

Nefndarálit með tillögu til rökstuddrar dagskrár

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

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og er framsögumaður þess Valgerður Bjarnadóttir, formaður nefndarinnar. Nefndin fékk á sinn fund Sigríði Friðjónsdóttur, saksóknara Alþingis, Helga Magnús Gunnarsson, aðstoðarsaksóknara Alþingis, Þórhall Vilhjálmsson, aðallögfræðing Alþingis, Róbert R. Spanó, prófessor við Háskóla Íslands, Ástráð Haraldsson hrl., lektor við Háskólann á Bifröst, Valtý Sigurðsson hrl., fyrrverandi ríkissaksóknara, Gísla Tryggvason lögfræðing, dósent, Ragnhildi Helgadóttur prófessor og Sigurð Tómas Magnússon prófessor frá Háskólanum í Reykjavík, Stefán M. Stefánsson, prófessor við Háskóla Íslands, og Jón Þór Ólafsson hdl., Hafstein Þór Hauksson, lektor við Háskóla Íslands, og Pál Þórhallsson, skrifstofustjóra í forsætisráðuneyti.

Umsagnir um málið bárust frá Eyverjum – félagi ungra sjálfstæðismanna í Vestmannaeyjum, Sigurði Hr. Sigurðssyni, Stefni – félagi ungra sjálfstæðismanna í Hafnarfirði og Viljanum – félagi ungra sjálfstæðismanna í Mosfellsbæ.

Með tillögunni er lagt til að ályktun um málshöfðun gegn ráðherra frá 28. september 2010 verði felld úr gildi og saksóknara Alþingis falið að afturkalla í heild ákærana útgefna með stefnu sem þingfest var fyrir landsdómi 7. júní 2011.

Heimildir Alþingis.

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar fer Alþingi með ákærvald/saksóknarvald á hendur ráðherra vegna brota á lögum um ráðherraábyrgð og dæmir landsdómur þau mál. Landsdómur hefur þegar kveðið upp einn dóm og úrskurðað í þremur kærumálum sem varða undirbúning og grundvöll ákæru á hendur fyrrverandi forsætisráðherra, þar á meðal kröfu verjanda um frávisun einstakra ákæruliða og frávisun málsins í heild. Landsdómur hefur t.d. ákveðið að saksóknari Alþingis hafi verið löglega kjörinn og að það hafi verið lögmætt að þingið byggði ályktun um málshöfðun á skýrslu rannsóknarnefndar þingsins. Þá hefur dómurinn skorið úr um það að þær refsheimildir sem ákært er fyrir séu nægilega skýrar til að ákærði geti haldið uppi vörnum. Einnig eru reglur landsdómslaga og sakamállaga um meðferð málsins taldar fyrirsjáanlegar og ekki standa því í vegi að ákærði fái notið réttlátrar málsmeðferðar eins og stjórnarskráin gerir ráð fyrir.

Nefndin fjallaði um álitaefni málsins, þar á meðal um það hvort Alþingi hefði heimild til að afturkalla ákæru á hendur ráðherra sem fyrra þing hefði ályktað um í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og laga um ráðherraábyrgð. Meðal fræðimanna eru skiptar skoðanir um hvort Alþingi hafi þessa heimild. Það er ljóst bæði af skrifum fræðimanna sem vísað var til og í máli sérfræðinga sem komu fyrir nefndina.

Í fræðaskrifum um stjórnskipunarrétt (m.a. Bjarni Benediktsson 1940, Ólafur Jóhannesson 1960 og 1978, Gunnar G. Schram 1999 og Andri Árnason 2009) kemur fram að þegar Al-

þingi hefur samþykkt málshöfðun og kosið sækjanda og nefnd fimm þingmanna til aðstoðar eins og síðar varð sé málið komið úr höndum þingsins og að hvorki hið sama þing né nýtt þing að afloknum kosningum nýskipað geti eftir það afturkallað málsókn.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um landsdóm (3. mál 83. löggjafarþings) er gerð grein fyrir nýmæli um kosningu fimm manna saksóknarnefndar sem sé saksóknara allt í senn styrkur og aðhald. Þá segir: „En eins og nú er, hefur Alþingi engin skipti af málinu, eftir að það hefur kjörið sóknara. Með kjöri saksóknarnefndar fær Alþingi hins vegar sérstaka fulltrúa til að fylgjast með saksókninni og ýta á eftir henni, ef þörf gerist.“

