

From: Heiðrún Pálsdóttir
Sent: 26. janúar 2012 10:07
To: Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Subject: Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá forseta Alþingis

403. mail

*Alþingi
Erindi nr. P 140/931
komudagur 26.1.2012*

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá forseta Alþingis

Minnisblað þetta var unnið fyrir forseta Alþingis, en formleg beiðni kom fram frá Oddnýju Harðardóttur, þingflokksformanni Samfylkingarinnar um að forseti léti lögfræðing kanna hvort málið væri þinglegt. Áður hafði forseti óskað eftir því að yfirlögfræðingurinn hæfi athugun á því.

Minnisblaðið var unnið til að svara spurningunni um hvort eitthvað væri því til fyrirstöðu að taka mál Bjarna Benedikssonar á dagskrá Alþingis. Yfirlögfræðingurinn var ekki beðinn um að svara öðrum spurningum, svo sem því hvað myndi gerast ef tillagan yrði samþykkt.

f.h.
forseta Alþingis

Heiðrún Pálsdóttir
ritari forseta Alþingis/ Secretary of the Speaker of Althingi
skrifstofu forseta Alþingis/ Office of the President of Althingi
Blöndalshúsi, Kirkjustræti 8b
150 Reykjavík
sími 563-0900/925, gsm :8677498 fax 563-0910
www.althingi.is

Minnisblað

Til forseta Alþingis
Frá aðallögfræðingi

Efni: Tillaga til þingsályktunar um afturköllun ákæru á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forstætisráðherra.

Það álitamál hefur risið hvort Alþingi sé heimilt að afturfalla ákvörðun sína um málshöfðun á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra.

1.

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar fer Alþingi með saksóknarvald á hendur ráðherra. Ákvörðun um saksókn Alþingis er í formi þingsályktunar. Á grundvelli laga um landsdóm kýs Alþingi mann til þess að fylgja eftir málinu og má hann ekki fara út fyrir ályktun þingsins, sbr. 13. gr. laga um landsdóm. Sá sem kosinn er til þess að fara með málið fer samkvæmt þessu ekki með forræði á því hvers efnis ákæran er, sem hann gefur út í málinu.

Í kafla III C í úrskurði landsdóms frá 3. október sl. segir enn fremur um ofangreint: „Telji [saksóknari Alþingis] rétt að takmarka eða auka við ákæruatriðin, sem fram koma í þingsályktuninni, verður hann að beina því til Alþingis að samþykkja nýja þingsályktun með þeim breytingum, sem hann telur rétt að gera. Saksóknari Alþingis hefur því hvorki ákæruvald í málinu né hefur hann forræði á því hvers efnis ákæran er.“

Samkvæmt framansögðu er það Alþingi sem fer með saksóknarvaldið og er gengið út frá því að það sé í valdi þess að gera breytingar á ályktun þess um málshöfðun á hendur ráðherra. Í framhaldi af þessu kemur til skoðunar hvort Alþingi geti afturkallað málsókn á hendur ráðherra. Ljóst er af fyrirmælum 29. gr. stjórnarskrárinnar að Alþingi getur veitt samþykki sitt fyrir því að forseti felli niður saksókn á hendur ráðherra. Slíkt er gert í formi þingsályktunar þar sem innanríkisráðherra væri falið að leggja tillögu fyrir forseta um niðurfellingu saksóknar.

2.

