

## Nefndarálit

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

Frá 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Annar minni hluti leggur áherslu á að Alþingi taki efnislega afstöðu til þingsályktunartillögu um afturköllun ákæru á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, og styður efni hennar. Ótvírætt er að Alþingi hefur fulla heimild til að taka ákvörðun um afturköllun ákærunnar og telur 2. minni hluti líka að fram séu komin margvísleg málefnaleg sjónarmið sem rökstyðji slíka niðurstöðu. Þá hafnar 2. minni hluti alfarið sjónarmiðum sem fram hafa komið um að einstakir þingmenn, t.d. þeir sem eru á vitnalista í málinu, séu vanhæfir til að taka þátt í afgreiðslu málsins á þingi. Vísast um það til afdráttarlausrar niðurstöðu fræðimanna um að þingmenn verði ekki vanhæfir til að taka þátt í afgreiðslu einstakra mála á þingi, nema í þeim tilvikum þegar um er að ræða fjárveitingar til þeirra sjálfra. 2. minni hluti tekur undir niðurstöðu meiri hlutans hvað þetta atriði varðar.

2. minni hluti vekur athygli á því að aðaltillaga meiri hlutans felst í því að málinu verði vísað frá. Það vekur nokkra furðu enda kom slík tillaga einnig fram við fyrri umræðu um þingmálið 20. janúar en var hafnað í atkvæðagreiðslu. Ekki verður annað séð en að frávísunartillagan nú byggist í öllum aðalatriðum á sömu forsendum og frávísunartillagan sem þá var felld. Því er nærtækt að líta svo á að Alþingi hafi þegar tekið afstöðu til þessarar tillögu. Þessi vinnubrögð eru undarleg og er ekki hægt að túlka öðru vísi en svo að meiri hlutinn vilji aftur reyna að koma í veg fyrir að Alþingi taki efnislega afstöðu til afturköllunarinnar.

### Alþingi er heimilt að afturkalla ákæru.

Talsverð vinna var lögð í það af hálfu nefndarinnar að fara yfir spurningar sem tengjast heimild Alþingis til að afturkalla ákæru. Voru allmargir gestir kallaðir fyrir nefndina vegna þess máls og skrifleg gögn lögð fram. Niðurstaða langflestra þeirra sérfræðinga sem fyrir nefndina komu var á þá leið að ákærvaldið væri ótvírætt í höndum þingsins í málum sem vörðudu ráðherraábyrgð og landsdóm. Þar sem ekki væri að finna sérákvæði um afturköllun ákæru í landsdómslögnum væri nauðsynlegt að líta til ákvæða laga um meðferð sakamála í þeim efnum. Styðst sú niðurstaða meðal annars við nügildandi 51. gr. laga um landsdóm, eins og henni var breytt með lögum nr. 88/2008. Kemur þá til skoðunar 2. mgr. 153. gr. sakamálagaga en þar segir að ákærandi geti allt fram til þess að dómur sé upp kveðinn afturkallað ákæru sem hann hefur gefið út eða fallið frá einstökum ákæruatriðum.

Í ljósi þessa er það afdráttarlaus afstaða 2. minni hluta að heimilt sé að afturkalla ákæru sem gefin hefur verið út í landsdómsmáli og að ákvörðunarvaldið í þeim efnum sé í höndum Alþingis. Fer sú afstaða saman við niðurstöðu meiri hlutans, sem birtist í áliti hans. Hin upphaflega ákvörðun um ákæru var tekin af Alþingi og því er það einungis þingið sjálft sem getur tekið nýja ákvörðun sem felur í sér afturköllun. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins telja þannig að ekki verði litið svo á að ákvörðunarvaldið í þessum efnum sé í höndum saksóknara Alþingis, enda sé sá eðlismunur á stöðu saksóknara þingsins og saksóknara í almennum saka-

málum að saksóknari þingsins taki við ákæru sem ákveðin hafi verið af þinginu og sé bundinn af efni þeirrar þingsályktunar sem Alþingi hefur samþykkt, en saksóknari í almennum sakamálum taki sjálfur ákvörðun um hvort gefa skuli út ákæru og hvert innihald ákærunnar eigi að vera. Þá verður heldur ekki fallist á að það sé skilyrði þess að Alþingi geti tekið mál af þessu tagi upp að nýju að ábending eða tillaga um slíkt komi frá saksóknara Alþingis. Saksóknara er vissulega heimilt að koma slíkri tillögu á framfæri en það útilokar ekki að málið sé tekið upp að eigin frumkvæði þingsins. Almennur réttur einstakra þingmanna til að flytja mál verður ekki takmarkaður nema með skýrum ákvæðum. Þau eru ekki til staðar í þessu tilviki. Þá ber að áréttta að samkvæmt stjórnarskrá er ákærvald í landsdómsmálum ótvírætt hjá Alþingi. Ef ætlunin væri að takmarka meðferð þess ákærvalds með einhverjum hætti hlyti slík takmörkun að koma fram í stjórnarskránni sjálfri. Sú fullyrðing meiri hlutans að 16. gr. landsdómslaganna hafi einhverja þýðingu hvað þetta álitamál varðar fær ekki staðist.