Í nýrri skrifum í fjölmiðlum og fyrir nefndinni hafa hins vegar komið fram röksemdir gegn því að málið sé úr höndum Alþingis eftir að það hefur kosið saksóknara málsins. Þær ályktanir eru m.a. dregnar af úrlausnum landsdóms, almennum heimildum ákærvalds til þess að ákæra og falla frá ákæru og loks á því að niðurstaða eldri fræðimanna hafi ekki verið rökstudd. Þá var einnig vísað til eldri fræðaskrifa (Lárus H. Bjarnason 1913) um að málið sé komið úr höndum Alþingis eftir að það hefur kosið sækjanda, ári síðar (Lárus H. Bjarnason 1914) að Alþingi mundi geta fellt ákæru niður áður en málið væri komið í dóm fyrir landsdómi en það yrði gert með þingsályktun. Einnig hefur um þetta efni verið vísað til skrifa dansks fræðimanns (Poul Andersen 1954) um að ekkert sé því til fyrirstöðu að það þjóðþing sem samþykkti málshöfðun eða annað nýskipað þjóðþing afturkalli málshöfðunarákvörðun þar til dómur hefur gengið í málinu.

Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að við setningu laga um landsdóm hafi verið gengið út frá því að málið væri úr höndum þingsins án þess að talin væri þörf á að færa fyrir því efnisleg rök. Það leiddi af eðlisrökum og væri í samræmi við hefðbundnar skýringar. Það væri hins vegar ekkert í lögum sem mæli fyrir um að Alþingi hafi ekki formlega heimild til að afturkalla. Sjónarmið um að eitthvað hefði breyst varðandi heimildir til afturköllunar fyrir landsdómi við það að um meðferð mála fyrir landsdómi færi samkvæmt lögum um meðferð opinberra mála, og síðar sakamála, í stað laga um meðferð einkamála eins og var við setningu landsdómslaganna stæðust ekki. Algerlega ótakmörkuð heimild til afturköllunar hefði alltaf verið til staðar samkvæmt þeim en að hana væri ekki hægt að taka nema fyrir lögju málefnalegar forsendur.

Fyrir nefndinni kom einnig fram sjónarmið varðandi ákvæði 29. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. að auk samþykkis Alþingis þurfi atbeina forseta og tillögu ráðherra dómsmála til þess að fella niður saksókn fyrir landsdómi. Þá sé niðurfelling saksóknar sérverkefni handhafa framkvæmdarvalds sem aðrir handhafar ríkisvalds mega ekki seilast í þó að samþykki þingsins sé áskilið í tilviki ráðherraábyrgðar. Einnig var bent á að nýtt Alþingi geti ekki afturkallað landsdómsmál, ella gætu þingkosningar hreinlega snúist um sekt eða sýknu ráðherra.

Þau sjónarmið komu einnig fram að það þarf ætíð að vera unnt að hætta við málsókn. Spurningin sé hins vegar hvort það sé Alþingi sjálft sem geti ákveðið það eða hvort það sé í höndum saksóknara. Var tekið í því sambandi fram að ekki væri talið unnt að segja að Alþingi hefði ekki þetta vald og ef svo hefði verið hefði það þurft að koma skýrt fram í lögum.

Meiri hlutinn telur að í ljósi þess að ákærvaldið er í höndum Alþingis hafi það formlegt vald til að afturkalla ákæru á hendur ráðherra fyrir landsdómi en telur það hins vegar sjálfstætt álitaefni hvort og á hvaða forsendum Alþingi geti nýtt það vald.

Málsmeðferðarreglur.

