

## Nefndarálit

um till. til þál. um málshöfðun gegn ráðherrum.

Frá meiri hluta þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Nefndin hefur fjallað samhliða um þingsályktunartillögur á þskj. 1502, 706. mál, og þskj. 1503, 707. mál.

Með fyrri þingsályktunartillögunni leggur meiri hluti þingmannanefndarinnar til að Alþingi höfði sakamál fyrir landsdómi gegn ráðherrum í öðru ráðuneyti Geirs H. Haarde vegna refsiverðrar háttsemi þeirra í embættisfærslu sinni á árinu 2008. Er lagt til að höfðað verði mál á hendur fyrrverandi forsætisráðherra og oddvita Sjálfstæðisflokksins í ríkisstjórn, Geir Hilmar Haarde, fyrrverandi utanríkisráðherra og oddvita Samfylkingarinnar í ríkisstjórn, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, fyrrverandi fjármálaráðherra, Árna Matthíasi Mathiesen, og fyrrverandi viðskiptaráðherra, Björgvin Guðna Sigurðssyni. Eru kæratriði nákvæmlega tiltekin í tillögunni enda verði sókn málsins bundin við þau.

Í síðari þingsályktunartillögunni leggja tveir nefndarmenn, Oddný G. Harðardóttir og Magnús Orri Schram, til að höfðað verði sakamál fyrir landsdómi gegn þremur fyrrverandi ráðherrum í öðru ráðuneyti Geirs H. Haarde vegna refsiverðrar háttsemi þeirra í embættisfærslu sinni á árinu 2008. Þingsályktunartillagan er samhljóða fyrrgreindri tillögu að öðru leyti en því að ekki eru talin efni til að ákæra fyrrverandi viðskiptaráðherra, Björgvin Guðna Sigurðsson.

### Réttarfars- og refsiskilyrði.

Í umræðum á Alþingi um tillögurnar komu fram þau sjónarmið að lög um landsdóm og lög um ráðherraábyrgð stæðust ekki gagnvart 69. og 70. gr. stjórnarskrárinnar hvað réttarfars- og refsiskilyrði varðaði. Hefur þar m.a. verið vísað til réttarstöðu viðkomandi ráðherra við málsmeðferðina, skýrleika c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, sem refsheimilda og að málið hljóti samkvæmt lögum um landsdóm aðeins meðferð á einu dómstigi.

Í greinargerð með umræddum tillögum til þingsályktunar er tekið með ítarlegum og faglegum hætti á téðum álitaeftum og telja flutningsmenn tillögunnar að jafnt réttarfars- sem refsiskilyrði séu uppfyllt. Leitað var ráðgjafar sérfræðinga. Segir m.a. í greinargerð með tillögunni á þskj. 1502, orðrétt á bls. 10:

„[M]álsmeðferðarreglur laga um landsdóm [eru] að hluta til frábrugðnar gildandi reglum um meðferð sakamála. Er þar fyrst til að taka að skv. 13. gr. laganna skal ákæra á hendur ráðherra bundin í þingsályktun, en í greininni segir að kæratriðin skuli þar nákvæmlega tilgreind, enda sé sókn málsins bundin við þau. Eftir að ákæra hefur verið gefin út með þessum hætti skal saksóknari málsins, sem kosinn er af Alþingi, afla allra fíánlegra sönnunargagna, sbr. 16. gr. laganna.

Þetta fyrirkomulag hefur m.a. í för með sér að þeir ráðherrar sem hugsanlega verða ákærðir hafa ekki fengið (mátt þola eða njóta) réttarstöðu grunaðs eða sakaðs manns áður

en ákæran er gefin út. Ákvörðun um hvort sækja eigi ráðherra til saka eða ekki byggist á því sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, athugasemdum fyrrverandi ráðherra til þingmannanefndarinnar, sbr. bréf nefndarinnar til þeirra dags. 18. maí sl., og öðrum gögnum sem þingmannanefndin hefur aflað. Enda þótt viðkomandi ráðherrar hafi notið andmælaréttar við gerð rannsóknarskýrslu Alþingis og við vinnu þingmannanefndarinnar verður því ekki að fullu jafnað við að hafa átt þess kost að koma með skýringar og svör við tilteknu sakarefni við skýrslutöku í sakamáli, sbr. 1. mgr. 28. gr. og 1. mgr. 64. gr. laga um meðferð sakamála. Einnig er hér rétt að nefna aftur ákvæði 145. gr. laganna en tæpast verður talið að rannsókn sakamáls á hendur fyrrverandi ráðherrum teljist lokið með tilvist/öflun framangreindra gagna. Ákvæði laga um landsdóm koma beinlínis í veg fyrir að 145. gr. laga um meðferð sakamála geti gilt um þetta atriði.

Framangreind tilhögun í þessum sérlögum (lögum um landsdóm) brýtur ekki gegn grundvallarmannréttindareglum, m.a. um sakleysi grunaðs manns uns sekt hans er sönnuð, sjá 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sbr. 8. gr. laga nr. 97/1995, og 2. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, en sjá um önnur atriði 6. gr. sáttmálans í heild. Dómur landsdóms skal reistur á sönnunargögnum sem færð hafa verið fram við meðferð máls þar fyrir dómi, sjá einkum 24. gr. og 34. gr. landsdómslaga, og er þessi háttur í samræmi við meginregluna í 1. mgr. 111. gr. laga um meðferð sakamála.“

Enn fremur segir á bls. 11 í sama þingskjali:

„Sakamál á hendur ráðherra á grundvelli laganna um landsdóm fær aðeins meðferð á einu dómstigi andstætt því sem almennt gildir um sakamál, t.d. á grundvelli laga nr. 88/2008, sem geta fengið umfjöllun á tveimur dómstigum. Ákvæði 2. gr. samningsviðauka nr. 7 frá 22. nóvember 1984 við mannréttinasáttmála Evrópu fjallar um þau mannréttindi að eiga rétt til að áfrýja sakfellingardómi til æðri dóms. Í 2. mgr. ákvæðisins eru heimilaðar undantekningar þegar um er að ræða minni háttar brot „...eða þegar fjallað er um mál viðkomandi manns á frumstigi af æðsta dómi.“

Þannig er málum einmitt háttáð um landsdóm. Samsetning hans styður þá niðurstöðu, að ákvæði um hann standist fyllilega gagnvart mannréttindareglum. Með dómi ríkisréttarins danska 22. júní 1995 var Erik Ninn-Hansen, fyrrv. dómismálaráðherra, dæmdur í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi. Hann skaut máli þessu til Mannréttindadómstóls Evrópu. Þar var öllum málsástæðum hans hafnað. M.a. voru hvorki gerðar athugasemdir við að einungis eitt dómstig hefði fjallað um mál hans né við hina þingkjörnu dómara í ríkisréttinum.“

### **Flokkun embættisbrota í lögum um ráðherraábyrgð.**

Nauðsynlegt er að vísa til mjög mikilvægrar umfjöllunar í greinargerð með tillögu á þingskjali 1502 um þau athafnaleysisbrott sem tillaga til þingsályktunar greinir frá. Um þau er fjallað á bls. 7–9 í þingskjalinu. Í kafla 3.2, Flokkun embættisbrota í lögum nr. 4/1963, á bls. 7 í greinargerðinni, segir:

„Lög nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, eru sérlög á sviði refsiréttar. Það einkennir þessi lög umfram mörg önnur sérrefsilög að þau eru mjög vönduð að allri gerð, ítarleg og með sjálfstæðar verknaðarlýsingar.

Í 2. gr. laga nr. 4/1963 er almennt ákvæði um ábyrgðargrundvöllinn. Þar koma fram þrjú atriði: a) Ábyrgðin tekur bæði til starfa (athafna) og vanrækslu starfa (athafnaleysis). b) Brot er framið af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi og gildir það skilyrði um allar verknaðarlýsingar laganna. c) Almenn verknaðarlýsing, þar sem embættisbrot eru lýst þrenns konar, en þau síðan nánar útfærð í 8.–10. gr. laganna, þ.e. stjórnarskrárbrot (8. gr.), brot

á öðrum landslögum (9. gr.) og brot fólgin í því að stofna hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu (10. gr.). Innan hvers hinna tilfærðu ákvæða (8.–10. gr.) er skilið á milli athafnabrot og athafnaleysisbrota (vanrækslubrot).“

Síðan segir á bls. 8–9:

„Ráða má afskýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að það séu fyrst og fremst athafnaleysisbrot (vanrækslubrot) sem komi til skoðunar varðandi refsíabyrgð fyrrverandi ráðherra. Athafnaleysi (aðgerðaleysi, vanræksla, trassaskapur) birtist í margvíslegu formi og á ýmsum stigum. Í ráðherraábyrgðarlögum skipar athafnaleysi jafnháan sess og athafnir. Í 141. gr. hegningarlaga er lögð refsíabyrgð við háttsemi sem einkennist fyrst og fremst af athafnaleysi en kann þó að vera sambland af athöfnum og athafnaleysi (blandað ákvæði). Athafnaleysi í ráðherraábyrgðarlögum er einnig oft samofið athöfnum. Sem dæmi mætti taka gjaldeyris-skiptasamning við erlent ríki með ströngum skuldbindingum fyrir íslenska ríkið sem ráðherra undirritaði án þess að leggja samningsdrögin fram á ríkisstjórnarfundum. Við athafnaleysi af þessu tagi þarf ekki að sýna fram á orsakasamband milli athafnaleysisins og tiltekinnar afleiðinga, sem kunna að koma fram í kjölfar þess. Þetta er því dæmi um beint athafnaleysisbrot, þar sem leggja má refsíabyrgð við vanrækslu sem slíkri, án tillits til afleiðinga hennar eða atvika að öðru leyti.

Athafnaleysisbrot þau sem hér eru til athugunar eru almennt þess eðlis að þau fela í sér viðvarandi ástand eða endurtekið aðgerðaleysi. Ekkert er því til fyrirstöðu að utanaðkomandi maður, t.d. ráðherra, geti gerst sekur um refsiverða hlutdeild í broti annars ráðherra sem ábyrgð ber á tilteknu málsviði, sjá 4. gr. laga nr. 4/1963 og 141. gr., sbr. 22. gr., hegningarlaga. Um beint athafnaleysi er fjallað í eftirtöldum ákvæðum laga nr. 4/1963, auk 141. gr. hegningarlaga, sem vikið verður að síðar:

- a. Ákvæði c-liðar 8. gr.: [Ráðherra] lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem þar [í stjórnarskrá] er fyrirskipað eða veldur því, að framkvæmd þess farist fyrir.
- b. Ákvæði b-liðar 9. gr.: [Ráðherra veldur því, að brotið sé gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum þess] ... með því að láta nokkuð ógert, sem heimtað er í lögum, eða verða þess valdur, að slík framkvæmd farist fyrir.
- c. Ákvæði b-liðar 10. gr.: [Ráðherra] lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu [fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins], eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.