### **Greinarmunur á afturköllun ákæru og niðurfellingu saksóknar.**

Í ljósi umræðna í nefndinni er ástæða til að taka fram að tillagan sem hér um ræðir gerir ráð fyrir afturköllun ákæru en ekki því að fallið verði frá saksókn. Hér er um tvær mismunandi ákvarðanir að ræða sem samkvæmt sakamálalögum styðjast við mismunandi lagaákvæði. Um afturköllun ákæru er fjallað í 2. mgr. 153. gr., sbr. b-lið 1. mgr. 170. gr., en um niðurfellingu saksóknar er fjallað í 146. gr. Ekki eru í lögnum tilgreind sérstök skilyrði þess að ákæra sé afturkölluð en heimild til niðurfellingar saksóknar er bundin tilteknum skilyrðum. Samkvæmt því sem fram hefur komið í umfjöllun nefndarinnar getur afturköllun ákæru meðal annars átt við ef mat handhafa ákærvalds varðandi líkur á sakfellingu hefur breyst þannig að hann telji meiri líkur á sýknu en áður. Niðurfelling saksóknar á hins vegar við í þeim tilvikum að ákærandi telur enn líkur á sakfellingu en metur stöðuna hins vegar svo að önnur sjónarmið eða rök geti staðið til þess að fallið sé frá saksókn. Þarf þá að líta til skilyrða 146. gr. Ekki er þörf á því í þessu máli.

Því sjónarmiði hefur verið hreyft á vettvangi nefndarinnar að 29. gr. stjórnarskrárinnar sé eina ákvæðið í stjórnarskrá og lögum sem feli í sér heimild til að endurskoða ákvörðun um málarekstur gegn ráðherra á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og landsdóm. Til þess að Alþingi geti komið að slíkri ákvörðun þurfi því aðkomu forseta og eftir atvikum ráðherra. Því sjónarmiði hafna fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni. 29. gr. felur í sér almenna heimild forseta til að fella niður saksókn, náða menn og veita almenna uppgjöf saka. Sú heimild forseta takmarkast aðeins af því að samþykki Alþingis er nauðsynlegt ef forseti hyggst leysa ráðherra undan saksókn eða refsingu sem landsdómur hefur ákveðið. Hin almenna heimild forsetans er meginreglan í ákvæðinu en aðkoma þingsins undantekning, í þeim tilvikum sem sérstaklega er vísað til. Tilvísunin til Alþingis í þessari grein felur því aðeins í sér takmörkun á hinni almennu heimild forseta til ákvarðana af þessu tagi en girðir ekki með neinum hætti fyrir sjálfstæða ákvörðun Alþingis um að afturkalla ákæru.

### **Málefnaleg skilyrði eru fyrir afturköllun ákæru.**

Eins og áður er rakið eru ekki tilgreind í lögum um meðferð sakamála efnisleg skilyrði fyrir afturköllun ákæru. Ekki er heldur í lögnum krafist sérstaks rökstuðnings fyrir slíkri ákvörðun. Ekki er um það deilt að ákvarðanir af þessu tagi verða að styðjast við málefnaleg sjónarmið en lögin veita hins vegar ekki leiðsögn um það hver þau sjónarmið eiga að vera. Af því leiðir að handhafi ákærvalds verður að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort tilefni sé til afturköllunar og á hvaða sjónarmiðum hann byggir slíka ákvörðun. Alþingismenn standa nú frammi fyrir slíku mati og í ljósi þess að handhafar ákærvaldsins eru í þessu tilviki 63 er ekki útilokað að þeir byggji niðurstöðu sína á mismunandi forsendum. Þannig kann að vera

