

## Frumvarp til laga

um breytinga á lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963 (rannsókn og málsmeðferð fyrir dómi)

Flm.: ...

1. gr.

Við lög um ráðherraábyrgð nr. 4/1963, bætast eftirfarandi greinar:

i. (verður xx. gr)

„Meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis eða þingnefndar er tekið hefur stjórnarframkvæmd ráðherra til skoðunar, samkvæmt 49. gr. laga nr. 55/1991, 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 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 reglum lögreglulaga og laga um meðferð sakamála.

ii. (verður xxx. gr.)

Um meðferð mála, sem ríkissaksóknari ákveður að höfða á hendur ráðherra vegna embættisfærslu hans fer eftir lögum um meðferð sakamála, að öðru leyti en því að þau skulu höfðuð fyrir Landsrétti. Heimilt er að skjóta dómum hans og ákvörðunum til æðra dóms.

2. gr.

14. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

Lög nr. 3/1963, um landsdóm, falla brott.

4. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Í 14. gr. stjórnarskrár segir [ef þær breytingar sem hér eru lagðar fram ná fram að ganga]: „Ríkissaksóknari getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn og dómsmeðferð mála vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.“ Þetta kallar á breytingu á lögum, en hún var einnig orðin tímabær af öðrum ástæðum en hér er nánar rakið.

Frumvarp þetta er unnið af Ragnhildi Helgadóttur prófessor í samráði við forsætisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Löggjöfin um ráðherraábyrgð og landsdóm er frá 1963. Til að samrýmast nýju stjórnarskrárákvæði þarf a.m.k. að breyta ákvæðum um ákæru og þá liggur fyrir að ekki er lengur gert að skilyrði í stjórnarskrá að Landsdómur dæmi í refsimálum á hendur ráðherrum.

Allt frá aldamótum, og jafnvel lengur, hefur núverandi fyrirkomulag sætt gagnrýni fyrir að samrýmast ekki lengur þeim kröfum sem gera verði til til málsmeðferðar í sakamálum. Margt mætti tína til en hér má sérstaklega nefna *Starfsskilyrði 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 mannréttinasáttmálum. 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 mannréttinasáttmála og stjórnarskrár eru lágmarkskröfur, stendur gagnrýnin á núverandi löggjöf þó óhöggud, 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 athugasemdir.*

Reglur um ákæru á hendur ráðherrum eru færðar til samræmis við 14. gr. stjórnarskrár [eins og lagt er til að henni verði breytt]. Þá er gert ráð fyrir því að Landsdómur verði lagður niður en að refsimál á hendur ráðherrum verði höfðuð fyrir Landsrétti. Þetta er til að mæta þeirri gagnrýni sem uppi hefur verið á það fyrirkomulag að sérdómstóll dæmi í ráðherraábyrgðarmálum.

Verði frumvarpið að lögum verðum kveðið á um það, að Alþingi geti sent ríkissaksóknara ábendingu um mögulegt lögbrot sem það hefur komist á snoðir um er það sinnti eftirliti með framkvæmdarvaldinu. Ríkissaksóknari getur, byggt á slíkri tilvísun eða af öðrum ástæðum,

tekið möguleg ráðherraábyrgðarmál til skoðunar. Ákveði hann að ákæra í slíku máli, er málið höfðað fyrir Landsrétti en hægt að skjóta dómum og ákvörðunum til Hæstaréttar. Alþingi kemur þannig ekki að meðferð refsímálsins á neinu stigi, nema ef til vill með því að senda ábendingu, sem er svo ríkissaksóknara að ákveða hvort verði tilefni frekari aðgerða. Þetta breytir því auðvitað ekki að hin pólitíska ábyrgð er á forræði þingsins (og stjórnmalaflokka) og það gæti eftir sem áður ákveðið að lýsa vantrausti á ráðherra vegna embættisfærslna hans. Reglur um hina pólitísku ábyrgð eru m.ö.o. óbreyttar.

Breytingar í þá átt að færa lög um rannsókn og meðferð ráðherraábyrgðarmála (refsímála) og meðferð þeirra 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 Fenejjanefndarinnar<sup>1</sup> 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 með því að mál sé höfðað fyrir Landsrétti en ekki héraðsdómi til að flýta meðferð máls, en að ráðherraábyrgðarmál lúti að öðru leyti almennum reglum. Um þessa meginstefnu má auk skýrslu Fenejjanefndarinnar 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.“<sup>2</sup>

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið er samið til að færa lög til samræmis við nýtt stjórnarskrárákvæði og alþjóðlegar skuldbindingar.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið snertir ráðherra og að einhverju marki Alþingi og almenning. [Lýsing á frekara samráði.]

#### **6. Mat á áhrifum.**

Frumvarpið færir meðferð ráðherraábyrgðarmála til samræmis við stjórnarskrá, 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.

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

Þegar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis 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.

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 þingsályktunartillögur skuli afgreiddar eftir eina umræðu.

Að öðru leyti en því að ríkissaksóknari ákveður hvort ákæra skuli (í samræmi við stjórnarskrá) og fer því með yfirstjórn rannsóknar, þó hann feli stjórn hennar öðrum, fer um rannsókn málsins eftir almennum reglum.

Um ii) Eins og lýst er í almennum athugasemdum er eitt meginmarkmið þessa frumvarps að færa meðferð ráðherraábyrgðarmála sem næst meðferð almennra sakamála og er það rökstutt hér að ofan. Í því skyni er stigið það skref að afnema Landsdóm, en í greinargerð með frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem breytti 14. gr. var einmitt tiltekið að Alþingi yrði að taka afstöðu til þessa atriðis og þá einnig (ef Landsdómi yrði haldið) tengsla hans við Hæstarétt o.fl. Til greina kom að láta ráðherraábyrgðarmál fara algerlega eftir ákvæðum sakamálalaga, að því undanskildu – sem áskilið er í stjórnarskrá – að ríkissaksóknari ákæri. Horfið var frá því vegna nauðsynjar þess að dómur sé fjölskipaður og þess sjónarmiðs að stjórnmalalífið sé háð því að ráðherraábyrgðarmálum ljúki tiltölulega hratt. Lá þá beint við að unnt væri að höfða mál beint fyrir Landsrétti, sem dæmir í fjölda sakamála, í stað þess að settur yrði á fót sérstakur dómstóll fyrir þessi mál. Um meðferð málsins gilda almennar reglur. Kveðið er á um að heimilt sé að skjóta ákvörðunum og dómum Landsréttar í ráðherraábyrgðarmálum til Hæstaréttar. Er þetta gert í því skyni að tryggja rétt til meðferðar á tveimur dómstigum.

#### Um 2. gr.

Þar sem ákærvaldið er nú hjá ríkissaksóknara en ekki Alþingi, er 14. gr. núgildandi laga (sem tengir fyrningarfrest við m.a. skipan rannsóknarnefnda og kosningar til Alþingis) felld brott.

#### Um 3. gr.

Í ljósi þess að ríkissaksóknari mun fara með ákærvaldið, rannsókn og málsmeðferð á rannsóknarstigi fara eftir almennum reglum og Landsréttur fara með þau eftir almennum reglum, er lagt til að fella lög um Landsdóm úr gildi.

---

<sup>1</sup> [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)

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