Í Stjórnskipunarrétti Ólafs Jóhannessonar 1978¹, bls. 171 er það rakið að þegar Alþingi hefur samþykkt málshöfðun og kosið sækjanda, sé:

„... málið komið úr höndum þingsins. Hvorki hið sama þing né annað nýskipað getur eftir það afturkallað málssókn. Hins vegar getur forseti samkvæmt 29. gr. stj.skr. leyst ráðherra undan saksókn með samþykki Alþingis.“

Sömu orð eru einnig að finna í Stjórnskipunarrétti Gunnars G. Schram 1999, bls. 179. Skilja má tilvitnuð orð þannig að Alþingi geti ekki afturkallað málshöfðun sem það hefur áður samþykkt, sbr. 13. gr. laga, nr. 3/1963 um landsdóm. Það vekur hins vegar athygli að um leið er vísað til þess að forseti geti ekki leyst ráðherra undan saksókn skv. 29. gr. stj.skr. nema með samþykki Alþingis. Má af þessu samhengi draga þá ályktun að það hafi verið skoðun Ólafs Jóhannessonar að hvorki stjórnarskrá né almenn lög hafi gert ráð fyrir því að unnt væri að falla frá málsókn á hendur ráðherra án afskipta forseta.

Sú spurning rís engu að síður hvort heimild til þess að afturkalla málsókn á hendur ráðherra verði byggð á öðrum grundvelli en 29. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. án afskipta forseta ?

3.

Fram til 1. janúar 2009 gerðu ákvæði 51. gr. laga um landsdóm ráð fyrir því að þar sem ekki væri á annan veg mælt í lögnum skyldi „...beita ákvæðum laga um meðferð einkamála...“. Ástæða þessa var sú að ákvæði þágildandi laga nr. 82/1962 um meðferð opinbera mála, gerðu ráð fyrir því að frumrannsókn máls væri hjá lögreglu, en síðan yrði mál rannsakað sérstaklega fyrir dómi áður en tekin væri ákvörðun um saksókn. Þóttu ákvæði þessi ekki eiga við um málsmeðferð fyrir landsdómi. Eftir gildistöku laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála var þessu breytt og mál eingöngu rannsökuð hjá lögreglu.² Með 134. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála er tóku gildi 1. janúar 2009 var 51. gr. laga um landsdóm breytt þannig að nú er vísað til laga um meðferð sakamála. Í 2. mgr. 153. gr. og b. lið 1. mgr. 170. gr. laga um meðferð sakamála er gert ráð fyrir því að ákærandi geti afturkallað málsókn fram til þess er dómur gengur.

¹ Sjá einnig Stjórnskipunarrétt Ólafs Jóhannessonar 1960, bls. 165-166, þar sem tilvitnuð orð er einnig að finna.

² Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 19 og 163.

Á þeim tíma sem Ólafur Jóhannesson setti fram afstöðu sína, og síðar Gunnar G. Schram í Stjórnskipunarrétti sínum, fór um meðferð mála fyrir landsdómi eftir lögum um meðferð einkamála eftir því sem við gat átt. Ákvæði þeirra laga geymdu ekki sérstakar heimildir til afturköllunar máls eða saksóknar. Eftir 1. janúar 2009 er slík heimild ótvírætt til staðar fyrir ákæranda til þess að falla frá saksókn eða fallið frá einstökum ákæruliðum, sbr. fyrirnefnd ákvæði laga um meðferð sakamála.

Í því samhengi sem hér hefur verið rætt, kemur fram í Stjórnarfrarsrétti Poul Andersen 1954, að ekkert sé því til fyrirstöðu að það Þjóðþingið sem samþykkti málshöfðunina eða annað nýskipað Þjóðþing afturkalli málshöfðunarákvörðun þar til dómur hefur gengið í málinu. Er í því sambandi vísað til heimilda í 728. gr. í Retsplejiloven³ og 77. gr. í lov om Rigsretten⁴⁵, sem eru sambærileg ákvæðum 51. gr. laga um landsdóm og tilvitnuðum ákvæðum laga um meðferð sakamála.

4.

Niðurstaða.

Samkvæmt framansögðu verður ekki dregin önnur ályktun en að Alþingi geti með þingsályktun ákveðið að falla frá málsókn áhendur ráðherra, á grunvelli 153. gr. og 170. gr. laga um meðferð sakamála, sbr. 51. gr. laga um landsdóm.