munur á mati og rökstuðningi þeirra sem aldrei töldu tilefni til ákæru og þeirra sem studdu ákæruna upphaflega en telja nú forsendur breyttar af ýmsum ástæðum.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni eru rakin ýmis málefnaleg sjónarmið fyrir því að afturkalla ákæruna. Í fyrsta lagi er vísað til þess að samkvæmt þingsályktunartillögu meiri hluta svokallaðrar þingmannanefndar í september 2010 var gert ráð fyrir að fjórir fyrrverandi ráðherrar yrðu ákærðir. Þegar greidd voru atkvæði um ákæru á hendur Geir H. Haarde máttu þingmenn almennt búast við því að sambærileg niðurstaða yrði í atkvæðagreiðslum um ákæru á hendur hinum ráðherrunum þremur. Svo fór ekki sem kunnugt er og er ljóst af ummælum ýmissa þingmanna að þannig hafi forsendur fyrir afstöðu þeirra breyst verulega. Mikill munur sé á því að draga einn fyrrverandi ráðherra fyrir dóm vegna þeirra atvika sem áttu sér stað 2008 og þess að ákæra fjóra fyrrverandi ráðherra, sem hafi komið að ýmsum ákvörðunum á þeim tíma með margvíslegum hætti. Það veki nýjar spurningar um hvort jafnræðis og sanngirni sé gætt með ákærunni.

Þá er rétt að minna á að frá september 2010 hafa komið fram mun meiri upplýsingar um hina alþjóðlegu fjármálakreppu sem hófst á sumar- og haustmánuðum 2008 og afleiðingar hennar bæði hér á landi og erlendis. Hundruð banka víða um heim hafa ríðað til falls og fjármálakerfi og efnahagslíf margra þjóðríkja orðið fyrir þungum áföllum. Mat á því hvað íslensk stjórnvöld áttu að gera og hvað þau gátu hugsanlega gert á þeim tíma getur því verið annað í dag en haustið 2010. Slíkt getur haft áhrif á mat manna á því hvort líklegt sé að einstakir liðir sem eftir standa í ákærunni gegn Geir H. Haarde séu líklegir til að leiða til sakfellingar. Eins og kunnugt er hlýtur ákvörðun um að ákæra alltaf að byggjast á mati á því að meiri líkur en minni séu á því að ákæran leiði til sakfellingar.

Loks er um það fjallað í greinargerð með tillögunni að efnislegt inntak sakamálsins hafi breyst verulega þegar landsdómur vísaði frá tveimur fyrstu liðum ákærunnar. Úrskurður landsdóms frá 3. október 2011 fjallaði um form en ekki efni en í ljósi þess að tveimur veigamestu ákæruleiðunum var vísað frá verður að telja að forsendur ákærunnar hafi breyst verulega. Þeir ákæruleiðir sem eftir standa eru mun afmarkaðri og þrengri en þeir sem vísað var frá. Það getur haft umtalsverð áhrif á mat einstakra þingmanna á því hvort líklegt sé að ákæran leiði til sakfellingar eða ekki.

### Niðurstaða.

2. minni hluti er í ljósi þessa þeirrar skoðunar að margar málefnalegar ástæður séu fyrir því að afturkalla ákæruna. Þar reynir hins vegar á mat þingmanna hvers fyrir sig. Vandséð er hvers vegna þingmenn sem ekki töldu tilefni til að ákæra Geir H. Haarde í september 2010 ættu að telja tilefni til ákæru nú. Ekkert hefur komið fram í málinu frá þeim tíma sem eykur líkur á sakfellingu. Á hinn bóginn hefur komið fram að ýmsir þeirra sem studdu ákæru-tillöguna á sínum tíma telja forsendur breyttar og meta málið með öðrum hætti nú.

Í ljósi þessa hafnar 2. minni hluti þeirri niðurstöðu meiri hlutans að vísa beri málinu frá. Þvert á móti telur 2. minni hluti mikilvægt að Alþingi fái tækifæri til að taka að nýju efnislega afstöðu til ákærunnar. 2. minni hluti leggst því gegn frávísunartillögu meiri hlutans og leggur til að þingsályktunartillagan verði samþykkt.

Alþingi, 29. febrúar 2012.

Birgir Ármannsson,  
frsm.

Ólöf Nordal.

## Fylgiskjal I.

*Róbert R. Spanó:*

**Getur Alþingi afturkallað málshöfðun á hendur  
fyrirverandi forsætisráðherra?**  
(Fréttablaðið, 10. janúar 2012.)

**Tillaga til þingsályktunar um afturköllun málshöfðunar.**

Formaður Sjálfstæðisflokksins hefur lagt fram tillögu á Alþingi þar sem lagt er til að þingið álykti að fella úr gildi fyrri ályktun þess um málshöfðun gegn fyrirverandi forsætisráðherra frá 28. september 2010. Þá feli Alþingi saksóknara þingsins að afturkalla í heild ákæru sem þingfest var fyrir Landsdómi 7. júní 2011. En getur Alþingi afturkallað málshöfðun á hendur ráðherra? Um það verður fjallað að þessu sinni.