Auk skiptingar í athafnabrot og (bein) athafnaleysisbrot er önnur mjög mikilvæg flokkun verknadarlýsinga eftir því á hvaða stigi atburðarásar löggjafinn telur rétt að leggja refsíabyrgð við háttsemi sem fullfrömdu afbroti. Um er að ræða þrjá meginflokka afbrota eftir því hvernig fullframningarstiginu er háttað í verknadarlýsingum refsíákvæða, þ.e. tjónsbrot, hættubrot og samhverf brot. Í stuttu máli felst munurinn í því að við tjónsbrot þarf að sýna fram á að verknaður hafi haft í för með sér tiltekna afleiðingu (tjón), t.d. eignaspjöll eða fjársvik. Við hættubrot er ekki lögð áhersla á afleiðingar verknadar heldur á hættueiginleika hans. Tjón þarf ekki að hafa orðið af verknaði heldur er nægilegt að sýna fram á að tiltekinni hættu (almennri eða sérgreindri) sé valdið af ásetningi eða gáleysi, eftir því hvað lög áskilja um huglæga afstöðu hins brotlega. Með samhverfu broti er verknaður lýstur refsiverður án tillits til afleiðinga eða hættueiginleika hans, öll áherslan liggur á verknaðinum sjálfum. Bein athafnaleysisbrot eru því jafnframt samhverf brot.

Refsiverðri háttsemi, jafnt athöfnum sem athafnaleysi, er í lögum nr. 4/1963 og 141. gr. hegningarlaga ýmist lýst sem samhverfum brotum eða hættubrotum, en þeim er hvorum tveggja þannig háttað að ekki er krafist sérstakra sannaðra afleiðinga (tjóns) af völdum athafna eða athafnaleysis. Umræddir staflíðir í ákvæðum 8. og 9. gr. laga nr. 4/1963 lýsa

beinum athafnaleysisbrotum, þ.e. samhverfum brotum. Verknadur er þá, eins og áður segir, refsiverður án tillits til afleiðinga eða hættueiginleika hans. Ákvæði b-liðar 10. gr. lýsir aftur á móti hættubrotum. Til þess að slíkt hættubrot teljist fullframið þarf að sýna fram á eftirtalin atriði: a) Tilvist hættunnar. b) Að hættan hafi verið fyrirsjáanleg frá almennu sjónarmiði, þ.e. fyrir fram sýnileg af manni í sporum ráðherra, óháð því hvort hlutadeigandi ráðherra hefur í raun gert sér grein fyrir hættunni eða ekki. c) Að hlutadeigandi ráðherra hafi haft vitund um hættuna. d) Að ráðherrann hafi ekki brugðist við hættunni, þótt honum hefði verið það unnt. – Séu öll fjögur skilyrðin fyrir hendi er um ásetningsbrot að ræða, en hafi ráðherrann skort vitund um hættuna skv. c-lið væri vanræksla hans að líkindum stórkostlegt hirðuleysi.“

#### **Saknæmisskilyrði laga um ráðherraábyrgð.**

Í kafla 3.5, Saknæmisskilyrði og ráðherraábyrgð, í áðurnefndri greinargerð, segir jafnframt:

„Saknæmisskilyrðin eru tilgreind í 2. gr. laga nr. 4/1963 og 141. gr. hegningarlaga, þ.e. ásetningur eða stórkostlegt hirðuleysi samkvæmt fyrri ákvæðinu, en stórfelld eða ítrekuð vanræksla eða hirðuleysi eftir síðara ákvæðinu. Gáleysis skilyrðin bæði í 141. gr. hegningarlaga og í ráðherraábyrgðarlögum eru bundin við stórkostlegt hirðuleysi eða stórfellda vanrækslu, þ.e. stórfellt gáleysi. Almenn gáleysi dugir ekki til. Í báðum ákvæðum er því lögfest sérstakt lágmarksskilyrði um gáleysi, en í þeim málum sem hér eru til skoðunar gæti í reynd verið um ásetningsbrot ráðherra að ræða samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum, einkum á árinu 2008. Til ásetnings telst ekki aðeins full vitneskja um aðstæðjandi hættu eða hættulegar aðstæður, heldur og ef ráðherra telur víst að hættan sé fyrir hendi eða hann býst ákveðið við því, og loks ef hann álitur að hættan kunni að vera fyrir hendi, en hann hefði engu að síður framkvæmt verknad eða haldið að sér höndum andstætt starfsskyldu sinni þótt hann hefði talið víst að hættan væri fyrir hendi, eða þá hann lætur sér hættuna í léttu rúmi liggja. Þessi lýsing miðast við svokölluð samhverf brot eða hættubrot í samræmi við verknadarlýsingar ráðherraábyrgðarlaga.“

#### **Réttlát málsmeðferð.**

Í 70. gr. stjórnarskrárinnar segir:

„Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómþing skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.“

Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.“

Ákvæðið mælir fyrir um réttláta málsmeðferð fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Meðferð máls fyrir landsdómi skiptir hér meginmáli í ljósi þessa mannréttindaákvæðis. 70. gr. stjórnarskrárinnar tekur ekki til meðferðar málsins fyrir rannsóknarnefnd Alþingis eða þingmannanefndinni. Þessi réttindi eru að fullu tryggð í lögum um landsdóm. Þegar ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherrum liggur fyrir með þingsályktun, þar sem kæruatriði eru nákvæmlega tiltekin, tekur saksóknari, kosinn af Alþingi, við málinu, sbr. 13. gr. laga um landsdóm. Samkvæmt 15. gr. sömu laga skipar forseti landsdóms ákærðum, svo fljótt sem verða má, verjanda úr hópi hæstaréttarlögmanna. Þá er það skylda saksóknara Alþingis skv. 16. gr. landsdómslaga að leita allra fánlegra sannana fyrir kæruatriðum, undirbúa gagnasöfnun og rannsókn í málinu og gera tillögur til landsdóms um viðeigandi ráðstafanir til að

leiða hið sanna í ljós. Í 24. gr. landsdómslaga er beinlínis gert ráð fyrir að dómprófanir geti farið fram áður en málið er þingfest fyrir landsdómi. Við slíkar prófanir, skýrslutökur o.fl. eru réttindi ákærðu tryggð. Um hlutverk verjanda, sem skal gæta hagsmuna ákærða í hvívetna, vísast til 2. mgr. 16. gr. og 17. gr. laganna.

#### **Málsmeðferð fyrir landsdómi.**

Þegar saksóknari Alþingis hefur lokið öflun sönnunargagna og öðrum rannsóknum og dómprófunum þingfestir hann málið, leggur fram stefnu með árituðu birtingarvottorði, málshöfðunarályktun Alþingis, ákæruskjal, eftirrit af dómprófum þeim sem þegar kunna að hafa farið fram og önnur þau sakargögn sem fyrir hendi eru og unnt er að leggja fram á dómþingi, sbr. 24. gr. landsdómslaga. Enn fremur leggur hann fram nafnaskrá þeirra manna sem óskað er eftir að skýrsla sé tekin af fyrir landsdómi. Meginatriðið er að sönnunarfærslan fer fram fyrir landsdómi, allt í samræmi við grundvallarreglur í sakamálaréttarfari. Um málsmeðferð fyrir landsdómi er að öðru leyti vísað til landsdómslaga, sbr. einkum 25.–38. gr. laganna. Af framansögðu má ljóst vera að ákærðu er að öllu leyti tryggð réttlát málsmeðferð við öflun saksóknara Alþingis á sönnunargögnum við rannsóknir og dómprófanir áður en mál er þingfest fyrir landsdómi og jafnframt við málsmeðferð fyrir dómnum. Um frekari rökstuðning er vísað til meðfylgjandi álits meiri hluta allsherjarnefndar.

#### **Skýrleiki refsheimilda.**

Í tillögum til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum eru meint brot viðkomandi ráðherra talin varða við b-lið 10. gr., sbr. 11. gr., laga nr. 4/1963, en til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1941, og við c-lið 8. gr., sbr. 11. gr. laga, nr. 4/1963, en til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga. Málið er enn fremur höfðað á hendur tveimur fyrrverandi ráðherrum til þrautavara fyrir brot gegn 141. gr., sbr. 22. gr., almennra hegningarlaga. Þingmannanefndin fjallaði ítarlega um skýrleika þessara refsheimilda á fjölmörgum fundum áður en skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis var birt 12. apríl 2010 og reyndar einnig eftir það. Leitaði þingmannanefndin ráðgjafar ýmissa lögspekinga og fór yfir fræðaskrif um álitaeftnið. Ljóst er af þeirri umfjöllun að tilgreindar refsheimildir eru taldar standast kröfur um skýrleika. Hins vegar hafa fræðimenn talið að a-liður 10. gr. laga nr. 4/1963 standist ekki þær kröfur en ekki er ákært á grundvelli þess ákvæðis. Rétt er að benda í þessu samhengi á að í grein Róberts R. Spanó prófessors „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda“ sem birtist í *Tímariti lögfræðinga*, 1. hefti, 55. árgangi, bls. 5–69, í júní 2005, kemur eftirfarandi m.a. fram:

*„Þegar maður horfir til orðalags 8. og 9. gr. [ráðherraábyrgðarlaga] verður ekki staðhæft að af þeim leiði slíkur vafi um inntak þeirra að líkur séu á að kröfur 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar um skýrleika refsheimilda yrðu ekki taldar uppfylltrar. Enda þótt fylla verði efnislýsingar þessarra ákvæða að verulegu leyti með samræmisskýringu við fyrirmæli stjórnarskrárinnar eða viðkomandi ákvæða landslaga annarra fer slík aðstaða að jafnaði ekki í bága við meginregluna um skýrleika refsheimilda. [...] Ákvæði b-liðar 10. gr. [ráðherraábyrgðarlaga] lýsir verknaði sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Enda þótt orðalagið heill ríkisins kunnir við fyrstu sýn að valda einhverjum vafa, enda kannski ekki hefðbundið orðalag í lagasetningu nú til dags, yrði inntak þess líklega skýrt til samræmis við ákvæði annarra laga sem fjalla t.d. um öryggi ríkisins eða eftir atvikum almannahagsmuni eða almannaheill. Þá verður hér að hafa í huga að þá afmörkun á þeim verknaði sem hér er lýst sem verður eðli máls samkvæmt að byggja á nokkuð hlutlægum sjónarmiðum, t.d. um mögulegt umfang tjóns sem athöfn ráðherra kann að hafa í för með sér. [...] Niðurstöðurnar*

*af framangreindu eru [...] að a-liður 10. gr. [ráðherraábyrgðarlaga] fullnægir ekki þeim kröfum um skýrleika refsheimilda sem leiða af 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki verður aftur á móti fullyrt að á skorti að önnur ákvæði [ráðherraábyrgðarlaga] fullnægi þeim kröfum.“*

Verði landsdómur kallaður saman geta ákærðu m.a. látið reyna á álitaefni um formhlið málsins fyrir landsdómi. Meiri hlutinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að það sem fram sé komið í málinu sé nægilegt og líklegt til sakfellis og að honum beri í því ljósi skylda til að flytja þingsályktunartillögur um málshöfðun gegn ráðherrum. Álitamál um formsatriði, þ.e. réttarfarsskilyrði, sem að mati meiri hlutans eru studd óhaldbærum rökum leysa nefndarmenn í þingmannanefndinni ekki undan framangreindri skyldu.

### **Tillaga til málshöfðunar.**

Því hefur verið hreyft að þingsályktunartillögurnar fullnægi ekki skilyrðum um meðferð sakamála varðandi form og efni, sbr. einkum 152. gr. laga um meðferð sakamála. Í tillögunum er tilgreindur dómstóll, sem málið er höfðað fyrir, nákvæmar upplýsingar um þá einstaklinga sem ákæran beinist að, hver sú háttsemi er sem ákært er út af, hvenær brotin eru talin hafa átt sér stað, hvaða lagaákvæði eigi við um meint brot ákærðu og gerð krafa um refsingu og greiðslu sakarkostnaðar. Sakarefnið er afmarkað og tilgreint með skýrum hætti og að mati flutningsmanna er engin hættá á því að vörn verði áfátt vegna ákærulýsingar.

