

Alþingi
Erindi nr. P 138/3137
komudagur 24.9.2010

Þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis

Allsherjarnefnd

Atli Gíslason

formaður þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis

Róbert Marshall

formaður allsherjarnefndar

Reykjavík, 24. september 2010

707. mál

Kæru Atli og Róbert

Ástæða fyrir því að ég rita þetta bréf er sú að ég hef áhyggjur af því hvernig umræða um málshöfðun gegn ráðherrum vegna meintra brota á lögum um ráðherraábyrgð hefur frá upphafi verið á villigötum vegna rangs skilnings á lögum um Landsdóm. Þetta kemur mér á óvart miðað við hversu margir álitsgjafar úr lögfræðingastétt hafa leiðbeint þingmannanefndinni, auk þess sem Atli er sjálfur afbragðs lögfræðingur. Áhyggjur mínar beinast að því að rangur skilningur á lögum um Landsdóm valdi rangri leiðsögn um hlutverk Alþingis og geti komið í veg fyrir eðlilega málsmeðferð.

Í lögum um Landsdóm er hvergi talað um ákæru þegar vikið er að hlutverki Alþingis í ferlinu. Samkvæmt lögnum **kærir** Alþingi. Að vísu segir í 1. gr. að Landsdómur dæmi í þeim málum sem „Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum“, en þegar grannt er skoðað þá er það ekki Alþingi sem höfðar málið, heldur tekur það ákvörðun um málshöfðun. Sama orðalag um málshöfðun er notuð í 13. gr. (og 14. gr.) en svo segir í 1. mgr. 13. gr. „og skulu **kæruatriðin** [leturbr. mín] nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda sé sókn málsins bundin við þau.“ Í 16. gr. er enn fjallað um „kæruatriðin“. Það er fyrst í 24. gr. sem fjallað er um „ákæru“, í því tilviki sem „ákæruskjal“, en í 32. gr. er 2. mgr. svohljóðandi: „Gerir saksóknari fyrst stutta grein fyrir málsatvikum og sakargögnum þeim, er hann hyggst styðja ákæru við.“

Mér skilst að einhverjir lögfræðingar sem hafa tjáð sig gagnvart þingmannanefndinni hafi afskrifað þetta sem pennaglöp, eða að minnsta kosti sem gamaldags rithátt þeirra sem sömdu lögin, að þeir hafi ekki gert sér grein fyrir muninum á kæru og ákæru. Við nánari umhugsun getur svo ekki verið, því munurinn á kæru og ákæru mun hafa verið þekktur í lögfræðinni um aldir. Þótt lögfræðinni hafi farið fram síðustu áratugi er þetta ekki eitt af því sem hefur verið uppgötvað aðeins eftir 1963.

Munur á kærur og ákærur er mikilvægur í réttarríkinu. Sá sem kærir þarf ekki að sanna mál sitt, hann þarf ekki að veða og meta hvort meiri líkur séu fyrir sakfellingu eða minni. Þólandi getur ákveðið að kæra ekki, t.d. vegna þess að hann álitur að réttlætinu verði ekki fullnægt með sakamála meðferð, eða að aðrir komi til að skaðast óhóflega ef málið verður rekið. Sá sem t.d. verður vitni að stórfelldu misferli í stofnun sinni eða fyrirtæki hefur skilyrðislausan rétt til að víkja frá borgaralegri skyldu sinni að tilkynna um glæp. Hann getur leyft sér að hugleiða örlög fyrri afhjúpara (e. *whistleblowers*) og hverjar afleiðingarnar myndu verða fyrir sig, áður en hann kærir misferlið. Sá sem **ákærir** er hins vegar opinbert saksóknarvald, í ákærur kemur fram verknaðarlýsing, heimfæring upp á viðkomandi lög o.s.frv. Ákæranda, ólíkt kæranda, er ekki heimilt að fella niður mál ef mat hans er að meiri líkur en minni séu á sakfellingu. Honum er hins vegar skylt að fella niður mál ef hið gagnstæða kemur í ljós.

Alþingi hefur tekið sér með lögum um Landsdóm vald til að ákveða málshöfðun. Það er hins vegar rangur skilningur að það hafi tekið sér ákærivald. Það sækir ekki málið. Af þessu leiða nokkrar mikilvægar meginreglur sem öllu hugsandi fólki á að vera ljóst og þarf ekki lögfræðimenntun til.