**Kenningar fræðimanna og gildi þeirra.**

Íslenskir fræðimenn hafa fjallað um hvort Alþingi geti afturkallað málshöfðun á hendur ráðherra. Í riti sínu Stjórnlagafræði frá 1913 tók Lárus H. Bjarnason prófessor fram að þegar Alþingi hefði ályktað um málshöfðun og kosið sækjanda væri málið komið úr höndum þess. Ári síðar í öðru riti, Um Landsdóminn, setti hann hins vegar fram aðra skoðun. Þá sagði hann að Alþingi myndi þó geta fellt ákæru niður, áður en málið væri komið í dóm fyrir Landsdómi, enda yrði það gert með þingsályktun. Bjarni Benediktsson prófessor og síðar ráðherra fjallaði einnig um þetta álitaeftni í riti sínu Ágrip af íslenskri stjórnlagafræði II frá 1940. Þar sagði hann að eftir að málshöfðun hefði verið samþykkt hefði hvorki sama þing né nýkosið heimild til að afturkalla hana. Það yrði aðeins gert á grundvelli þágildandi 24. gr. stjórnarskrárinnar, nú 29. gr., þar sem forseta er veitt heimild til að leysa ráðherra undan saksókn með samþykki Alþingis. Ólafur Jóhannesson prófessor og síðar ráðherra var sama sinnis og Bjarni í ritinu Stjórnskipun Íslands sem kom fyrst út 1960. Kenningar fræðimanna hafa ekki gildi sem lög. Þær geta þó veitt gagnlegar vísbendingar um gildandi réttarástand enda tefli fræðimaðurinn fram sannfærandi rökum fyrir afstöðu sinni. Í ritum þeirra Lárusar, Bjarna og Ólafs eru ekki færð fram efnisleg rök fyrir afstöðu þeirra. Verður að hafa það í huga þegar vægi þessara kenninga er metið. Þá er ljóst að sjónarmið þeirra eru ekki samhljóða um hvort Alþingi sé fært að afturkalla málshöfðun á hendur ráðherra.

**Þarf forseti að eiga frumkvæði að afturköllun málshöfðunar á hendur ráðherra?**

Í ritum Bjarna Benediktssonar og Ólafs Jóhannessonar er vísað til þess að forseti geti samkvæmt lokamálslið 29. gr. stjórnarskrárinnar leyst ráðherra undan saksókn með samþykki þingsins. Hvaða þýðingu hefur þetta ákvæði fyrir það tilvik þegar lagt er til að Alþingi hafi frumkvæði að því að afturkalla fyrri málshöfðun á hendur ráðherra? Nokkrir valkostir við túlkun ákvæðisins koma til greina, en ekki gefst tóm til að reifa þá alla hér. Sá skilningur er nærtækastur að ákvæðið mæli aðeins fyrir um þá undantekningu frá almennri heimild forseta til að leysa menn undan saksókn að í tilviki ráðherra verði það einungis gert með samþykki þingsins. Alþingi hafi eftir sem áður heimild til að eiga frumkvæði að slíkri afturköllun án atbeina forseta standi til þess meirihluti. Rökin fyrir þessum skilningi eru einkum eftirfarandi: Í fyrsta lagi lætur forseti ráðherra framkvæma vald sitt samkvæmt 13. gr. stjórnarskrárinnar og er valdið samkvæmt 29. gr. þannig í reynd hjá ráðherra. Þegar stjórnarskráin var sett hafði dómsmálaráðherra hið almenna ákærvald. Svo er ekki lengur. Í öðru lagi skýtur það