Áður en niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis lágu fyrir fór fram mikil umræða í þingmannanefndinni um lög um landsdóm, ráðherraábyrgðarlögin og lög um verkefni og valdheimildir þingmannanefndarinnar.

Eftir að niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis lá fyrir og nefndarmenn höfðu kynnt sér efni skýrslu rannsóknarnefndarinnar ítarlega var samþykkt, um mánaðamótin júní–júlí, að biðja sérfræðinga þingmannanefndarinnar að semja fyrstu drög að þingsályktunartillögu um málshöfðun gegn ráðherrum. Nefndarmenn lögðu mikla áherslu á að skýrleiki refsheimilda, lýsing kærutriða, málsmeðferðin og þingsályktunartillaga um málshöfðun á hendur ráðherrum mundi uppfylla öll réttarfars- og refsiskilyrði.

Drög að þingsályktunartillögu voru lögð fyrir þingmannanefndina á fundi hennar 17. ágúst 2010 ásamt ítarlegri greinargerð. Eftir að hafa leitað álits utanaðkomandi sérfræðings var ákveðið að afmarka kærutriðin betur, skilgreina skýrt atvik um mikilvæg stjórnarmálefni, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar, og skilgreina betur athafnaleysi í kærutriðum er varða b-lið 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga, m.a. samræmi við verkaskiptingu og embættisverk einstakra ráðherra.

Að mati meiri hlutans hefur verið gengið úr skugga um að fyrirbyggjandi þingsályktunartillögur um málshöfðun gegn ráðherrum fullnægi öllum skilyrðum laga um meðferð sakamála varðandi form og efni.

### **Beiðni um álit allsherjarnefndar.**

Við umræðu í þingsal um tillögur til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum komu fram óskir um að allsherjarnefnd fengi málið til umsagnar. Á fundi þingmannanefndarinnar 22. september 2010 samþykkti nefndin að verða við þessum tilmælum og ritaði sama dag eftirfarandi bréf til nefndarinnar:

„22. september 2010.

Frá þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Til allsherjarnefndar.

Við atkvæðagreiðslu á Alþingi í morgun var samþykkt að vísa tillögum til þingsályktana um málshöfðun gegn ráðherrum, málum nr. 706 og 707, til þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, á milli fyrri og síðari umræðu. Þingmannanefndin hefur á fundi sínum í dag ákveðið að leita álits allsherjarnefndar Alþingis. Leggur þingmannanefndin sérstaka áherslu á að allsherjarnefnd fjalli um og veiti umsögn um það hvort lög um landsdóm, nr. 3/1963, og lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, standist gagnvart 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 en þar segir:

*„Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómþing skal háð í heyrenda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.*

*Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.“*

Þau álitæfni sem einkum þarf að skoða í þessu sambandi og varða ráðherraábyrgð eru að fjallað er um slík mál á einu dómstigi, fyrir landsdómi, réttarstaða ráðherra við meðferð málsins og skýrleiki c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga sem refsheimilda.

Sjö af níu nefndarmönnum í þingmannanefndinni telja að ákvæði ráðherraábyrgðarlaga og laga um landsdóm standist ákvæði 70. gr. stjórnarskrárinnar og vísa um það til rökstuðnings í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherra, sbr. þskj. nr. 1502, mál nr. 706, og til þingræðna sinna við fyrstu umræðu.

Um sjónarmið og rökstuðning tveggja nefndarmanna, Ragnheiðar Ríkharðsdóttur og Unnar Brár Konráðsdóttur, er vísað til þingræðna þeirra.

Það skal tekið fram að þingmannanefndin fjallaði ítarlega um framangreind álitæfni á mörgum fundum áður en skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis kom út og eftir útkomu hennar og leitaði til sérfræðinga um ráðgjöf.

Til samræmis við framangreint sendir þingmannanefndin allsherjarnefnd til umsagnar tillögur til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum, mál nr. 706 og 707.

Frestur allsherjarnefndar til að skila álitu sínu er til kl. 16.30 föstudaginn 24. september nk.

Fyrir hönd þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Benedikt S. Benediktsson nefndarritari.“

Allsherjarnefnd kom þegar saman síðdegis sama dag til að fjalla um málið. Var henni veittur frestur til kl. 16.30 föstudaginn 24. september 2010 til að skila álitu sínu. Allsherjarnefnd hefur fjallað um málið, kallað til sín sérfræðinga og skilað tveimur álitum, álitu meiri hluta nefndarinnar, nefndarmannanna Róberts Marshall, formanns, Árna Þórs Sigurðssonar, Marðar Árnasonar, Álfheiðar Ingadóttur, Valgerðar Bjarnadóttur, Vigdísar Hauksdóttur og Þráins Bertelssonar, og álitu minni hluta, nefndarmannanna Birgis Ármannssonar og Ólafar Nordal. Í álitu meiri hluta allsherjarnefndar kemur m.a. fram að sú tilhögun að fjallað sé um mál vegna ráðherraábyrgðar á einu dómstigi standist ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu. Þá tekur meiri hlutinn fram að endanlegt mat á því hvort málsmeðferð standist ákvæði stjórnarskrárinnar er hjá dómstólum. Loks telur meiri hlutinn að c-liður 8. gr. og b-liður 10. gr. laga um ráðherraábyrgð standist gagnvart 70. gr. stjórnarskrárinnar. Gerir

meiri hlutinn niðurstöður meiri hluta allsherjarnefndar að sínum. Álit meiri hluta og minni hluta allsherjarnefndar fylgja nefndaráliti þessu sem fylgiskjöl.

Sem fyrr segir fylgja afar ítarlegar greinargerðir með tillögum flutningsmanna til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum. Vill meiri hlutinn að lokum vísa til greinargerðarinnar á þingskjali 1502 í heild sinni.

Fyrir mistök er í tillögunum til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum vísað til 20. gr. almennra hegningarlaga í tilgreiningu kæruatriða á hendur Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur og Árna M. Mathiesen í stað 22. gr. sömu laga og er lögð til breyting á texta tillagnanna til leiðréttingar.

Nefndarmennirnir Atli Gíslason, Lilja Rafney Magnúsdóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Eygló Harðardóttir og Birgitta Jónsdóttir leggja til að tillaga til þingsályktunar á þingskjali 1502, 706. mál, verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Nefndarmennirnir Magnús Orri Schram og Oddný G. Harðardóttir leggja til að tillaga til þingsályktunar á þingskjali 1503, 707. mál, verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 25. sept. 2010.

Atli Gíslason,  
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Oddný G. Harðardóttir.

Eygló Harðardóttir.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Sigurður Ingi Jóhannsson.

Birgitta Jónsdóttir.

## Fylgiskjal I.

### Álit

um till. til þál. um málshöfðun gegn ráðherrum [706. og 707. mál].

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Að beiðni þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hefur allsherjarnefnd tekið til umfjöllunar tiltekin álitæfni í tengslum við þingsályktunartillögur um málshöfðun gegn ráðherrum, 706. og 707. mál. Í beiðni þingmannanefndarinnar var lögð sérstök áhersla á að allsherjarnefnd fjallaði um hvort lög um landsdóm, nr. 3/1963, og lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, stæðust gagnvart 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Þau álitæfni sem einkum var óskað eftir að nefndin skoðaði og varða ráðherraábyrgð eru eftirfarandi: að um slík mál sé fjallað á einu dómstigi, þ.e. fyrir landsdómi, og réttarstaða ráðherra við meðferð málsins, sem og skýrleiki c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. laga um ráðherra-



ábyrgð sem refsheimilda. Þá skoðaði nefndin einnig sérstaklega viðeigandi ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu.

Nefndin fékk á sinn fund Kristínu Edwald, Róbert R. Spanó, Boga Nilsson, Sigurð Líndal, Svölu Ólafsdóttur og Sigurð Tómas Magnússon.

### **Landsdómur, eitt dómstig.**

Í stjórnarskránni er ekki með beinum hætti kveðið á um um rétt manna til að áfrýja máli til æðri dómstóls. Í samningsviðauka nr. 7 við mannréttindasáttmálann um verndun mannréttinda og mannfrelsis er hins vegar í 2. gr. kveðið á um réttinn til áfrýjunar sakamáls til æðra dómstóls. Þar eru þó heimilar undantekningar frá þessari reglu, þar á meðal þegar fjallað er um mál manna á frumstigi af æðsta dómi.

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar er landsdómur sá dómstóll sem fer með dómssvald í málum sem höfðuð eru gegn ráðherrum fyrir embættisrekstur þeirra og fer Alþingi með ákærvald í þeim málum. Í landsdómi sitja fleiri dómendur en í Hæstarétti, þeirra á meðal þeir fimm hæstaréttardómarar sem lengsta starfsreynslu hafa. Dómum landsdóms verður ekki áfrýjað og er hann því endanlegt dómstig í málum er lúta að ráðherraábyrgð. Landsdómur er æðsti dómstóll landsins og auk þess eini dómstóllinn sem getið er um í stjórnarskránni. Meiri hlutinn telur því ljóst að ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu sem lúta að áfrýjun séu uppfyllt.

Í 16. gr. laga um landsdóm er tekið fram að það sé skylda saksóknara Alþingis að leita allra fánlegra sannana fyrir kæruatriðum, hann undirbúi gagnasöfnun og rannsókn í málinu og geri tillögur til landsdóms um viðeigandi ráðstafanir til að leiða hið sanna í ljós.

### **70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands.**

Í 70. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um rétt manna til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómstólum. Í því felst m.a. réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi fyrir dómi og rétt til að fella ekki á sig sök, að leyst sé úr máli innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli og tryggt að málmeðferð sé opinber. Þá er svo litið á að uppfylla þurfi lágmarksréttindi sakaðs manns í refsímáli til að hann teljist njóta réttlátrar meðferðar refsímáls. Þessi skilyrði eru talin upp í 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og eru þau m.a. að sá sem borinn er sökum fái án tafa vitneskju um efni ákæru, nægan tíma og aðstöðu til að undirbúa vörn sína, kost á lögfræðiaðstoð og möguleika til að spyrja vitni sem leidd eru gegn honum og leiða fram vitni sem bera honum í vil.

Í 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans segir: „Þegar kveða skal á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skal hann eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli. Sé skipan hans ákveðin með lögum.“ Þrátt fyrir annað orðalag er því um sama inntak að ræða og í 1. málsl. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um réttinn til að fá leyst úr máli fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.

Í landsdómi eiga sæti 15 dómendur, þeir fimm hæstaréttardómarar sem þar hafa lengst átt sæti, dómstjórinn í Reykjavík, prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands og svo átta menn sem Alþingi kys til sex ára í senn, síðast árið 2005. Er þetta svipað fyrirkomulag og í ríkisréttinum í Danmörku. Árið 1993 dæmdi ríkisrétturinn Erik Ninn-Hansen, fyrrverandi dómsmálaráðherra, fyrir að hafa af ásettu ráði og á refsiverðan hátt vanrækt þær skyldur sem hvíldu á honum samkvæmt lögum. Hann kærði mál sitt til Mannréttindadómstóls Evrópu, m.a. á grundvelli 6. gr. mannréttindasáttmálans. Mannréttindadómstóllinn vísaði málinu frá (úrskurður frá 18. maí 1999 í máli nr. 28972/95). og benti í rökstuðningi sínum á að kjör dómara

í ríkisréttinn færi fram á sex ára fresti sem kæmi í veg fyrir að þingið og ríkisvaldið gætu breytt skipan réttarins eða haft áhrif á kjörnu dómara að öðru leyti. Þessir kjörnu dómara gæfu dómnum vissa innsýn í pólitísk málefni og það að þingið skipaði dómara ylli því ekki eitt og sér að sjálfstæði réttarins og óhlutdrægni dómendanna yrði dregin í efa. Meginmáli skipti að þingið hefði ekki haft nein áhrif á stöðu þeirra. Meiri hluti allsherjarnefndar telur því með vísan til úrskurðar Mannréttindadómstólsins að skipun landsdóms uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til óháðs og óhlutdrægs dómstóls í skilningi 6. gr. mannréttinasáttmálans um réttláta málsmeðferð.