Nefndin fjallaði einnig um það hvort og þá hvaða breytingar það hefði í för með sér á meðferð mála fyrir landsdómi að frá 1. janúar 2009 gilda lög um meðferð sakamála í stað laga um meðferð einkamála. Samkvæmt lögum um meðferð einkamála er byggt á því að sá

sem höfðar einkamál hafi forræði málsins og því ætíð heimild til að krefjast þess að mál verði fellt niður. Að formi til gildi því sú regla einkamálalaga að mál fyrir landsdómi yrði fellt niður ef stefnandi krefðist þess. Í athugasemdum í greinargerð með breytingum á landsdómslögum kemur fram að breytingin hafi verið lögð til þar sem eðlilegra þótti að mál sem handhafar ákærvalds höfða til refsingar sæti meðferð eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið um að það hafi í reynd ekki haft í för með sér neina breytingu í þessu efni að um meðferð mála fyrir landsdómi gildi nú eftir því sem við á lög um meðferð sakamála í stað laga um meðferð opinberra mála og þar áður laga um meðferð einkamála. Öðru geti gegnt um þann eðlismun sem er á einkamálum og sakamálum en meiri kröfur eru gerðar til þeirra síðarnefndu, svo sem varðandi réttláta málsmeðferð og réttindi sakborninga fyrir dómi.

Efnisleg skilyrði afturköllunar.

Um mál sem rekin eru fyrir landsdómi gilda lög um landsdóm, nr. 3/1963, en þeim til fyllingar gilda frá 1. janúar 2009 lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eftir því sem við getur átt. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að horfa til efnislegra skilyrða þess að saksókn verði felld niður eða ákæra afturkölluð samkvæmt þeim lögum.

Í 153. gr. laga um meðferð sakamála eru ákvæði um afturköllun ákæru og frest til útgáfu framhaldsákæru. Þar segir að ákærandi geti breytt eða aukið við ákæru með útgáfu framhaldsákæru til að leiðrétta augljósar villur eða ef upplýsingar, sem ekki lágu fyrir þegar ákæra var gefin út, gefa tilefni til. Í 146. gr. laganna er mælt fyrir um heimildir ákærvaldsins til þess að falla frá saksókn ef fyrir hendi eru efnislegar ástæður svo sem ef brot er smávægilegt eða fyrisjáanlegt er að umfang málsins verði í verulegu ósamræmi við þá refsingu sem vænta má; brot hefur valdið sakborningi sjálfum óvenjulega miklum þjáningum eða aðrar sérstakar ástæður mæla með því að fallið sé frá saksókn, enda verði að telja að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar. Fyrir nefndinni kom fram að ákærvaldið þarf ætíð að byggja á málefnalegum sjónarmiðum þegar saksókn er felld niður.

Nefndin fjallaði um það hvort fyrir hendi væru efnislegar ástæður sem ættu að leiða til þess að málið yrði fellt niður eins og tillagan gerir ráð fyrir. Leitaði nefndin m.a. eftir afstöðu saksóknara Alþingis og aðstoðarsaksóknara um það hvort komnar væru fram upplýsingar eða gögn sem breyttu málinu í þá veru. Af hálfu saksóknara og aðstoðarsaksóknara kom fram að ekkert hefði breyst efnislegt í málinu eða nokkuð það komið fram við rannsókn málsins sem leiddi til þess að saksóknari leitaði til Alþingis með beiðni um samþykkt nýrrar þingsályktunartillögu um breytingu á ákæru eða afturköllun hennar. Þá kom fram að í flestum tilvikum þar sem mál eru felld niður hjá ákærvaldinu er innan tilsetts tíma, hér 3 eða 6 mánaða, höfðað nýtt mál enda algengustu ástæður niðurfellingar þær að ágallar eða formgallar séu á málshöfðun. Meiri hlutinn bendir á að af þessum fresti leiðir að málinu yrði ekki endanlega lokið með afturköllun ákæru á þessu stigi.