skökku við að frumkvæði að því að láta saksókn á hendur ráðherra niður falla sé bundið við ákvörðun annars ráðherra sem handhafa framkvæmdarvalds. Mun eðlilegri skýring á ákvæðinu er því sú að um sé að ræða sérreglu hyggist ráðherra á annað borð eiga frumkvæði að tillögugerð til forseta um að leysa ráðherra undan saksókn en hann verði þá að leita eftir samþykki þingsins enda hafi það ákærvaldið á hendi. Það breyti þó engu um almenna heimild Alþingis til að afturkalla fyrri ákvörðun um málshöfðun kjósi þingið svo. Það felist beinlínis í því ákærvaldi sem þinginu er fengið í 14. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessu sambandi má nefna viðhorf Einars Arnórssonar prófessors sem hann setti fram í riti sínu Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði I árið 1935. Þar rökstuddi hann að í 29. gr. stjórnarskrárinnar væri byggt á því að Alþingi ætti að ráða yfir bæði málshöfðun og framkvæmd refsingar „með því að ákærvald þess væri í raun rjettri skert, ef annað vald gæti ákveðið niðurfall saksóknar og eftirgjöf refsingar“. Undir þetta tók Ólafur Jóhannesson í riti sínu Stjórnskipun Íslands. Í þriðja lagi skal áréttað að lokamálsliður 29. gr. stjórnarskrárinnar er undantekning, en slíkar reglur verður jafnan að túlka þröngt.

### **Tilvísun Landsdómslaga til laga um meðferð sakamála.**

Við setningu Landsdómslaga árið 1963 gerðu lögin ráð fyrir því að þegar sérreglum laganna sleppti færi um meðferð máls fyrir Landsdómi eftir lögum um meðferð einkamála eftir því sem við gat átt. Að formi til gildi þá sú regla einkamálalaga að mál fyrir Landsdómi yrði fellt niður ef stefnandi krefðist þess. Samkvæmt stjórnarskrá og lögum um Landsdóm var Alþingi stefnandi ekki saksóknari þingsins. Hinn 1. janúar 2009 tóku lög nr. 88/2008 um meðferð sakamála gildi. Þá var lögum um Landsdóm breytt á þann veg að nú er vísað í staðinn til sakamálalaga. Í úrskurðum Landsdóms í máli fyrrverandi forsætisráðherra hefur þetta tilvísunarákveði haft verulega þýðingu. Reglum sakamálalaga hefur verið beitt til fyllingar sérreglum Landsdómslaga. Í úrskurði Landsdóms frá 3. október sl. er skýrt tekið fram að það sé á valdi Alþingis að takmarka eða auka við ákæratriði. Á því hafi saksóknari Alþingis ekkert forræði og verði hann því að beina því til Alþingis að samþykkja nýja þingsályktun um þær breytingar sem hann telur rétt að gera. Þótt þarna sé vísað til frumkvæðis saksóknara standa ekki rök til þess að Alþingi geti ekki sjálft ákveðið að eigin frumkvæði að gera breytingar á ákæru eða jafnvel að afturkalla hana. Alþingi hefur samkvæmt stjórnarskránni eitt forræði á því hvort mál sé höfðað og þar með einnig forræði á því hvort málshöfðun verði takmörkuð eða frá henni horfið að öllu leyti. Þá bætist það við að samkvæmt 51. gr. Landsdómslaga gilda nú 2. mgr. 153. gr. og b-liður 1. mgr. 170. gr. sakamálalaga um meðferð mála fyrir Landsdómi. Í fyrrnefnda ákvæðinu er ákæranda veitt heimild til að afturkalla ákæru allt þar til dómur er uppkveðinn. Verður mál þá fellt niður samkvæmt síðarnefnda ákvæðinu. Gerist það með einfaldri bókun í þingbók nema ágreiningur rísi á milli aðila. Ákærandinn í máli fyrrverandi forsætisráðherra er Alþingi samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar. Alþingi hefur því skýra lagaheimild til að afturkalla málshöfðun á hendur fyrrverandi forsætisráðherra. Ekkert í stjórnarskránni takmarkar þetta vald Alþingis, en slíkt hefði verið nauðsynlegt til að hægt væri að fallast á fræðikenningar Bjarna Benediktssonar og Ólafs Jóhannessonar. Sérstaklega ber að áréttá að tilvísanir þeirra til 29. gr. stjórnarskrárinnar voru ekki rökstuddar sérstaklega. Það ákvæði getur ekki staðið því í vegi að Alþingi hafi frumkvæði að því að afturkalla málshöfðun á hendur ráðherra og þá án atbeina forseta, eins og áður er rökstutt.