### Málsmeðferð fyrir landsdómi.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um sérstaka málsmeðferð í málum er varða ráðherra-ábyrgð og er það eingöngu Alþingi sem tekið getur ákvörðun um að kæra ráðherra vegna embættisreksturs þeirra. Með þessari tilhögun hefur stjórnarskrárgjafinn ákveðið að um ráðherraábyrgð gildi sérstakar reglur sem falla að rannsóknarréttarfari frekar en að ákæruéttarfari en rannsóknarréttarfar felur í sér skyldu dómara til að upplýsa mál.

Lög um landsdóm eru sérlög og ganga sem slík framar almennum lögum en ákvæði stjórnarskrárinnar og laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eru þeim engu síður til fyllingar, sbr. ákvæði 51. gr. laga um landsdóm. Meiri hlutinn telur að með þessari tilvísun og þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um landsdóm árið 2008 sé tryggt að verði landsdómur kallaður saman skuli hann gæta að mannréttindum þeirra sem ákærð hafa verið í samræmi við ákvæði laganna og ákvæði mannréttinasáttmála.

Í málum sem höfðuð eru vegna ráðherraábyrgðar fer rannsókn máls fram eftir að kæra hefur verið gefin út. Í almennum sakamálum fer rannsókn mála hins vegar fram áður en kæra er gefin út. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að þessi tilhögun gæti brotið á réttindum þeirra ráðherra sem ættu yfir höfði sér ákæru. Þá hefði ekki verið gætt að réttarstöðu ráðherranna við umfjöllun þingmannanefndarinnar, þeim hefði ekki verið gefin skýrt til kynna þau tilteknu sakarefni sem þeir væru grunaðir um og bréf þingmannanefndarinnar uppfyllti ekki þessi skilyrði. Þá hafi ráðherrarnir ekki haft þau grundvallarmannréttindi sem verði að veita sökuðum mönnum, til að mynda aðgang að gögnum máls og rétt til að tjá sig og að hafa verjanda. Einnig væru grundvallarmannréttindi sakaðra manna að mál væri fyllilega rannsakað áður en gefin væri út ákæra en þingmannanefndin byggði vinnu sína á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem ekki var í eðli sínu sakamálarannsókn. Þrátt fyrir að það sé nú meginregla íslensks sakamálaréttarfars að rannsókn skuli lokið áður en mál er höfðað með útgáfu ákæru er ekki að finna í stjórnarskránni ákvæði sem kemur í veg fyrir slíka sérreglu í lögum.

Eiginleg rannsókn mála af þessu tagi fer fram eftir að ákæra er gefin út. Þannig skiptir meginmáli hvernig staðið er að málsmeðferð eftir það og að ákærði fái fullnægjandi möguleika til að tjá sig, hafi verjanda og aðgang að gögnum máls. Meiri hlutinn áréttar að fyrir landsdómi er eingöngu unnt að byggja á þeim gögnum sem þar eru lögð fram og fyrir dómnum fer fram skýrslutaka af ákærða og vitnum. Þar er ekki unnt að byggja á þeim gögnum sem aflað hefur verið á fyrri stigum og er það í samræmi við það hvernig ákvæði 1. mgr. 6. gr. laga um mannréttinasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð hafa verið skýrð, þ.e. réttinn til að fella ekki sök á sjálfan sig. Meiri hlutinn tekur sérstaklega fram að það er hlutverk dómstóla, í þessu tilviki landsdóms, að gæta að því að réttaröryggi sakaðra manna sé tryggt og að málsmeðferð sé fullnægjandi.

Fyrir nefndinni komu einnig fram athugasemdir um að í málinu gegn Erik Ninn-Hansen hafi farið fram rannsókn áður en ákært var en sambærileg rannsókn hafi ekki verið undanfari tillögu þingmannanefndarinnar. Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að sú rannsókn sem fram-

kvæmd var í Danmörku var ekki eiginleg sakamálarannsókn heldur var tilgangur hennar að komast að niðurstöðu um hvort þrír ráðherrar hefðu gerst sekir um vanrækslu. Sú rannsókn sem rannsóknarnefnd Alþingis stóð fyrir er því í meginatriðum með sama hætti að því undanskildu að rannsóknin í Danmörku var í heyranda hljóði en ekki fyrir luktum dyrum, auk þess sem þeir sem voru rannsakaðir í Danmörku áttu kost á að fá endurrit þeirra upplýsinga sem komu fram við rannsóknina. Þeir ráðherrar sem kallaðir voru fyrir rannsóknarnefnd Alþingis áttu hins vegar kost á aðstoð lögmanns, gátu neitað að tjá sig og gátu á síðari stigum haft uppi andmæli. Slíkur andmælaréttur stóð ekki til boða í dönsku rannsókninni. Nefndin telur enn fremur að skýrt hafi verið í upphafi hver verkefni rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar væru. Ráðherrum hafi því í upphafi mátt vera ljós tilgangur rannsóknar og bréfaskrifa. Meiri hlutinn leggur áherslu á að efnisreglur ráðherraábyrgðarlaga beinast að ráðherra sem einstaklingi en ekki sem stofnun og verður því að gæta allra stjórnarskrárbundinna mannréttindareglna við túlkun og beitingu almennra laga sem tryggja réttarstöðu manna sem sakaðir eru um refsiverða háttsemi.<sup>1</sup>

### Skýrleiki refsheimilda.

Nefndin fjallaði einnig um skýrleika c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga sem refsheimilda. Í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. almennra hegningarlaga og 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, er kveðið á um að refsheimildir skuli vera lögbundnar og af reglunni leiðir enn fremur að þær skuli vera nægilega skýrar. Refsheimildir skulu ávallt orðaðar með þeim hætti að ekki leiki vafi á því hvort tiltekin háttsemi, athöfn eða athafnaleysi falli undir verknaðarlýsingu í refsíákvæði. Verknaðarlýsing þarf því að veita sakborningi nægilega viðvörðun og byggjast á hlutlægum mælikvörðum. Meginreglan um skýrleika refsheimilda er því grundvallarregla í íslenskum refsirétti. Lagt hefur verið til grundvallar að löggjafinn lýsi í lagatexta með nægjanlega skýrum og fyrirsjáanlegum hætti þeirri athöfn sem hann hefur ákveðið að skuli varða refsingu.

Í 2. gr. laga um ráðherraábyrgð er kveðið á um saknæmisskilyrði laganna, þ.e. að ráðherra megi krefja ábyrgðar samkvæmt því sem nánar er fyrir mælt í lögnum fyrir sérhver störf eða vanrækt starfa sem hann hefur orðið sekur um ef málið er svo vaxið að hann hefur annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Ákvæði þeirra greina sem þingmannanefndin óskar álits allsherjarnefndar á, þ.e. c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. laga um ráðherraábyrgð, lýsa sérstökum tegundum brota þar sem ekki er krafist sérstakra sannaðra afleiðinga eða tjóns af völdum athafna eða athafnaleysis, þ.e. svokölluðum hættubrotum eða samhverfum brotum. Í c-lið 8. gr. er lýst beinum athafnaleysisbrotum, þ.e. samhverfum brotum, en í b-lið 10. gr. hins vegar hættubrotum.

Fyrir nefndinni voru reifuð þau sjónarmið að ákvæðin væru ekki nægilega skýr og að þau væru ekki í samræmi við þá þróun sem orðið hefur á sviði mannréttinda og réttinda sakborninga. Meiri hlutinn telur þó að í báðum ákvæðum sé byggt á ápreifanlegum og hlutlægum mælikvarða en tekur engu síður fram að það er dómstóla, hér landsdóms, að skera úr um skýrleika refsheimilda og það hvort tiltekin refsheimild samrýmist meginreglu stjórnarskrár um skýrleika refsheimilda. Þá er það enn fremur sérstakt viðfangsefni dómstóla, hér landsdóms, við að leysa úr réttarágreiningi, sbr. 2. gr. stjórnarskrár, þar á meðal um sekt eða sýknu

<sup>1</sup> Sjá nánar: Róbert R. Spanó (2005). „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) meginreglan um skýrleika refsheimilda“, *Timarit lögfræðinga*, bls. 59.

einstaklinga vegna ætlaðar refsiverðrar háttsemi í hverju einstöku máli, hvort fyrirbyggjandi refsheimild telst nægilega skýr að teknu tilliti til atvika í því tiltekna máli sem fyrir dómnum liggur, þ.e. í þessu tilfalli landsdómi.<sup>2</sup>

Meiri hlutinn telur með vísan til framanritaðs að tilgreind ákvæði laga um landsdóm og laga um ráðherraábyrgð standist gagnvart 70. gr., 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Alþingi, 24. september 2010.

Róbert Marshall, form.  
 Árni Þór Sigurðsson.  
 Mörður Árnason.  
 Álfheiður Ingadóttir.  
 Valgerður Bjarnadóttir.  
 Vigdís Hauksdóttir.  
 Þráinn Bertelsson.

## Fylgiskjal II.

### Álit

um till. til þál. um málshöfðun gegn ráðherrum [706. og 707. mál].

Frá minni hluta allsherjarnefndar.

#### **Inngangur og athugasemdir.**

Þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sendi allsherjarnefnd erindi, dags. 22. september 2010, þar sem leitað er álitis nefndarinnar á tillögum til þingsályktunar, 706. og 707. máli á 138. löggjafarþingi, um málshöfðun gegn fyrrverandi ráðherrum. Um þessa álitsumleitan segir í erindinu:

*„Leggur þingmannanefndin sérstaka áherslu á að allsherjarnefnd fjalli um og veiti umsögn um það hvort lög um landsdóm, nr. 3/1963, og lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, standist gagnvart 70. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944...“*

Og síðar segir:

*„Þau álitaeftni sem einkum þarf að skoða í þessu sambandi og varða ráðherraábyrgð eru að fjallað er um slík mál á einu dómstigi, fyrir landsdómi, réttarstaða ráðherra við meðferð málsins og skýrleiki c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga sem refsheimilda.“*

Fram kemur að þingmannanefndin gaf allsherjarnefnd frest til að svara erindinu fyrir kl. 16.30 föstudaginn 24. september 2010.

---

<sup>2</sup> Sjá nánar sömu heimild bls. 51.

