

Álit

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 ráðherraábyrgð 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 dómsvald 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 er 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 fæanlegra sannana fyrir kæruatriðum, hann undirbýr gagnasöfnun og rannsókn í málinu og gerir 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, leyst sé úr máli innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli og tryggt að málsmeðferð 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. másl. 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 óvilhöllum dómstóli. Sé skipan hans ákveðin með lögum.“ Þrátt fyrir annað orðalag er því um sama inntak að ræða og í 1. másl. 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, dómstjórnin 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, fyrrum 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 á það í rökstuðningi sínum að kjör dómara í ríkisréttinn færi fram á sex ára fresti sem kæmi í veg fyrir að þingið og ríkisvaldið gæti 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. mannréttindasáttmálans um réttláta málsmeðferð.

Málsmeðferð fyrir landsdómi.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um sérstaka málsmeðferð í málum er varða ráðherraábyrgð 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 ákæruréttarfari 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 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, hafa verjanda og hafi 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 framkvæmd 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 rannsókna 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.¹

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. mannréttinasáttmála 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 verknáðarlýsingu í refsíákvæði. Verknáðarlýsing 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 lögunum 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 brot. 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 áþreifanlegum 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 réttarágreiningu, sbr. 2. gr. stjórnarskrár, þar á meðal um sekt eða sýknu einstaklinga vegna ætlaðar refsiverðrar háttsemi í hverju einstöku

¹ Sjá nánar, Róbert R. Spanó. (2005). „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) meginreglan um skýrleika refsheimilda“ *Tímarit lögfræðinga*. bls. 59.

máli, hvort fyrirbyggjandi refsheimild telst nægilega skýr að teknu tilliti til atvika í því tiltekna máli sem fyrir dóminum liggur, þ.e. í þessu tilfalli landsdómi.²

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

² Sjá nánar, sama heimild, bls. 51.