## Fylgiskjal II.

*Stefán Már Stefánsson:*

### **Um ákæru í landsdómsmálinu.** (Morgunblaðið, 17. janúar 2012.)

Með lögum nr. 142/2008 var rannsóknarnefnd á vegum Alþingis farið að leita „sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 auk tengdra atburða“. Rannsóknarnefndin samdi ítarlega skýrslu um þetta dagsetta 12. apríl 2010. Í framhaldi af því fjallaði sérstök nefnd níu þingmanna um skýrsluna en nefndinni var m.a. falið að móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndar. Meirihluti þingmannanefndarinnar lagði á þessum grunni fram tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn fjórum fyrrverandi ráðherrum. Við atkvæðagreiðslu á Alþingi 28. september 2010 var þessi tillaga samþykkt að því er varðar málshöfðun á hendur ákærða en að öðru leyti fékk hún ekki framgang. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar getur Alþingi kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra og dæmir landsdómur í þeim málum. Alþingi fer með ákæruvald í málum sem það ákveður að höfða gegn ráðherra. Þegar metið er við venjulega meðferð sakamála hvort ákæra skuli gefin út, hvers efnis hún eigi að vera og hverjir skuli ákærðir, fellur það í hlut sérfræðingar (ákæranda) að kanna hvort grundvöllur sé til hennar miðað við þau gögn sem aflað hefur verið. Ríkissaksóknari hefur auk þess eftirlit með málsmeðferð standist allar laga-kröfur. Komi fleiri en einn við sögu sem hugsanlegir brotamenn við tiltekin brot ber ákæranda að kanna hvort sami eða svipaður grundvöllur sé fyrir hendi að því er einn eða fleiri varðar. Meti ákærandi atvik þannig að staða hinna grunuðu sé sambærileg ber honum að gefa út ákæru á hendur þeim öllum. Ákærandi hefur því ekki frjálst val um það hverja hann ákærir heldur ber honum að meta þátt hvers og eins þeirra á hlutlægum grunni enda standa allir jafnt fyrir lögnum að þessu leyti. Meginreglan er að telji ákærandi það sem fram er komið ekki nægilegt eða líklegt til sakfellis lætur hann við svo búið standa en ella ber honum að höfða mál á hendur sakborningi. Þetta þýðir með öðrum orðum að ákæranda ber að höfða mál gegn öllum þeim sem koma við sögu í tilteknu brotamáli ef hann telur það sem fram er komið nægilegt eða líklegt til sakfellis en ella ber honum að fella það niður. Þessar reglur endurspeglar viðurkennd sjónarmið í nútíma sakamálaréttarfi.

Í fyrrgreindu landsdómsmáli má ætla að tilgangurinn með skipun sérstakrar þingmannanefndar hafi m.a. verið sá að fela henni að vinna nauðsynlega sérfræðivinnu við að kanna hvort skilyrði fyrir útgáfu ákæru væru fyrir hendi, hvers efnis hún ætti að vera og hverjir skyldu ákærðir ef til kæmi. Svo tókst til í framhaldinu að Alþingi átti ekki aðeins þess kost að samþykkja tillögur þingmannanefndarinnar eða hafna þeim í heild sinni heldur einnig endurskoða niðurstöðu hennar. Það var gert og ákvörðun tekin um að höfða mál gegn einum ráðherra í stað fjögurra sem þingmannanefndin hafði lagt til. Af því leiddi tvenns konar ágalla: Í fyrsta lagi að niðurstaða kosningar á Alþingi um það hverjir skyldu ákærðir kann að hafa orðið tilviljunarkennd. Forsenda sumra þingmanna kann t.d. að hafa verið sú að þeir samþykktu því aðeins ákærana að allir yrðu ákærðir líkt og þingmannanefndin lagði til. Heildarniðurstaðan gæti því hafa orðið önnur en meirihluti þingmanna reiknaði með og gerði ráð fyrir. Það er illa stætt á því að tilviljanir geti ráðið því hverjir skuli sæta ákæru. Í öðru lagi má ætla að skort hafi á fagleg vinnubrögð við ákvörðun um málshöfðun. Þingmannanefndin hafði faglegu hlutverki að gegna sem áður sagði. Að því leyti má jafna verkefnum hennar til þess faglega mats sem jafnan liggur til grundvallar útgáfu ákæru í venjulegum

sakamálum. Með því hins vegar að gefa Alþingi kost á að kjósa um hvort mál skyldi höfða á hendur hverjum og einum sakborninga var þessu faglega mati vikið til hliðar og fært í hendur einstakra þingmanna. Leiða má líkum að því að sú sérfræðipækning sem þingmannanefndin hafði yfir að ráða hafi ekki verið fyrir hendi hjá sérhverjum þingmanni að sama skapi. Þetta á alveg sérstaklega við þar sem sakarefnið beindist að ýmsum meintum athafnaleysisbrotum. Einmitt í slíkum málum eru öll matsatriði um sekt eða sýknu sérstaklega vandasöm.