Áður en fjallað er um einstök efnisatriði í þessu sambandi tekur minni hlutinn eftirfarandi fram:

- d. Tíminn sem allsherjarnefnd var gefinn til að svara erindinu var allt of skammur. Erindið var kynnt allsherjarnefnd kl. 16 þriðjudaginn 22. september og frestur til svara því var aðeins um það bil tveir sólarhringar. Á þeim skamma tíma hefur verið nauðsynlegt fyrir allsherjarnefnd að víða að sér gögnum, afla annarra upplýsinga m.a. með viðtölum við sérfræðinga, ræða fyrirbyggjandi álitamál innan nefndarinnar og skrifa texta umsagna. Augljóst er að þessi stutti frestur er á kostnað þeirra vönduðu vinnubragða sem þingnefnd hlýtur alltaf að hafa að leiðarljósi við málsmeðferð í vandasömum og mikilvægum málum. Sem dæmi um vandann sem fylgir hinum stutta fresti er að einungis reyndist unnt að kalla fyrir nefndina hluta þeirra sérfræðinga sem óskað var eftir að kæmu fyrir nefndina. Þannig gafst allsherjarnefnd t.d. ekki kostur á að ræða við þá sérfræðinga sem unnu mest með þingmannanefndinni þegar þingsályktunartillögurnar voru í undirbúningi. Er það sérstaklega bagalegt í ljósi þess að þau skriflegu gögn sem liggja fyrir í málinu og eru þingmönnum einum aðgengileg veita ekki nema að takmörkuðu leyti innsýn í þá sérfræðiráðgjöf sem þingmannanefndin fékk frá þeim.
- e. Sú afmörkun, sem felst í framangreindu orðalagi erindis þingmannanefndarinnar, er ekki nema að hluta til í samræmi við umræður innan þings og utan um þingsályktunartillögurnar. Sjónarmið um að lög um landsdóm og ráðherraábyrgð standist ekki gagnvart 70. gr. stjórnarskrárinnar hafa vissulega komið fram og krefjast skoðunar, en sú harða gagnrýni á tillögurnar sem fram hefur komið lýtur sem kunnugt er að mun fleiri álitamálum. Nægir að vísa til fyrri umræðu um tillögurnar á Alþingi því til staðfestingar. Orðalag erindisins gefur að vísu til kynna að umfjöllun allsherjarnefndar þurfi ekki að takmarkast við 70. gr. og við það bætist að viðfangsefnið er rýmkað nokkuð með sérstakri tilvísun til spurningarinnar um skýrleika c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna sem refsheimilda, enda hlýtur þar 69. gr. stjórnarskrárinnar og túlkun hennar að koma til skoðunar. Áskilur minni hlutinn sér í ljósi þessa rétt til að láta í ljós álit á fleiri atriðum sem varða þingsályktunartillögurnar en þingmannanefndin tiltekur beinlínis í erindi sínu.

Af hálfu minni hlutans voru gerðar skýrar athugasemdir við bæði þessi atriði, tímarammann og efnisafmörkunina, þegar erindi þingmannanefndarinnar var lagt fram í allsherjarnefnd. Rétt er að geta þess að minni hlutanum var veittur viðbótarfrestur frá föstudagssíðdegi til laugardagsmorguns þegar eftir því var leitað.

#### **Almennt um 70. gr. stjórnarskrárinnar.**

Í umfjöllun um lög um ráðherraábyrgð og landsdóm á undanförunum árum hefur margsinnis verið vakin athygli á því að ákvæði þeirra gætu í ýmsum atriðum verið í ósamræmi við nútíma-viðhorf um grundvallarsjónarmið sakamálaréttarfars og þróun á sviði mannréttindamála, þar á meðal um réttindi sakborninga og réttláta málsmeðferð. Sjónarmið af þessu tagi hafa komið fram í skrifum bæði fræðimanna og stjórnmalamanna og verið meginröksemdin fyrir því að endurskoða beri það fyrirkomulag sem gildandi lög gera ráð fyrir. Um þörfina á slíkri endurskoðun hefur myndast allvíðtæk samstaða þótt mismunandi viðhorf hafi komið fram um hvers konar skipan eigi að taka upp í staðinn.

Hér er um að ræða réttarpólítískar spurningar sem ekki verður svarað hér. Hins vegar verður hér vikið að þeirri spurningu hvort lög um ráðherraábyrgð og landsdóm uppfylli almennt þær kröfur sem 70. gr. stjórnarskrárinnar felur í sér, m.a. með hliðsjón af tilsvarendi ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu, einkum 6. gr.

Þær spurningar sem vakna lúta einkum að nokkrum þáttum. Þannig hefur m.a. verið spurt a) hvort það fái staðist að ákærvald í ráðherraábyrgðarmálum sé í höndum stjórnmalamanna, b) hvort samsetning landsdóms þar sem rúmur helmingur dómara er kjörinn af Alþingi standist, c) hvort það samræmist kröfum um réttláta málsmeðferð að mál séu dæmd á einu dómstigi og ekki séu fyrir hendi áfrýjunarmöguleikar og að ákæra sé gefin út og skýrt afmörkuð að efni til án þess að til grundvallar liggi fullnægjandi rannsókn á sakargiftum og loks d) hvort tryggt sé að málsmeðferðin í heild tryggi að réttinda sakbornings sé gætt með fullnægjandi hætti.

Ekki eru fyrir hendi nein innlend dómafordæmi til að styðjast við í þessum efnunum. Hins vegar veitir úrskurður Mannréttindadómstóls Evrópu í máli danska ráðherrans Erik Ninn-Hansen sterkar vísbendingar um það hvernig dómstóllinn mundi taka á ýmsum þessara spurninga. Þannig má ráða af úrskurðinum að ekki yrði talið að ákærvald Alþingis eða aðkoma þess að kjöri dómara teldist stríða gegn mannréttinasáttmálanum. Fyrirkomulagið í Danmörku, sem tekist var á um í því máli, var í meginatriðum sambærilegt við fyrirkomulagið hér á landi. Varðandi spurninguna um eitt dómstig og áfrýjunarmöguleika er ástæða til að geta þess að í samningsviðauka 7. við mannréttinasáttmálann eru heimilaðar undantekningar frá þeirri meginreglu að áfrýja megi dómi þegar fjallað er um mál á frumstigi af æðsta dómi. Mundi þessi undantekning tvímælalaust eiga við um landsdóm.

Minni hlutinn telur því ekki rök fyrir því að framangreind atriði í núgildandi fyrirkomulagi ráðherraábyrgðarmála stríði gegn 70. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu þótt þau geti verið óheppileg af öðrum sökum.

Síðari spurningarnar tvær, þ.e. um ákæru án fullnægjandi rannsóknar og um réttindi sakbornings við málsmeðferðina í heild, eru mun vandasamari. Óumdeilt er að það fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir í lögum um landsdóm vikur í veigamiklum atriðum frá ákveðnum grundvallarsjónarmiðum í sakamálaréttarfari, m.a. um að rannsókn skuli lokið með fullnægjandi hætti áður en ákvörðun um ákæru er tekin, auk þess sem ekki er að finna nein ákvæði sem tryggja réttarstöðu grunaðra eða sakborninga fram að þeim tíma með sambærilegum hætti og finna má í sakamálalöggjöfni. Spurningin er hins vegar sú hvort þessi frávik eða ágallar á löggjöfni feli í sér að landsdómsslögin standist sem slík ekki kröfur stjórnarskrár og mannréttinasáttmála. Þar er efninn. Íslenskir fræðimenn hafa ekki fullyrt að svo sé þrátt fyrir að þeir hafi ítrekað bent á nauðsyn þess að endurskoða lögina í ljósi breyttra viðhorfa í mannréttindamálum og sakamálaréttarfari. Auk þess hefur verið bent á auknar kröfur dómstóla til formshliðar mála og málsmeðferðar í þessu sambandi. Ekki eru fyrir hendi innlend dómafordæmi sem beinlínis er hægt að styðjast við í þessum efnunum og úrskurður Mannréttindadómstólsins í máli Erik Ninn-Hansen veitir heldur ekki nema að takmörkuðu leyti vísbendingar um hvernig tekið yrði á þessum atriðum á þeim vettvangi eins og nánar verður vikið að síðar. Hér er með öðrum orðum um vafamál að ræða sem ekki fást svör við fyrir en um þau hefur verið fjallað af landsdómi og eftir atvikum Mannréttindadómstólnum. Þessir dómstólar munu að sjálfsögðu ekki beinlínis svara almennri, fræðilegri lögspurningu á borð við þá sem þingmannanefndin hefur lagt fyrir allsherjarnefnd, heldur taka afstöðu í tilteknu dómsmáli með hliðsjón af mála-vöxtum, málsmeðferð og atvikum öllum í því máli.

Í ljósi þess að tilefni málsmeðferðarinnar fyrir þingmannanefnd og nú allsherjarnefnd eru tillögur um ákæru á hendur ákveðnum einstaklingum vegna tiltekinna sakargifta hefði því verið eðlilegra að þingmannanefndin spyrði hvort málsmeðferð í þessum málum tryggði þau réttindi sem sakborningar eiga ótvírætt að njóta samkvæmt ákvæðum 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttinasáttmálans. Afstaða minni hluta allsherjarnefndar er að svo sé ekki.

### Um undanfara ákæru og réttindi sakborninga.

Ekki þarf að deila um að sú vernd sem sakborningum er tryggð skv. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmálans á ekki bara við um málsmeðferð eftir að ákæra hefur verið gefin út eða mál þingfest. Hún lýtur að málsmeðferðinni í heild, þar á meðal að þeirri rannsókn sem er grundvöllur ákvörðunar um ákæru. Þannig verður ekki með nokkru móti fallist á það sjónarmið, sem heyrst hefur í umræðum á þingi, að undanfari ákæru og málsmeðferðar fyrir landsdómi skipti ekki máli ef tryggt sé að allra réttinda sakbornings sé gætt eftir að ákærutillaga hefur verið samþykkt á Alþingi eða ákæra gefin út. Hið almenna sakamálaréttarfar hér á landi og í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við byggist á því að sakborningur njóti sterkrar réttarverndar strax á rannsóknarstigi máls og eiga þær reglur sér stoð í áður nefndum greinum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála. Enginn hefur haldið því fram með rökum að ráðherra eða fyrrverandi ráðherra eigi að njóti minni réttarverndar en aðrir borgarar í því sambandi.

Eins og áður segir er hvorki í lögum um ráðherraábyrgð né landsdóm fjallað um málsmeðferð í aðdraganda ákvörðunar Alþingis um ákæru eða réttarvernd grunaðra eða sakborninga á því stigi máls. Af því verður hins vegar ekki gagnályktað á þann veg að þeir njóti engrar verndar eða minni verndar en almennt eru gerðar kröfur um í refsímálum. Eins og áður er getið hefur oft verið lagt til að úr þessu væri bætt. Má í því sambandi minna á eftirfarandi orð Eiríks Tómassonar prófessors frá árinu 2005:

*„Hversu vönduð sem lög um ráðherraábyrgð eru, þjóna þau engum tilgangi ef ekki er unnt að framkvæma þau. Frumskilyrði þess að slíkum lögum verði beitt og Alþingi geti tekið afstöðu til þess, hvort ástæða sé til að höfða mál gegn ráðherra fyrir landsdómi, er að fram hafi farið ítarleg rannsókn á sakargiftum í garð ráðherrans, með svipuðum hætti og þegar lögregla rannsakar mál áður en ákvörðun er tekin um saksókn.“* (Íslensk lög um ráðherraábyrgð, Rannsóknir í félagsvísindum IV, útg. 2005.)

