

Frumvarp til laga

um breytinga á lögum um landsdóm

Flm.: ...

1. gr.

Landsdómur fer með og dæmir mál þau, er Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra. Dómar og ákvarðanir Landsdóms eru endanleg.

2. gr.

Landsdóm skipa þeir fimm dómarar við Hæstarétt sem hafa átt þar lengst sæti og þeir fjórir dómarar við Landsrétt, sem lengst hafa átt sæti í þeim dómi. Hafi tveir eða fleiri dómarar setið jafnlengi skal varpað hlutkesti um hver tekur sæti í dómnum.

Forfallist dómari við Landsdóm eða víki sæti tekur sá dómari við, sem næstur er að starfsaldri í Hæstarétti eða Landsrétti. Varpað skal hlutkesti um hver tekur sæti í dómnum hafi tveir eða fleiri dómarar jafnan starfsaldur.

Landsréttardómari má ekki taka sæti í Landsdómi ef hann er eða hefur verið í hjúskap við hæstaréttardómara sem þar situr eða er skyldur slíkum dómara eða mægður að feðgatali, niðjatali eða öðrum lið til hliðar.

Nú eru allir dómarar vanhæfir til að skipa dóm í máli og skal þá ráðherra setja dómara í dóminn að tillögu nefndar sem starfar skv. III. kafla. laga um dómstóla nr. 50/2016. Þegar dómurinn hefur verið skipaður velja dómarar einn úr sínum hópi til þess að sitja þar í forsæti.

3. gr.

Forseti Hæstaréttar er forseti Landsdóms. Varaforseti Hæstaréttar er varaforseti Landsdóms. Nú forfallast þeir báðir, forseti og varaforseti, og kýs þá dómurinn forseta úr sínum röðum.

4. gr.

Dómari í Landsdómi skal, áður en hann tekur í fyrsta sinn til starfa í dómnum, undirrita drengskaparheit um að hann skuli rækja starfann af samviskusemi og óhlutdrægni í hvívetna og svo sem hann veit helst að lögum. Skal dómsforseti gæta þess, að heitvinning fari fram lögum samkvæmt.

5. gr.

Ríkissjóður leggur Landsdómi til dómabók, er vera skal tölusett, gegnumdregin og innsiglið. Skal hún löggilt af forseta Alþingis.

6. gr.

Skrifstofustjóri Hæstaréttar er dómritari við Landsdóm. Sé hann forfallaður, setur dómsforseti mann utan dómsins til að gegna ritarastarfi. Dómsforseti ræður og dómritara aðstoðarmann, ef þurfa þykir.

7. gr.

Landsdómur skal að jafnaði koma saman í Reykjavík. Þó getur Landsdómur ákveðið að koma saman og heyja dómþing annars staðar, ef ástæða þykir til.

8. gr.

Meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis eða þingnefndar er tekið hefur stjórnarframkvæmd ráðherra til skoðunar, sbr. 49. gr. laga um þingsköp Alþingis, getur lagt fram tillögu um að Alþingi skuli vísa embættisfærslu ráðherra til ríkissaksóknara. Tillagan skal rædd og afgreidd við eina umræðu eftir reglum 3. mgr. 45. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis um síðari umræðu um þingsályktunartillögur.

Ríkissaksóknari felur héraðssaksóknara eða eftir atvikum lögreglustjóra að fara með rannsókn málsins, sem fram fer undir stjórn ríkissaksóknara. Um rannsókn slíks máls fer að öðru leyti eftir almennum reglum lögreglulaga og laga um meðferð sakamála

Að rannsókn lokinni gerir ríkissaksóknari rökstudda tillögu um það til Alþingis hvort ákæra skuli ráðherra fyrir embættisfærslu hans og þá fyrir hvaða háttsemi. Skal mat ríkissaksóknara byggt á almennum reglum um saksókn, skv. XXII. kafla laga um meðferð sakamála.

Ákvörðun Alþingis um höfðun máls á hendur ráðherra skal tekin með þingsályktun. Ákveði þingið, á grundvelli tillögu ríkissaksóknara, að ráðherra skuli ákærður, felur það ríkissaksóknara að höfða mál og saksókn þess.

9. gr.

Um ákæru, stöðu og réttindi sakbornings gilda ákvæði laga um meðferð sakamála. Um meðferð máls fyrir Landsdómi gilda reglur laga um meðferð sakamála. Um önnur atriði en þau sem hér eru talin skal, sé eigi á annan veg mælt í lögum þessum, einnig beita ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt.

10. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af Ragnhildi Helgadóttur prófessor í samráði við forsætisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið. Það er samið að beiðni forsætisráðherra, sbr. bréf frá því í febrúar 2020. Hér er gerð sú tillaga að málsmeðferð og réttarfar verði fært sem næst því sem gerist í öðrum sakamálum, innan þess ramma sem stjórnarskrá setur, en eins og áður greinir eru þar ákvæði um að ráðherraábyrgð skuli ákveðin með lögum; Alþingi geti kært og að sérstakur dómstóll (Landsdómur) skuli dæma í slíkum málum. Í 14. gr. stjórnarskrár segir „Ráðherraábyrgð {sé} ákveðin með lögum. Alþingi get[er] kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Löggjöfin um ráðherraábyrgð og landsdóm er frá 1963. Allt frá aldamótum, og jafnvel lengur, hefur hún sætt gagnrýni fyrir að samrýmast ekki lengur þeim kröfum sem gera verði til skýrleika refsheimilda og til málsmeðferðar í sakamálum. Margt mætti tína til en hér má sérstaklega nefna *Starfsskiptyrði stjórnvalda* (Forsætisráðuneyti 1999) og *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu* (Alþingi 2009). Sömuleiðis voru miklar umræður um það í framhaldi af dómi Landsdóms í máli Geirs H. Haarde (mál nr. 3/2011), hvort fyrirkomulagið væri æskilegt og hvort löggjöfin uppfyllti þær kröfur sem gerðar eru í stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum. Mannréttindadómstóll Evrópu komst að þeirri niðurstöðu í dómi sínum í máli Geirs H. Haarde gegn Íslandi, frá 23.11.2017 (mál nr. 66847/12) að ekki hefði verið brotið í bága við sáttmálann í því máli. Í ljósi þess að kröfur mannréttindasáttmála og stjórnarskrár eru lágmarkskröfur, stendur gagnrýnin á núverandi löggjöf þó óhögguð, ekki síst hvað snertir samanburð á réttarstöðu ráðherra sem sakaður er eða ákærður um refsiverða háttsemi og þeirri réttarstöðu sem sökuðum mönnum er almennt tryggð í því skyni að gæta réttinda þeirra.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Almennar skýringar.

Breytingar í þá átt að færa lög um rannsókn og meðferð ráðherraábyrgðarmála og meðferð fyrir Landsdómi í átt að almennum reglum um meðferð sakamála byggja á hugmyndum um jafnræði, á því hve sjaldgæf ráðherraábyrgðarmál eru og loks á alþjóðlegum skýrslum, sbr. skýrslu Feneyjanefndarinnar¹ um ráðherraábyrgð frá 2013 þar sem gerð er grein fyrir kostum og göllum bæði þess að nota almenna réttarvörslukerfið og að hafa sérstaka málsmeðferð og dómstól. Hér er reynt að fara bil beggja: Hafa áfram sérstakan dómstól og aðkomu þingsins (eins og krafist er í stjórnarskrá) en hafa meðferð mála að öðru leyti í sem allra mestu samræmi við sakamálalög og þær reglur sem gilda í öðrum sakamálum. Hér má auk skýrslu Feneyjanefndarinnar vísa til GRECO skýrslu um Bretland þar sem tekið er fram að „The GET welcomes the fact that ministers and other PTEFs are treated in the same way as any other citizen under the law; there are no special arrangements, proceedings or immunity.“²

Vegna eftirlits þess sem Alþingi hefur með ráðherrum í krafti þingræðisreglu og sérstakra lagaheimilda þar um, þótti mikilvægt að halda tengingu milli þingeftirlitsins og ákvörðunar Alþingis um að ákæra ráðherra. Er því kveðið á um það í 8. gr. að þingnefndir geti, undir ákveðnum kringumstæðum, borið upp tillögu um að Alþingi vísi máli ráðherra til ríkissaksóknara.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er samið til þess að tryggja betur réttindi sakborninga og jafnræði. Það er því til þess gert að samrýma fyrirkomulagið betur ennú er skuldbindingum Íslands samkvæmt stjórnarskrá og alþjóðasáttmálum.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir ráðherra og að einhverju marki Alþingi og almenning. [Nánar um samráð.]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið færir meðferð ráðherraábyrgðarmála til samræmis við meðferð annarra sakamála, bætir réttarstöðu sakborninga í slíkum málum og eykur líkur á því, að ef þörf krefur, verði unnt að saksækja vegna embættisbrota ráðherra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Fyrri málslíður greinarinnar er óbreytt núgildandi 1. gr. Síðari málslíðurin tekur af allan vafa um að ákvörðunum og dómum Landsdóms verður ekki vísað til annarra dómstóla til endurskoðunar.

Um 2. gr.

Í Svíþjóð er Landsdómur skipaður öllum dómurum Hæstaréttar. Sú leið sem hér er lögð til er flóknari en hefur það markmið að tryggja að í dómnum sé fólk sem er vant meðferð sakamála. Hún gerir einnig einfaldara en ella að bregðast við vanhæfi. Reglur um það hverjir mega sitja í dómi samtímis eru þær sömu og í Landsrétti og Hæstarétti nema tekið er fram (því dómurinn er skipaður allur í einu) að það sé landsréttardómarinn sem víki. Ákvæðið um það þegar allir dómara eru vanhæfir er það sama og í dómstólalögum um Hæstarétt.

Um 3. gr.

Núverandi 6. gr. óbreytt nema tekin út tilvísun til ólöglærðra dómara.

Um 4. gr.

Núverandi 7. gr. óbreytt.

Um 5. gr.