Af framansögðu má leiða líkum að því að umrædd málsmeðferð Alþingis hafi í þýðingarmiklum atriðum vikið frá almennum og viðurkenndum reglum um höfðun sakamála. Sé það rétt dregur það mjög úr trúverðugleika ákærunnar.

### Fylgiskjal III.

*Ragnar H. Hall:*

#### **Um niðurfellingu sakamáls.** (Fréttablaðið, 19. janúar 2012.)

Fyrir fáeinum dögum birtist í Fréttablaðinu grein eftir Róbert Spanó lagaprófessor þar sem hann fór yfir lögfræðileg álitaefti um niðurfellingu máls fyrir Landsdómi. Próffessorinn komst að þeirri niðurstöðu að Alþingi færi með ákærvald í málinu, málið væri rekið eftir meginreglum laga um meðferð sakamála nr. 50/2008 og þetta sama ákærvald hefði fulla heimild til að fella málið niður með nýrri ákvörðun. Þingflokkur Hreyfingarinnar hefur komið saman til að fjalla um þetta álitaefti. Tilefni þess er tillaga formanns Sjálfstæðisflokksins um að Alþingi álykti að yfirstandandi mál fyrir Landsdómi gegn Geir Haarde verði fellt niður. Hreyfingin boðar, að komi til umfjöllunar um þess háttar þingsályktunartillögu inni á Alþingi muni þingmenn hennar flytja tillögu um nýja ákvörðun um málssókn gegn hinum þremur ráðherrunum sem Alþingi ákvað á sínum tíma að ákæra ekki. Afstaða Hreyfingarinnar þarfnast athugunar. Samkvæmt lögum um meðferð sakamála tekur ákærvaldið ákvörðun um hvort mál skuli höfðað á hendur tilteknum manni fyrir ætlaða refsiverða háttsemi. Ef maður hefur fengið stöðu grunaðs manns við rannsókn tekur ákærvaldið formlega ákvörðun um framhaldið. Ef ákveðið er að sækja ekki mál á hendur honum er sú ákvörðun endanleg og verður ekki endurskoðuð nema fram komi ný sönnunargögn sem kollvarpa hinni fyrri ákvörðun – grundvöllur máls verður þá annar. Það var einmitt þannig þegar ákvörðun var tekin á Alþingi um að ákæra Geir Haarde að formleg ákvörðun var tekin um að ákæra ekki þrjá aðra ráðherra sem þingnefnd hafði gert tillögu um. Það þýðir að málshöfðun á hendur þeim getur ekki komið til greina.

#### **Hæstaréttarmálið nr. 4/2009.**

Hinn 4. janúar 2009 var kveðinn upp dómur í Hæstarétti í máli sem ákærvaldið höfðaði á hendur fjórum mönnum. Þrír þeirra voru ákærðir fyrir skattalagabrot, en sá fjórði var endurskoðandi, sem ákærður var fyrir brot á lögum sem gilda um starfsemi hans og voru þau talin hafa gert hinum kleift að brjóta skattalög. Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að vísa bæri ákærinni frá dómi að því er varðaði sakargiftir á hendur þeim þremur sem ákærðir voru fyrir skattalagabrot, en frávísunarkrafa var ekki gerð af hálfu endurskoðandans. Hæsti-

réttur breytti ekki þessari ákvörðun, þannig að þegar niðurstaða hans lá fyrir var bara einn sakborningur eftir í málinu. Ákærvaldið ákvað þá að fella málið niður gagnvart honum líka.

Þetta mál þekkir aðstoðarmaður saksóknara Alþingis mjög vel – hann rak málið af hálfu ákærvaldsins frá upphafi til enda. Honum er að sjálfsögðu ljóst að ákærvaldið í máli Geirs Haarde er hjá Alþingi, og að Alþingi hefur fulla heimild til að taka nýja ákvörðun í því máli. Nú er alveg sérstakt tilefni fyrir Alþingi til að taka nýja ákvörðun – mikilvægum þáttum ákærunnar í málinu hefur verið vísað frá vegna gallaðs málatilbúnaðar.

## Fylgiskjal IV.

*Valtýr Sigurðsson:*

### **Ákærvald í meðförum Alþingis.**

(Morgunblaðið, 19. janúar 2012.)