Einnig má vísa til orða Eiríks frá árinu 2006 um sama efni:

*„Þótt fyrirmæli 14. gr. stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð og landsdóm haldist óbreytt er brýnt að ráðast í endurbætur á núgildandi löggjöf um þau efni. Eigi lögin um ráðherraábyrgð að vera annað en orðin tóm er nauðsynlegt að mæla fyrir það hvernig standa skuli að rannsókn á ætluðum brotum ráðherra á þeim lögum. Má hvort sem er gera það með því að breyta lögnum eða setja sérstök lög um rannsókn af því tagi, á hliðstæðan hátt og gert hefur verið í Danmörku með lögum um rannsóknarnefndir frá 1999.“* (Landsdómur, Bifröst, rit lagana við Háskólann á Bifröst, útg. 2006.)

Um þetta efni má einnig í dæmaskyni vísa til greinar Bryndísar Hlöðversdóttur, Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis, frá árinu 2005 (Rannsóknir í félagsvísindum IV, t.d. bls. 77 og 84) og skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar Alþingis 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu (t.d. bls. 285).

Þar sem löggjafinn hefur ekki enn bætt úr þessum ágalla með breytingum á lögum um ráðherraábyrgð og landsdóm eða almennum lögum um rannsóknir eða rannsóknarnefndir í málum af þessu tagi verður að horfa til þess hvort hin sérstöku lög um rannsóknarnefnd Alþingis vegna bankahrunsins, nr. 142/2008, og framkvæmd þeirra laga fullnægi skilyrðum um fullnægjandi rannsókn og réttarvernd sakborninga í skilningi 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmálans.

### Ákvæði laga nr. 142/2008.

Lög nr. 142/2008 voru sett til að setja á fót óháða nefnd sem hefði það hlutverk fyrst og fremst að leita „sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra

atburða“. Þá hafði nefndin það hlutverk að „leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu [hefði] verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir [kynnu] að bera ábyrgð á því“. Óumdeilt er að meðal verkefna nefndarinnar var að fjalla um hugsanleg mistök eða vanrækslu ráðherra í þessu sambandi, en vert er að benda á að þar var aðeins um að ræða hluta af verksviði hennar og tilgangur hennar með upplýsingaöflun var alls ekki sá einn að grafast fyrir um slík atriði heldur fjöldamörg önnur.

Einnig er óumdeilt að teldi nefndin ástæðu til að álykta sem svo að um mistök og vanrækslu ráðherra væri að ræða mundi sú niðurstaða byggjast á mælikvörðum stjórnsýsluréttar en ekki refsiréttar og ályktanir um refsíábyrgð á grundvelli laga um ráðherraábyrgð væru utan heimilda hennar. Munurinn á viðhorfum og viðmiðum í stjórnsýslurétti og refsirétti er óumdeildur og getur þannig brot talist mistök eða vanræksla í skilningi stjórnsýsluréttarins þótt alls ekki séu fyrir hendi saknæmisskilyrði refsiréttar um ásetning eða stórfellt gáleysi.

Með það að markmiði að leita sannleikans fékk nefndin afar víðtækar rannsóknarheimildir, bæði hvað varðar aðgang að hvers konar gögnum og rétt til að kalla menn til skýrslutöku. Réttindi þeirra sem kallaðir voru til skýrslutöku voru fyrst og fremst fólgin í því að þeim væri samkvæmt lögnum heimilt að hafa með sér aðstoðarmann á eigin kostnað (10. gr.), að þeim væri heimilt að skorast undan að veita upplýsingar, einkum í þeim tilvikum þar sem í svari gæti falist játning eða bending um refsiverðan verknað (2. mgr. 11. gr.), og að ekki væri heimilt að nota upplýsingar sem einstaklingur hefði veitt nefndinni sem sönnunargagn í sakamáli sem höfðað væri gegn honum (6. mgr. 14. gr.).

Samkvæmt 15. gr. laganna skyldi rannsóknarnefndin láta Alþingi í té skriflega skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur. Samkvæmt 2. mgr. skyldi Alþingi kjósa níu manna þingmannanefnd til að fjalla um skýrsluna og móta tillögur að viðbrögðum við henni. Skv. 4. mgr. hafði þingmannanefndin rétt til að efna til frekari upplýsingaöflunar eða rannsókna sem lúta skyldu sömu reglum og rannsókn rannsóknarnefndarinnar.

#### **Rannsókn samkvæmt lögum nr. 142/2008 í framkvæmd.**

Í stuttu máli má segja að framgangur málsins hafi allur verið í samræmi við tilvitnuð ákvæði laganna fram til þessa, nema hvað þingmannanefndin virðist ekki hafa talið tilefni til mikillar sjálfstæðrar upplýsingaöflunar eða frekari rannsókna í samræmi við heimildir sínar í 4. mgr. 15. gr. Byggjast niðurstöður þingmannanefndarinnar í flestum efnum, þar á meðal um meint mistök eða vanrækslu fyrrverandi ráðherra, því fyrst og fremst á niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar. Á þeim grunni byggjast líka fyrirliggjandi tillögur einstakra þingmanna í nefndinni um að Alþingi skuli ákæra einstaka fyrrverandi ráðherra.

Þegar samspil 70. gr. stjórnarskrárinnar, 6. gr. mannréttindasáttmálans og laga um ráðherraábyrgð og landsdóm er skoðað er nauðsynlegt að meta hvort framkvæmdin samkvæmt lögum nr. 142/2008 nægi til að uppfylla nauðsynlegar kröfur til rannsóknar og undirbúnings ákæru. Minni hluti allsherjarnefndar telur svo ekki vera. Skulu færð fyrir því eftirfarandi rök:

1. Hlutverk bæði rannsóknarnefndarinnar og þingmannanefndarinnar var afar víðtækt og rannsóknin beindist að ótal öðrum atriðum, atvikum og einstaklingum en ráðherrunum fyrrverandi og embættisfærslu þeirra. Meðal annars af þeirri ástæðu höfðu ráðherrarnir fyrrverandi enga ástæðu til að ætla að grunur kynni að beinast að þeim vegna refsiverðra brota þegar þeir veittu rannsóknarnefndinni upplýsingar, hvað þá að fyrir lægi um hvaða brot gæti verið að ræða.
2. Ráðherrarnir fyrrverandi fengu aldrei réttarstöðu grunaðs manns eða sakbornings við rannsókn rannsóknarnefndarinnar eða umfjöllun þingmannanefndarinnar. Þeim var því



aldrei ljóst að þeir gætu þurft að neyta þeirra réttinda sem grunaðir menn njóta almennt við sakamálarannsókn.

3. Bréf rannsóknarnefndarinnar annars vegar og þingmannanefndarinnar hins vegar til hinna fyrrverandi ráðherra bera það á engan hátt með sér að þeir séu grunaðir um refsiverð brot. Í báðum tilvikum er þeim gefinn kostur á að tjá sig um almennar niðurstöður rannsóknarnefndarinnar, sem snerta fjölmarga aðra þætti en þá sem nákvæmlega varða hugsanlega refsíábyrgð samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum. Í bréfi þingmannanefndarinnar er ekki einu sinni vísað til þeirra laga. Í bréfunum er einungis vísað til vanrækslu í skilningi laga nt. 142/2008, en sem fyrr segir eru þar til viðmiðunar mælikvarðar stjórnisýsluréttar en ekki refsiréttar. Verður að skoða andmælabréf ráðherranna fyrrverandi og viðbrögð þeirra að öðru leyti í því ljósi. Það er lykilatíði að sakborningur hafi einhverja hugmynd um hvort hann sé grunaður og hver sakarefnin séu til að hann eigi raunhæfa möguleika á að bregðast við og gæta hagsmuna sinna á öllum stigum máls.
4. Þingmannanefndin kallaði ráðherrana fyrrverandi ekki fyrir til frekari upplýsingaöflunar eða skýrslutöku né efndi til frekari rannsóknar á meintum embættisbrotum ráðherranna, sem henni hefði þó verið heimilt skv. 4. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008. Slíkar ráðstafanir af hálfu þingmannanefndarinnar hefðu getað varpað skýrara ljósi á málið, gefið ráðherrunum fyrrverandi tilefni til frekari andsvara eða málsvarnar af sinni hálfu og gefið þeim tækifæri til að gæta réttinda sinna með öðrum hætti en raunin varð.
5. Ef rannsóknin hefi einhvern tímann gefið ráðherrunum fyrrverandi tilefni til að líta svo á að þeir væru grunaðir um refsiverð brot hefðu þeir, miðað við almennar grundvallarreglur sakamálaréttarfars, m.a. átt rétt á að fá upplýsingar um sakarefnið, þ.e. hvaða refsiverða háttsemi væri til rannsóknar, þeir hefðu átt rétt á að njóta aðstoðar verjanda (aðstoðarmaður samkvæmt lögum nr. 142/2008 getur á engan hátt komið í stað verjanda eins og einfaldur samiburður á lagaákvæðum framangreindra laga og sakamálaganna leiðir í ljós), þeim hefði verið heimilt að ráðfæra sig við verjanda í einrúmi meðan á skýrslutöku stóð og verjanda hefði verið heimilt að beina tilmælum til rannsóknara um að viðkomandi yrði spurður um tiltekin atriði og að fá bókaða stutta athugasemd um skýrslutökuna í lok hennar. Allt eru þetta atriði sem óumdeilt er að skipta miklu máli í sambandi við réttarvernd sakborninga. Sama má segja um réttinn til að fella ekki á sig sök. Í lögum nr. 142/2008 er vissulega að finna ákvæði um þann rétt, en í ljósi þess hve rannsókn rannsóknarnefndarinnar var víðfeðm og beindist að mörgum óskyldum atriðum og að ráðherrunum hvorki var né mátti vera ljóst að þeir hefðu eða gætu fengið stöðu sakborninga verður að telja þagnarréttinn meira og minna óvirkan í þessu samhengi.

Við þetta má bæta að úrskurður Mannréttindadómstólsins í máli Erik Ninn-Hansen hefur að mati minni hluta allsherjarnefndar ekki fordæmisgildi hvað framangreind álitamál varðar. Skiptir þar hvort tveggja máli að málsmeðferðin fyrir rannsóknarréttinum danska (sem var undanfari ákvörðunar danska þjóðþingsins um ákæru) var talsvert önnur en raunin var hér á landi á grundvelli laga nr. 142/2008 og að í því máli beindist rannsóknin, sem ákæran byggðist á, að miklu afmarkaðri þáttum en um ræðir í tilviki rannsóknar rannsóknarnefndar Alþingis. Skiptir máli í því sambandi að frá upphafi beindist rannsóknin í Danmörku að því hvort málsmeðferð ráðherra í máli tiltekinna einstaklinga stæðist lög og lá m.a. fyrir skýrsla umboðsmanns þingsins um það efni áður en rannsóknin hófst. Mátti Ninn-Hansen því vera ljóst frá upphafi hvert sakarefnið var og að embættisfærsla hans og undirmanna hans yrði rannsökuð á grundvelli bæði stjórnisýsluréttar og refsiréttar. Þegar af þessari ástæðu er ekki hægt að líta til máls hans sem fordæmis varðandi mál íslensku ráðherranna fjögurra.

Í ljósi þessara atriða telur minni hluti allsherjarnefndar að samspil laga um ráðherraábyrgð og landsdóm annars vegar og 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sé með þeim hætti að grundvallarréttindi ráðherranna fyrrverandi hafi ekki verið tryggð. Miðað við kröfur stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans eru lög um ráðherraábyrgð og landsdóm augljóslega ófullnægjandi að því er varðar rannsókn máls og undanfara ákæru. Ákvæði laga nr. 142/2008 bæta ekki úr þessu með viðunandi hætti, allra síst þegar horft er til framkvæmdar þeirrar rannsóknar sem ákærutillögurnar byggjast á, sem og málsmeðferðar hjá þingmannanefndinni.