Meiri hlutinn telur að til þess að unnt sé að afturkalla ákæru fyrir landsdómi þurfi að liggja fyrir efnislegar ástæður eða efnisleg sjónarmið sem réttlæta slíkt. Telur meiri hlutinn engar slíkar fram komnar og jafnframt að ekkert það sé fram komið sem leiða ætti til þess að saksókn yrði felld niður. Þá telur meiri hlutinn þá málsmeðferðarreglu gilda við afturköllun ákæru á hendur ráðherra að tillaga um slíkt eigi að berast frá saksóknara Alþingis að höfðu samráði við saksóknarnefnd, sbr. ákvæði 16. gr. laga um landsdóm. Slík tillaga hefur ekki borist.

Hæfi þingmanna.

Nefndin fjallaði á fundum sínum einnig um hæfi þingmanna til að fjalla um málið, m.a. í tengslum við að nokkrir þingmenn eru á vitnalista í því máli sem til umfjöllunar er fyrir landsdómi. Í 48. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að þingmenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína. Eina formlega vanhæfisreglan um þingmenn er 3. mgr. 71. gr. þingskapa sem varðar þátttöku í atkvæðagreiðslu en þar er kveðið á um að enginn þingmaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín. Hvorki í stjórnarskrá né lögum um þingsköp Alþingis er því að finna aðrar formlegar reglur sem útiloka þingmann frá því að taka þátt í meðferð máls sem hann varðar.

Aðgangur að gögnum.

Nefndin fjallaði einnig um hvernig fari um aðgang almennings að gögnum málsins hvort sem því er lokið með dómi eða það afturkallað. Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda um aðgang almennings að gögnum. Skv. 2. mgr. 2. gr. gilda lögin ekki um rannsókn sakamála eða saksókn. Samkvæmt lögum um Þjóðskjalasafn ber að skila gögnum dómstóla til safnsins og fer um aðgang að gögnum þess samkvæmt upplýsingalögum. Í 8. gr. þeirra er kveðið á um takmarkalausán upplýsingarétt almennings að gögnum sem eru undanþegin upplýsingarétti þegar liðin eru 30 ár frá því að gögn urðu til, að frátöldum upplýsingum er varða einkamálefni einstaklinga, en aðgang að þeim skal fyrst veita að 80 árum liðnum frá því að þau urðu til.

Aðgangur að gögnum úr sakamálum er mjög takmarkaður þar sem upplýsingalög undanskilja gögn vegna rannsóknar í opinberum málum og gögn hjá dómstólum. Þannig eru afrit af ákæru og greinargerð verjanda í þessu máli eingöngu aðgengileg fyrir almenning en önnur gögn undanþegin aðgangi í 30 ár frá því að þau urðu til nema gögnin varði einkamálefni einstaklinga, þá eru þau undanþegin aðgangi í 80 ár.

Af þessu leiðir að ef málið verður afturkallað verður því lokað og gögn þess verða ekki aðgengileg fyrr en eftir 30 ár og 80 ár, eftir atvikum. Verði málið hins vegar flutt verður það gert í heyrenda hljóði og málgögn lögð fram.

Frávísunartillaga.

Meiri hlutinn leggur til að tillögunni verði vísað frá með svofelldri

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Með vísan til þess sem að framan er ritað og í ljósi þess að saksóknari Alþingis og varasaksóknari telja að ekkert nýtt hafi komið fram í málinu og því ekki efni til þess að fjalla nánar um það samþykkir Alþingi að **vísa málinu frá** og taka fyrir næsta mál á dagskrá.

Varatillaga:

Meiri hlutinn leggur til að þingsályktunartillagan verði **felld**.

Mörður Árnason gerir fyrirvara við málið hvað varðar tímasetningu og túlkun þingskapa. Magnús M. Norðdahl er samþykkur niðurstöðu og tillögu meiri hluta nefndarinnar en kýs að færa ítarlegri rök fyrir afstöðu sinni í sérstöku nefndaráliti.

Alþingi, 28. febrúar 2012.

Valgerður Bjarnadóttir,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Mörður Árnason,
með fyrirvara.

Margrét Tryggvadóttir.

Lúðvík Geirsson.