Núverandi 9. gr. óbreytt, enda er í sakamálalögum aðeins minnst á dómabækur Landsréttar og héraðsdómstóla.

Um 6. gr.

Núverandi 10. gr. óbreytt.

Um 7. gr.

Núverandi 11. gr. óbreytt.

Um 8. gr.

Þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd var sett á fót var kveðið á um að hún skoðaði ráðherraábyrgðarmál sérstaklega. Eins skoðar hún og gerir tillögur í framhaldi af skýrslum

rannsóknarnefnda. Engu að síður var þá líka ákveðið að aðrar fastanefndir gætu haft hlutverk í þingeftirliti með embættisfærslum ráðherra. Hér er ekki ætlunin að leggja til breytingu á þessu fyrirkomulagi. Þess vegna er fyrst og fremst gert ráð fyrir að tillaga um tilvísun til ríkissaksóknara komi frá SEN en einnig er gert ráð fyrir að hún geti komið frá annarri fastanefnd.

Hér er lagt til að Alþingi vísi máli til ríkissaksóknara, sem svo felur héraðssaksóknara eða lögreglustjóra rannsókn málsins. Helstu rökin fyrir því eru að færa meðferðina til (hefðbundins) handhafa ákærvalds og tryggja þar með jafnræði, samræmi og fagþekkingu auk þess að koma í veg fyrir þá ásýnd sem getur fylgt því að Alþingi kjósi saksóknara í einstakt mál. Þessi breyting minnkar mjög tengsl refsímálsins við stjórn málin og kemur í veg fyrir að Alþingi sem slíkt standi í sakamálarannsókn. Önnur leið væri að Alþingi kysi saksóknara, ýmist fyrir tiltekið tímabil eða einstakt mál. Það gæti verið fyrrum saksóknari eða lögmaður. Verði þessi leið valin, þarf að kveða á um kosningu saksóknara í þingskapalögum ef hann er kjörinn til tiltekins tíma, en ella u þessum lögum. Þetta myndi flækja réttarstöðuna og fjarlægja málsmeðferðina því sem almennt gerist, en er í samræmi við framkvæmd í Danmörku. Millileið væri að kjörinn saksóknari annaðist rannsókn fram að því er gerð er tillaga um ákæru eða niðurfellingu rannsóknar til Alþingis en eftir það gæti það farið til ríkissaksóknara eða annað. Hér var þó ákveðið að stíga skrefið til fulls og leggja til að máli verði vísað til ríkissaksóknara.

Ef sú leið sem hér er lögð til er valin (að máli sé vísað til ríkissaksóknara með ályktun Alþingis) þarf að bæta slíkri tillögu við lista 45. gr. þskl. um það hvaða þingsályktartillögur skuli afgreiddar eftir eina umræðu.

2. og 3. mgr. greinarinnar fjalla um rannsóknina. Rannsókn sakamála er í höndum lögreglu, undir stjórn héraðssaksóknara eða lögreglustjóra, nema öðru vísi sé mælt fyrir um í lögum, sbr. 1. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Auk þess að vera æðsti handhafi ákærvalds hér á landi, sbr. 1. mgr. 20. gr. og 1. og 2. mgr. 21. gr. laga nr. 88/2008 (sml), hefur ríkissaksóknari með höndum yfirstjórn rannsókna sakamála, sbr. einkum 3. mgr. 21. gr. sml, og getur kveðið á um rannsókn sakamáls, mælt fyrir um framkvæmd hennar og fylgst með henni. Ríkissaksóknari getur því hvenær sem hann telur þess þörf tekið rannsóknarstjórn og ákærumeðferð mála í sínar hendur. Rétt þykir að kveða skýrt á um það að ríkissaksóknari fari með stjórn rannsóknar í málum sem Alþingi vísar til hans og varða embættisfærslu ráðherra.

Það má efast um að það samrýmist 14. gr. stjórnarskrár (og 48. gr. hennar) að takmarka vald Alþingis við að staðfesta tillöguna og er það því ekki gert. Engu að síður er afar ólíklegt að þing myndi vilja saksækja ef saksóknari mælir ekki með því.

Um 9. gr.

Tilvísun núgildandi laga til þess að beita skyldi ákvæðum sml. eftir því sem við gæti átt væri ekki á annan veg mælt í landsdómslögum, olli nokkurri óvissu við meðferð landsdómsmálsins nr. 3/2011. Mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um að reglur sakamálalaga gildi um grundvallarréttindi sakbornings og um málsmeðferðina. Hér er því skerpt á þessari reglu. Tekið er fram að um meðferð máls fyrir Landsdómi gildi reglur um meðferð sakamála fyrir héraðsdómi, en það skiptir máli m.a. upp á vitnaleiðslur og sönnunarfærslu. Þá er tekið fram, að um ákæru, stöðu og réttindi sakbornings gildi ákvæði laga um meðferð sakamála. Þetta er til að tryggja sakborningum fyrir Landsdómi sömu lágmarksréttindi og öðrum sakborningum. Loks er sett undir alla leka með því að tiltaka, að beita skuli ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt í öllum öðrum tilvikum líka.

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e)

² <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168088ea4c>