### Skýrleiki refsheimilda.

Þingmannanefndin leitaði með erindi sínu álits allsherjarnefndar á því hvort refsheimildirnar, sem ákærutillögurnar (706. og 707. mál) eru einkum byggðar á, geti talist fullnægjandi með tilliti til kröfunnar um skýrleika refsheimilda. Er þar vísað til c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna. Þessi krafa byggist á reglunni *lex certa* sem m.a. felst í ákvæðum 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Óumdeilt er að meginreglan um skýrleika refsheimilda er grundvallarregla í íslenskum refsirétti og að í henni felst að refsíákvæði skuli vera nákvæm og skýr og orðuð með þeim hætti að ekki leiki vafi á því hvort tiltekin háttsemi, athöfn eða athafnaleysi falli undir verknaðarlýsingu ákvæðisins. Ekki er heldur sérstakur ágreiningur um það að réttarframkvæmd undanfarinna ára bendir eindregið til þess að íslenskir dómstólar geri auknar kröfur í þessum efnum og má í því sambandi vísa til skýrslu til forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda (1999), greina Eiríks Tómassonar frá 2005 og 2006 (sem áður er vísað til), greinar Róberts Spanó um stjórnarskrána og refsíábyrgð (TL 2005), greinar Andra Árnasonar um ráðherraábyrgð (TL 2009) og skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlitshlutverk Alþingis frá 2009. Er víða í þessum skrifum að finna rökstuðning fyrir því að nauðsynlegt sé og brýnt að endurskoða ráðherraábyrgðarlögin í ljósi þessarar þróunar, ekki síst 10. gr.

Í þessu ljósi er nauðsynlegt að skoða bæði ákvæðin sem hér um ræðir.

### Skýrleiki b-liðar 10. gr.

Ákvæðið í b-lið 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna hljóðar svo:

*„Ráðherra verður sekur eftir lögum þessum ... ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því að slík framkvæmd ferst fyrir.“*

Í frumvarpi því sem varð að lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, segir í athugasemdum að ákvæði 10. gr. (á bæði við a- og b-lið) séu „óneitanlega nokkuð matskennd“ en það sé Alþingis að meta hvort ástæða sé til málshöfðunar á grundvelli þeirra. Komi til málshöfðunar verði það hlutverk landsdóms að meta hvort ráðherra hafi brotið gegn þeim. Um þessi ákvæði hefur nokkuð verið fjallað í skrifum fræðimanna og má segja að flestir séu þeirrar skoðunar að a-liðurinn geti ekki talist fullnægjandi refsheimild en skoðanir um b-liðinn eru skiptari. Má það m.a. ráða af þeim fræðigreinum sem vísað er til hér að framan. Þar er víðast hvar vísað til 10. gr. í heild og lýst efasemdum um hvort „verknaðarlýsing greinarinnar sé nægilega skýr til að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru í dag til refsíákvæða,“ eins og segir í skýrslu vinnuhópsins um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Helsta undantekningin er í grein Róberts Spanó (2005), en um leið og afstaða hans er afdráttarlaus um það álitaefni að a-liðurinn sé ófullnægjandi refsheimild tekur hann fram að ekki verði hið sama fullyrt um önnur refsíákvæði laganna (þar á meðal b-lið 10. gr.). Um b-lið 10. gr. segir Róbert sérstaklega:

„Ákvæði b-liðar 10. gr. rbl. lýsir verknaði sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Enda þótt orðalagið heill ríkisins kunnir við fyrstu sýn að valda einhverjum vafa, enda kannski ekki hefðbundið orðalag í lagasetningu nú til dags, yrði inntak þess líklega skýrt til samræmis við önnur ákvæði laga sem fjalla t.d. um öryggi ríkisins eða eftir atvikum almannahagsmuni eða almannaheill. Þá verður hér að hafa í huga þá afmörkun á þeim verknaði sem hér er lýst sem felst í orðunum fyrirsjáanleg hættu. Mat á því hvort slík hættu sé til staðar verður eðli máls samkvæmt að byggja á nokkuð hlutlægum sjónarmiðum, t.d. um mögulegt umfang tjóns sem athöfn ráðherra kann að hafa í för með sér.“

Niðurstaða Róberts er með öðrum orðum sú að b-liðurinn geti verið fullnægjandi refsheimild út frá kröfum stjórnarskrárinnar að gættum þeim sjónarmiðum sem hann tiltekur hér að framan. Eins og áður er getið fer það sjónarmið ekki fyllilega saman við önnur viðhorf sem finna má í fræðiskrifum og m.a. er vísað til hér að framan. Ekki eru fyrir hendi dómafordæmi, sem unnt er að styðjast við, og verður því að skilja við spurninguna um hvort b-liðurinn sé fullnægjandi refsheimild með þeim orðum að um það sé vafi sem einungis verði útkljáður fyrir landsdómi og eftir atvikum Mannréttindadómstólnum. Minni hluti allsherjarnefndar vill þessu til viðbótar árétta að í þessum efnunum eins og öðrum hvílir sönnunarbyrðin á ákærvaldinu og vafa, bæði um staðreyndir og lagasjónarmið, ber að túlka sakborningi í hag (*in dubio pro reo*). Um þetta segir Eiríkur Tómasson (2005), með tilvísun bæði til a- og b-liðar 10. gr.: „*Vegna þess hve ákvæðin eru almennt orðuð getur verið álitamál hvenær ráðherra hafi brotið gegn þeim. Samkvæmt almennu viðhorfi í refsirétti verður að skýra vafa það, hvort háttsemi feli í sér brot á ákvæðunum, þeim í hag sem talinn er hafa gerst brotlegur við þau.*“ Verður nánar vikið að þessu efni síðar.

### Skýrleiki c-liðar 8. gr.

Samkvæmt c-lið 8. gr. ráðherraábyrgðarlaganna varðar það ráðherra ábyrgð:

„...ef hann annars framkvæmir sjálfur, fyrirskipar framkvæmd á eða lætur viðgangast að framkvæmt sé nokkuð það, er fer í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, eða lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem þar er fyrirskipað eða veldur því, að framkvæmd þess farist fyrir.“

Hér er um að ræða svokallað eyðuákvæði sem þýðir að verknaðarlýsing brotsins er ekki í ákvæðinu sjálfu heldur vísar það til annarra ákvæða laga (hér stjórnarskrár). Ekki er ástæða til þess að halda því fram að ekki megi almennt notast við eyðuákvæði við mótun verknaðarlýsingar í refsíákvæðum, sbr. áður nefnda grein Róberts Spanó. Hann segir síðan á sama stað:

„*Fara verði hins vegar varlega með slíkar refsheimildir enda verði sem fyrr að gera þá kröfu að slíkar heimildir veiti sanngjarna og eðlilega viðvörðun um hvaða háttsemi telst refsiverð. Á stundum kunnir hins vegar refsheimild og samspil hennar við háttensisreglur í öðrum skráðum (eða óskráðum) réttarreglum að verða svo flókin að sú hættu kann að skapast að dómstólar telji að of langt sé gengið í ljósi meginreglunnar um skýrleika refsheimilda.*“

Í ljósi þessara sjónarmiða skal undir það tekið að c-liður 8. gr. fái staðist kröfuna um skýrleika refsheimilda svo langt sem hann nær. Það er því undir skýrleika viðkomandi ákvæðis eða ákvæða stjórnarskrárinnar komið hvort unnt sé að beita honum sem refsheimild.

Í ákærutillögunum er vísað til 17. gr. stjórnarskrárinnar um ráðherra fundi, en þar segir m.a.:

„*Ráðherra fundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherra fund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.*“

Nánari lýsingu á ráðherra fundum er ekki finna í ákvæðinu, hvorki um tíðni þeirra, fyrirkomulag að öðru leyti né um þau málefni sem skylt er að ræða þar. Hafa mótast ýmsar venjur í því sambandi og ljóst er að mun fleiri mál koma þar að jafnaði til umræðu en færð eru

formlega til bókar. Þá er jafnan um að ræða margvísleg samskipti og samráð milli ráðherra án þess að það eigi sér stað á formlegum ráðherrafundum. Þegar af þeirri ástæðu hlýtur að teljast varhugavert að byggja málsókn í refsímáli á ætluðu broti á c-lið 8. gr., sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar. Á það jafnvel við þótt unnt sé að sýna fram á vanrækslu í þessu sambandi, sem talist gæti gagnrýnisverð og jafnvel ámælisverð, t.d. út frá þeim mælikvörðum sem lög nr. 142/2008 byggjast á. Þá er að lokum rétt að minna á að tilvísun til hugsanlegrar ábyrgðar ráðherra á grundvelli þessara ákvæða sérstaklega virðist fyrst koma til sögunnar í endanlegri skýrslu þingmannanefndarinnar og er til að mynda ekki í kaflanum um ályktanir rannsóknarnefndarinnar um mistök eða vanrækslu (kafla 21.5.4.7 í 7. bindi). Veikir það að sjálfsgöðu þennan málalíbúnað sem grundvöll ákæru.

### **Heimfærsla meintra brota til refsíákvæða og framsetning ákæru.**

Þegar metið er hvort líkur séu á sakfellingu eða sýknu fyrir landsdómi þarf, auk þeirra atriða sem hér hefur þegar verið vikið að, að heimfæra meint eða ætluð brot til viðeigandi refsíákvæða með fullnægjandi hætti. Álitamál í þessu sambandi eru utan við efni þeirra lögspurninga sem þingmannanefndin beindi sérstaklega til allsherjarnefndar, en minni hlutinn telur engu síður nauðsynlegt að fara um þau fáum orðum, samhengisins vegna. Tengist það spurningunni um skýrleika refsíheimilda því jafnvel þótt talið yrði að tiltekið refsíákvæði gæti almennt staðist kröfur stjórnarskrárinnar er alls ekki sjálfgefið að unnt sé að beita því í tilteknu máli. Hið meinta brot verður með öðrum orðum að falla að verknaðarlýsingu ákvæðisins til þess að unnt sé að sakfella á grundvelli þess. Sönnunarbyrðin í þessum efnum liggur eins og áður hefur komið fram hjá ákæruvaldinu.

Framsetning ákæruna, sem birtast í ákærutillögum (706. og 707. máli) varpar ljósi á þann vanda sem er fyrir hendi í þessum efnum. Áður hefur verið bent á að refsíákvæðin sem hér skipta máli séu bæði óljós og matskennd. Við það bætist að lýsingin á hinni meintu brotlegu háttsemi í ákærutillögum er í mörgum atriðum verulega óljós. Lagt er til að ákært verði fyrir athafnaleysi á löngu tímabili. Umdeilt er hvenær tilefni var til athafna miðað við þær upplýsingar sem fyrir lágu á þeim tíma. Óljóst er til hvaða athafna hefði átt að grípa. Óljóst er til hvaða athafna var heimilt, unnt og forsvaranlegt að grípa, m.a. út frá edlilegu hagsmunamati á þeim tíma. Ekki er sýnt fram á orsakasamhengi milli meints athafnaleysis og afleiðinga þess og ekki heldur hvort tiltekna athafnir, sem vanrækt var að grípa til eða fylgja eftir og nefndar eru í ákærutexta og greinargerð, hefðu skilað þeim árangri sem að var stefnt. Þá er ekki heldur tekið tillit til þeirra athafna sem gripið var til á þessu tímabili og m.a. er getið um í andmæla-bréfum ráðherranna fyrrverandi. Af gögnum er ljóst að á þeim tíma sem einkum er litið til í ákærutillögum var um að ræða ýmsar aðgerðir, athafnir og viðleitni af hálfu stjórnvalda til að bregðast við vandamálum fjármálakerfisins og er því afar hæpið að halda því fram, eins og tillögurnar byggjast á, að ráðherrarnir fyrrverandi hafi látið farast fyrir að framkvæma „nokkuð það, er afstýrt gat“ fyrirjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins.