Fyrsta mikilvæga meginreglan er sú að í öllu málshöfðunarferlinu er Alþingi eini aðilinn sem hefur vald til þess að veða og meta hvort heildarhagsmunum samfélagsins sé best borgið með málshöfðun, að teknu tilliti til væntanlegs kostnaðar (þá er ég ekki aðeins að tala um fjárhagslegan) af málarekstri fyrir Landsdómi og væntanlegum ávinningi, þ.e. uppgjöri við hrúnið og sakfellingu þeirra sem báru ábyrgð. Ákærvaldið hefur ekki heimild til slíks mats. Landsdómur hefur ekki heimild til slíks mats og framkvæmdavaldið þegar kemur að framfylgd dóms hefur ekki slíkt vald. Með því að taka að sér með röngu hlutverk ákærvaldsins er Alþingi að afsala sér því mikilvæga hlutverki sem það hefur í þingræðisskipulaginu, að gæta hagsmuna heildarinnar.

Spurningin fyrir Alþingi í þessu máli er því tvenns konar: Er um að ræða brot ráðherra gegn lögum. Þeirri spurningu tel ég reyndar svarað réttilega játandi af meirihluta þingmannanefndarinnar. Næsta spurning er ekki „Eru meiri líkur en minni (eða góða líkur) á sakfellingu?“. Það er ekki prófið sem Alþingi á að beita, því það er próf ákærvaldsins. Næsta spurning á að vera: „Er hagsmunum heildarinnar best borgið með því að kæra ráðherrana?“ Þá má bæta við viðbótarspurningu, sem ýmsir hafa stungið uppá: „Er hægt að ná fram sömu markmiðum með minni tilkostnaði með annarri málsmeðferð (t.d. ávítum)?“

Önnur mikilvæg meginregla sem er í hættu með því að Alþingi tekur sér ranglega ákærvaldið er það álit sem formaður þingmannanefndarinnar, Atli Gíslason, hefur lýst opinberlega, að komist saksóknari að því að einhver sakargiftin eigi sér ekki stoð í veruleikanum, annað hvort vegna sönnunarfærslu eða að lögum verði hann að leita aftur til Alþingis til að fá nýja þingsályktun. Það getur ekki verið að saksóknari geti með þessum hætti bundið Alþingi. Hvað ef Alþingi þverskallast við? Ef málið sofnar í nefnd?

Saksóknari er ákærandi í öllum skilningi laga um meðferð sakamála, lögin um Landsdóm eru sérlæg og eiga aðeins við þar sem beinlínis er vikið frá þeim lögum. Saksóknara sem kosinn er af Alþingi er falið það verkefni að leita sönnunargagna, hann tekur ekki við þeim úr hendi Alþingis (16. gr.). Komist hann að því að um fleiri brot er að ræða má ekki bæta þeim við (13.

gr.) né heldur dæma fyrir þau (40. gr.). Komist hann hins vegar að því að eitt eða fleiri kærutriði eigi ekki við rök að styðjast hlýtur hann að fara eftir almennum reglum um meðferð sakamála og fella þær kærur niður. Það er ekki hægt að skilja 24. gr. 1. um Landsdóm öðru vísi. Auðvitað getur hann líka farið með málið fyrir Landsdóm og gert þá tillögu að það verði fellt niður að hluta eða öllu leyti. Hann þarf alls ekki að fara fyrir Alþingi og það yrði í hæsta máta óeðlileg málsmeðferð að leita þangað. Þess fyrir utan á það sér enga stoð aðra en þann misskilning að kæra Alþingis sé sama og ákæra.

Ég vona að þingmannanefndin og alþingismenn allir taki tillit til þessara sjónarmiða. Það veldur mér miklum áhyggjum að sjá alþingismenn setja á sig saksóknaragleraugun og tala ábúðarfulla um hvort meiri líkur eða minni sé á sakfellingu. Það er hlutverk kærandsans að vega og meta eigin hagsmuni og hvort þeim sé betur borgið með kæru eða ekki. Það er hlutverk Alþingis sem fulltrúasamkundu þjóðarinnar og hagsmunavörður hennar að leggja á það pólitískt mat hvort þjóðinni sé best borgið með málarekstri. Við vitum að málaferlin fyrir Landsdómi munu taka allan kraft pólitískrar umræðu meðan þau standa yfir, við vitum að málaferlin munu einnig draga úr getu Hæstaréttar til að fjalla um önnur mál. Eftir að málshöfðun hefur verið ákveðin verður ekki aftur snúið. Þá taka nefnilega við almennar reglur réttarríkisins um að fara eftir lögum án tillits til afleiðinganna.

Virðingarfyllst,

Ómar Sævar Harðarson

Stjórnsmálafræðingur, deildarstjóri á Hagstofu Íslands