Tilvitnuð ummæli í Stjórnskipunarrétti Ólafs Jóhannessonar frá 1978 ber að túlka í ljósi þeirra laga sem þá voru í gildi en þá var ekki gert ráð fyrir því í 51. gr. laga um landsdóm að við gætu átt lög um meðferð opinberra mála, sbr. nú lög um meðferð sakamála, sem veita ákæranda heimild til þess að falla frá málsókn.

Eftir stendur það mögulega álitamál hvort heimild þingsins til þess að falla frá málshöfðun á hendur ráðherra sé bundin því skilyrði að fyrir liggi tillaga með samþykki þingsins um að atbeina forseta verði leitað fyrir niðurfellingu saksóknar, sbr. 29. gr. stjórnarskrárinnar. Tímans vegna er ekki leitast við að svara þessu álitamáli hér. Yrði ekki talið að slíkt væri nauðsynlegt, kæmi til greina að í ályktun þingsins að beina tilmælum til saksóknara um að koma slíkri tilkynningu á framfæri við réttinn eða með því að senda slíka þingsályktun beint til dómsins.

³ § 728. Forfølgning kan opgives, så længe der ikke er afsagt dom eller afsagt kendelse om skyldsspørgsmålet i en nævningesag. Opgives forfølgning, efter at hovedforhandling er begyndt, afsiger retten frifindelsesdom. I andre tilfælde udsteder retten efter anmodning skriftlig erklæring om, at en begyndt forfølgning er opgivet.

⁴ 77. Iøvrigt finder, hvor ikke denne lov hjemler andet, lov om rettens pleje anvendelse på rettergangsmåden ved rigsretten.

⁵ Paul Andersen, Statsforfatningsret 1954, bls. 215.

Minnispunktur ÞV fyrir fund hjá saksóknarnefnd 20. desember 2011

Efni: Heimild Alþingis til þess að falla frá málshöfðun á hendur ráðherra.

1. Saksóknarvaldið er hjá Alþingis, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar.
 - a. Sóknari kjörinn til þess að fylgja eftir málinu er bundin af ályktun þingsins
 - b. Saksóknarnefnd, þingnefnd, kjörin til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar.

2. Fræðimenn.
 - a. Í minnisblaðinu er vísað til ummæla Ólafs Jóhannessonar fyrst 1960 og aftur 1978 og Gunnars G. Schram 1999, um að málið sé komið úr höndum þingsins eftir að málshöfðun hefur verið samþykkt og saksóknari og saksóknarnefnd hafa verið kosin.
 - b. Til viðbótar er einnig rétt að rekja ummæli Lárusar H. Bjarnasonar í Stjórnlagafraeði hans frá 1913, bls. 122,

„Þegar alþingi hefir ályktað málshöfðun og kosið sækjendur, er málið komið úr höndum þess. Málið heldur þá áfram eins fyrir það, þó að nýjar kosningar fari fram, hvort heldur af því að kjörtími er úti eða þing rofið“
 - c. LHB ritaði einnig ítarlega grein í fylgirit með Árbók Háskólans 1914 um landsdóminn. Á bls. 33-34 er fjallað um verkaskiptingu saksóknara Alþingis og Alþingis. Í beinu framhaldi af tilvitnuðum orðum úr stjórnlagafraeði hans segir:

„Þó mundi alþingi geta fellt ákæru niður, áður en málið væri komið í dóm fyrir landsdómi, en yrði þá að gjöra það með þingsályktun í sameinuðu þingi“
 - d. Poul Andersen: Statsforfatningsret 1954, bls. 215. um að ákvæði réttarfarslaga gildi um landsdómsmál sé ekki annað tekið fram í lögum um ríkisréttinn

3. Úrskurður landsdóms frá 3. október 2011 III. C.
 - a. þar sem fjallað er um hæfi saksóknara Alþingis

4. Breyting með lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála.
 - a. Sjá hér bls. 235 í skýrslu Bryndísarnefndarinnar.

5. Ekki þarf atbeina forseta Íslands.