Ekki verður fallist á að þessi atriði skipti ekki neinu máli í þessu sambandi eins og ráða má af greinargerðum með ákærutillögum. Það stenst ekki röklega skoðun að ákæra fjóra einstaklinga og krefjast refsingar yfir þeim fyrir að láta ógert að grípa til tiltekinnar aðgerða, óháð mati á því hvort þær hefðu getað skilað árangri, en hafna því á sama tíma að taka tillit til þeirra aðgerða, sem þeir þó gripu til á þeim forsendum að tilætlaður árangur hafi ekki náðst.

Við þetta bætist að margir ákæruleiðirnir eru svo óljósir að hvergi festir hönd á. Dæmi um það eru m.a. eftirfarandi úr þeim ákæruleiðum sem snerta fyrrverandi forsætisráðherra:

Hann er, samkvæmt tillögutextanum, ákærður fyrir að hafa vanrækt starfskyldur sínar sem forsætisráðherra og fyrir að láta undir höfuð leggjast að beita sér fyrir aðgerðum, löggjöf,

útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða töku stjórnvaldsákvæðana í því skyni að afstýra fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins. Með öllu er óljóst til hvaða aðgerða, löggjafar, almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða stjórnvaldsákvæðana hér er vísað. Þá er hann ákærður fyrir að hafa ekki beitt sér fyrir „heildstæðri og faglegri greiningu“ innan stjórnkerfisins á fjárhagslegri áhættu ríkisins vegna fjármálaáfalls og fyrir að hafa ekki haft frumkvæði að „virkum aðgerðum“ til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins, til að mynda með því að „stuðla að því bankarnir minnkuðu efnahagsreikning sinn eða einhverjir þeirra flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi“. Aftur má spyrja hvað nákvæmlega felist í þessum almennu orðum. Sömuleiðis má spyrja hvað felist í orðunum að fullvissa sig „um að unnið væri með virkum hætti“ og „virkri aðkomu ríkisvaldsins“ þegar vikið er sérstaklega að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans yfir í dótturfélag. Að lokum má benda á orðalag um störf og áherslur samráðshóps stjórnvalda og meinta vanrækslu forsætisráðherra á því að „gæta þess“ að þær væru „markvissar og skiluðu tilætluðum árangri“. Sá sem les þennan texta hlýtur að spyrja hvað eftir annað hvað átt sé við.

Benda má á sambærileg dæmi í tilvikum allra hinna ráðherranna fyrrverandi sem lagt er til að verði ákærðir samkvæmt ákærutillögnum.

Hér er í öllum tilvikum um almennt orðalag að ræða sem vel gæti átt heima í landsfundar-ályktun stjórnmalaflokks eða stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar. Jafnvel má fallast á að orðalag af þessu tagi geti átt við þegar lagt er mat á frammistöðu einstakra ráðherra á þeim forsendum sem gengið er út frá í lögum nr. 142/2008. Hins vegar verður ekki með nokkru móti á það fallist að hér sé um að ræða nothæfa framsetningu á ákæruliðum í refsímáli.

### **Saknæmisskilyrði: Ásetningur eða stórkostlegt hirðuleysi**

Þingmannanefndin óskaði ekki eftir því sérstaklega við allsherjarnefnd að hún léti í ljós álit sitt á því hvort saknæmisskilyrði væru fyrir hendi í málum ráðherranna fjögurra. Verður því ekki staldrað lengi við það atriði en vísað til sjónarmiða fulltrúa þingflokks sjálfstæðismanna í þingmannanefndinni í því sambandi. Minni hluti allsherjarnefndar minnir einungis á að samkvæmt almennum viðhorfum í refsirétti og sakamálaréttarfari verður að gera ríkar kröfur til ákærvaldsins um að sýna fram á að um ásetning eða stórkostlegt hirðuleysi hafi verið að ræða. Ef ákært yrði á grundvelli þeirra tillagna sem nú liggja fyrir þinginu er augljóst að sönnun á slíku fyrir landsdómi hlýtur að reynast afar vandasöm.

### **Fleiri grundvallarsjónarmið og meginreglur.**

Ákvörðun um að ákæra ráðherra á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og landsdóm er í höndum Alþingis. Við ákvörðun sína hlýtur þingið sem heild og einstakir þingmenn að hafa að leiðarljósi þær grundvallarreglur og megin sjónarmið sem viðurkennd eru um ákæru í sakamáli. Þar má í fyrsta lagi nefna reglur um að ákvörðun um ákæru skuli tekin á grundvelli fullnægjandi rannsóknar þar sem tekið er jafnt tillit til þeirra atriða sem horft geta til sakfellingar og sýknu. Í öðru lagi ber Alþingi, eins og öðrum handhöfum ákærvalds, að meta hvort það sem fram hefur komið við rannsóknina er nægilegt eða líklegt til sakfellingar. Ef ekki, þá ber handhafa ákærvalds að láta við svo búið standa. Við þetta mat, sem að sönnu er oft vandasamt, getur það verið ákæranda til ákveðinnar leiðbeiningar að setja sig í spor dómara í málinu (sbr. t.d. grein Þórðar Björnssonar í Morgunblaðinu í tilefni af 25 ára afmæli embættis ríkissaksóknara í júlí 1986). Handhafi ákærvalds verður í þessu sambandi að hafa hugfast að refsíákvæði laga ber að jafnaði að skýra þröngt, að sönnunarbyrðin fyrir dómi hvílir á ákærvaldinu og að allan skynsamlegan vafa, hvort sem er um málsatvik eða lagarök, ber að túlka hinum ákærða í hag.

Allt eru þetta varúðarsjónarmið sem stuðla að því að varlega sé farið með það mikla vald sem felst í ákærvaldi hins opinbera. Engin rök, hvorki lagaleg né málefnaleg, standa til þess að gera minni kröfur í þessum efnum í ráðherraábyrgðarmálum en almennt á við í öðrum refsismálum. Tilslakanir frá þeim kröfum skapa í tilviki ráðherraábyrgðarmála hættu á því að stjórn-málabaráttan verði í auknum mæli færð inn í réttarsalina. Það getur átt sér stað með því að pólitískur meiri hluti á þingi freistist til að nýta sér afl sitt til að koma mótherjum, núverandi eða fyrrverandi, í þá erfiðu stöðu sem óneitanlega fylgir því að þurfa að verjast málsókn í refsímáli.

### **Niðurstöður minni hluta allsherjarnefndar.**

Minni hluti allsherjarnefndar telur að ýmsar reglur laga ráðherraábyrgð og landsdóm standist gagnvart 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Það á m.a. við um reglurnar um ákærvald Alþingis, pólitíska skipun hluta dómenda við landsdóm og það fyrirkomulag að aðeins sé fjallað um ráðherraábyrgðarmál á einu dómstigi. Telur minni hlutinn að á þessa þætti hafi reynt með þeim hætti í máli Erik Ninn-Hansen fyrir danska ríkisréttinum og Mannréttindadómstól Evrópu að það hafi fordæmisgildi hér á landi. Núgildandi fyrirkomulag hér á landi getur hvað þessi atriði varðar talist óheppilegt og óæskilegt, en ekki í andstöðu við stjórnarskrána og mannréttindasáttmálann.

Minni hlutinn telur á hinn bóginn að lögin um ráðherraábyrgð og landsdóm séu óviðunandi og ófullnægjandi þegar horft er til málsmeðferðar í aðdraganda ákæru. Skiptir þar mestu að réttarvernd sakborninga er ekki tryggð í því sambandi með þeim hætti sem leiða má af ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála. Í þessum efnum standast hin íslensku lög ekki gagnvart framangreindum ákvæðum. Minni hlutinn telur ekki að úr þessu hafi verið bætt með fullnægjandi hætti við setningu laga nr. 142/2008, um rannsókn á falli íslensku bankanna, og að réttarvernd grunaðra manna eða sakborninga samkvæmt ákvæðum þeirra laga geti ekki talist fullnægjandi, ekki síst þegar horft er til framkvæmdarinnar í aðdraganda þess að ákæru-tillögurnar í málum nr. 706 og 707 voru lagðar fyrir Alþingi. Í þessum efnum er ekki hægt að líta til leiðsagnar í úrskurði Mannréttindadómstólsins í máli Erik Ninn-Hansen. Í þeim efnum eru málavextir og málsmeðferð of ólík til að úrskurðurinn hafi fordæmisgildi. Telur minni hlutinn að jafnvel þótt málsmeðferð fyrir landsdómi sjálfum geti talist fullnægjandi út frá ákvæðum stjórnarskrár og mannréttindasáttmála bæti það ekki fyllilega úr þeim ágöllum sem eru fyrir hendi varðandi réttarvernd sakborninga á fyrri stigum.

Varðandi skýrleika refsíákvæðanna í c-lið 8. gr., sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar, og b-lið 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna ítekar minni hlutinn að um afar matskenndar refsíheimildir er að ræða sem nauðsynlegt er að beitt sé af varfærni. Þá er minnt á að ráða má af dómaframkvæmd að auknar kröfur séu almennt gerðar til skýrleika ákvæða í þessu sambandi. Ekki verður á hinn bóginn fullyrt að svo stöddu að ákvæðin stríði gegn kröfum 69. gr. stjórnarskrárinnar og 7. gr. mannréttindasáttmálans. Vafi er ótvírætt fyrir hendi, en úr álitamálum í því sambandi verður ekki skorið með neinni vissu nema að fenginni úrlausn dómstóla.

Að lokum minnir minni hluti allsherjarnefndar á að í álitsbeiðni þingmannanefndarinnar er fyrst og fremst spurt ákveðinna fræðilegra spurninga eða lögspurninga sem varða ákvæði gildandi laga um ráðherraábyrgð og landsdóm og hugsanlegan árekstur þeirra við tiltekin ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmálans.

Minni hlutinn hefur á hinn bóginn talið nauðsynlegt að víkja að mun fleiri atriðum sem mikilvægt er að horft verði til áður en Alþingi tekur afstöðu til fyrirbyggjandi ákærutillagna í 706. og 707. máli. Ella gæfi svarið við álitsbeiðninni afar ófullnægjandi mynd, bæði hvað varðar þingmálin sem slík og afstöðu minni hlutans til þeirra. Gallarnir á þeim málatilbúnaði,

sem liggur til grundvallar ákærutillögunum og birtist í framsetningu þeirra, eru slíkir að verulegar líkur verða að teljast á frávísun eða sýknu, annaðhvort varðandi ákærurnar í heild eða að hluta. Í ljósi þess og þeirra fjöldamörgu vafamála og álitaefna sem uppi eru telur minni hlutinn ekki forsvaranlegt að Alþingi samþykki fyrirbyggjandi ákærutillögur.

Að öllu þessu virtu leggst minni hluti allsherjarnefndar eindregið gegn því að tillögurnar í 706. og 707. máli á yfirstandandi löggjafarþingi nái fram að ganga.

Alþingi 25. sept. 2010.

Birgir Ármannsson.  
Ólöf Nordal.