Í Morgunblaðinu hinn 17. janúar sl. gat að líta tvær greinar sem fjölluðu um ákæru Alþingis á hendur Geir H. Haarde. Annars vegar var um að ræða grein innanríkisráðherra, Ögmundar Jónassonar, og hins vegar grein Stefáns Más Stefánssonar prófessors. Greinarnar voru ólíkar á margan hátt eins og ætla mátti þar sem annar greinarhöfundur er stjórnmalamaður en hinn fræðimaður. Hins vegar vill svo til að þær styðja á margan hátt niðurstöðu hvors greinarhöfundar fyrir sig. Stefán Már segir m.a. í grein sinni að sú ákvörðun Alþingis að kjósa um það hvort mál skyldi höfða á hendur hverjum og einum þeirra fjögurra ráðherra sem þingmannanefndin lagði til að ákærðir yrðu, hafi leitt til tvenns konar ágalla. Þannig hafi ákvörðunin orðið tilviljunarkennd og forsendur sumra þingmanna, sem gengið hafi út frá því að annaðhvort yrðu allir ákærðir eða enginn, brostin. Þá hafi þetta fyrirkomulag vikið til hliðar faglegu mati þingmannanefndarinnar og það færst í hendur einstakra þingmanna. Leiða meggi að því líkum að nauðsynleg sérfræðipækking hafi ekki verið til staðar hjá einstaka þingmönnum í sama mæli og hjá nefndinni. Niðurstaða athugunar Stefáns Más er sú, veruleg hætta sé á að meðferð Alþingis á málinu hafi vikið í þýðingarmiklum atriðum frá almennum og viðurkenndum reglum um höfðun sakamála.

Grein Ögmundar, sem ber heitið „Við gerðum rangt“ staðfestir þetta rækilega. Ögmundur greiddi atkvæði með því að allir ráðherrarnir skyldu ákærðir. Hann segir hins vegar að málið hafi tekið eðlisbreytingu þegar niðurstaðan varð sú að aðeins einn skyldi ákærður. Taldi hann að mistök hefðu verið gerð með því að stöðva ekki atkvæðagreiðsluna þegar í ljós kom hvert stefndi og hún tók á sig „afskræmda flokkspólítíska mynd“. Í hans huga voru forsendur brostnar fyrir ákvörðun hans. Kæmi málið til kasta Alþingis á ný myndi hann greiða atkvæði með öðrum hætti. Ögmundur á heiður skilinn fyrir grein sína sem er rituð af mikilli einlægni.

Það eru hins vegar viðbrögð einstakra þingmanna við þessum tíðindum sem vakið hafa athygli mína. Svo virðist sem viðkomandi þingmenn hafi ekki nauðsynlega þekkingu á þessu viðkvæma valdi sem ákærvald vissulega er. Þannig virðast þeir telja að unnt sé að ákæra til þess eins að sefa reiði hins almenna borgara, ákæra vegna þess að einhver hljóti að bera ábyrgð á hruninu, ákæra til þess að gera upp pólitísk mistök o.s.frv. Þá er það talið óheyrilegt að Alþingi hafi afskipti af ákærvaldinu með þeim hætti að fjalla nú um málið og það jafnvel borið saman við mál svonefndra níumenninga á sínum tíma. Þessi umræða er ekki við hæfi þar sem í hlut eiga alþingismenn sem fara með ákærvald.



Ein meginskylda ákæranda er að gæta að því að gefa ekki út ákæru telji hann það sem fram er komið ekki líklegt til sakfellis. Eftir að ákæra hefur verið gefin út ber ákæranda sömuleiðis að gæta að málsmeðferðarreglum. Komi í ljós vankantar þar á ber ákæranda að afturkalla ákærana og fella málið niður. Í landsdómsmálinu liggja þessar heimildir og skyldur eftir því sem næst verður komist hjá Alþingi sem ákæranda. Ríkissaksóknari, sem fer með málið í þessu tilfalli, getur lagt til við Alþingi að fella niður einstaka þætti eða málið í heild en hann hefur, ólíkt því sem er t.d. í almennum sakamálum, ekki heimild til að gera slíkt sjálfur. Þarna er reginmunur á og umræður einstakra þingmanna um að Alþingi eigi ekki að hafa afskipti af ákæruvaldinu í þessu máli eru því á misskilningi byggðar ólík því sem var í máli níumeninganna.

Undanfarna áratugi hefur verið unnið að því bæði héraendis og erlendis að styrkja faglega þekkingu og vinnubrögð ákæranda með það fyrir augum að auka réttaröryggi borgaranna. Tilviljunarkenndar niðurstöður Alþingis í landsdómsmálinu sem og ófagleg vinnubrögð eru í andstöðu við þessa þróun. Að mínu mati er öll þessi málsmeðferð í ósamræmi við reglur um réttláta málsmeðferð sem sérhver sakborningur á að njóta.