat þeirra að ekkert það sé fram komið sem raski grundvelli málsins, hvorki ný gögn né að frávísun tveggja ákæruliða breyti málinu svo nokkru nemi.

Það er því álit 1. minni hluta að jafnvel þó að meiri hluti Alþingis geti verið þeirrar skoðunar að Alþingi hafi heimild til þess að eiga frumkvæði að afturköllun ákæru þá hafi ekkert það komið fram undir rekstri málsins frá því að ákæra var gefin út sem gefur tilefni til efnislegrar umræðu eða nýrrar ákvörðunar Alþingis.

4. Heimild Alþingis til að falla frá saksókn.

Í greinargerð með þingsályktunartillögum er vísað til 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008 um heimildir til þess að falla frá saksókn og því haldið fram að sú lagagrein eigi við um mál Geirs H. Haarde. Á hvaða forsendum það skuli gert er hins vegar rökstutt með mjög óljósum og ómarkvissum hætti. Það réttlætir engu síður skoðun.

Með 3. mgr. 146. gr. laga nr. 88/2008 var staðfest og endurnýjuð heimild fyrir ákærvaldið til þess að falla frá saksókn að nánari skilyrðum uppfylltum. Um er að ræða eins konar náðunarheimild. Vísað er í því efni m.a. til þess að umfang máls sé í verulegu ósamræmi við þá refsingu sem vænta má og ef almannahagsmunir krefjast þess af sérstökum ástæðum. Í öllum tilvikum á þetta við um mál eða atvik sem teljast sönnuð, játuð eða sakfelling næsta vís.

Fyrsti minni hluti telur að samkvæmt stjórnarskrá, þ.m.t. 29. gr. hennar, sé framkvæmdarvaldinu heimilt að framselja vald sitt innan þess ramma sem því er markaður en geti hvorki fært löggjafanum vald sem hann ekki hefur né tekið af honum vald sem hann hefur. Þannig hefur almennum heimildum til niðurfellingar saksóknar verið ráðstafað með almennum lögum innan stofnana framkvæmdarvaldsins líkt og gert hefur verið í lögum nr. 88/2008. Þegar hins vegar eiga í hlut báðir valdabættirnir, löggjafar- og framkvæmdarvald, eins og við á um niðurfellingu saksóknar á hendur ráðherra eru þeim reistar skorður um framsal valds sín í milli líkt og gert er í 2. másl. 29. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir: „Ráðherra getur hann [Les: Forsetinn/innanríkisráðherra] þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.“ Þessi frumkvæðisréttur verður því ekki færður með almennum lögum frá framkvæmdarvaldinu til löggjafans.

Fyrsti minni hluti telur að Alþingi hafi því ekki þá heimild til niðurfellingar saksóknar sem þingsályktunartillagan vísar til og tel að 29. gr. stjórnarskrárinnar sé sérákvæði um að framkvæmdarvaldið eitt hafi með atbeina forseta og að fengnu samþykki Alþingis vald til þess að eiga frumkvæði að því að falla frá saksókn á hendur ráðherra. Þessu skýra ákvæði stjórnarskrár hafi ekki verið ýtt til hliðar með setningu laga nr. 88/2008 og hvað þá að slíkar breytingar hafi orðið nánast og umræðulaust fyrir tilviljun.

Í greinargerð með þingsályktunartillögum eru upptaldar ástæður sem leiða ættu að mati tillöguflytjanda til þess að Alþingi falli frá saksókn og rökstyðji þannig náðun ákærða áður en málið gegn honum gengur til dóms. Þær eru að jafnræðis hafi ekki verið gætt þegar litið sé til þeirrar niðurstöðu sem varð á Alþingi þegar hann var einn kærður en ekki þeir þrír aðrir ráðherrar sem Alþingi ákvað að kæra ekki, að málsmeðferð fyrir landsdómi kosti gríðarlega fjármuni og loks að hún hafi truflandi áhrif á störf Hæstaréttar.

Um hið fyrsta fjallar landsdómur í úrskurði frá 3. október 2010, en þá var tekist á um þá kröfu verjanda ákærða að málinu skyldi vísa frá með vísan til jafnræðissjónarmiða. Niðurstaða landsdóms var sú að 65. gr. stjórnarskrár hefði ekki verið brotin við meðferð málsins á Alþingi. Hvað hinar ástæðurnar varðar hefur ætíð legið fyrir að málsmeðferðin muni kosta talsvert fé eins og öll önnur flókin og viðamikil mál sem varða einstaklinga, almenning og samfélagið allt miklu að verði til lykta leidd annað af tvennu með sýknu eða sakfellingu. Það hefur jafnframt legið fyrir frá upphafi og ætti ekki að koma á óvart að störf hæstaréttardómara í landsdómi tefja þá frá reglubundnum störfum í Hæstarétti. Það var löggjafanum þegar ljóst við setningu hinna fyrstu landsdómslaga upp úr þarsíðustu aldamótum.

Fyrsti minni hluti telur því engin rök hníga til þess að Alþingi mundi samþykkja tillögu frá innanríkisráðherra um að falla frá saksókn á þessu stigi málsins og beita þannig nokkurs konar náðun í því máli sem nú er fyrir landsdómi. Niðurfelling saksóknar á því einfaldlega ekki við auk þess sem Alþingi getur ekki átt frumkvæði að slíkri ráðstöfun.

Alþingi, 28. febrúar 2012.

Magnús M. Norðdahl.