

Tillaga til þingsályktunar

um heildarendurskoðun á lögum um landsdóm og lögum um ráðherraábyrgð.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Ásgeir Friðgeirsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Bryndís Hlökkversdóttir, Einar Már Sigurðarson, Guðmundur Árni Stefánsson, Guðrún Ögmundsdóttir, Helgi Hjörvar, Jóhann Ársælsson, Jón Gunnarsson, Katrín Júlíusdóttir, Kristján L. Möller, Lúðvík Bergvinsson, Margrét Frimannsdóttir, Mörður Árnason, Rannveig Guðmundsdóttir, Össur Skarphéðinsson.

Alþingi ályktar að heildarendurskoðun skuli fara fram á ákvæðum laga um landsdóm, nr. 3/1963, og laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, með það að markmiði að styrkja eftirlit og aðhald löggjafarþingsins með framkvæmdarvaldinu. Í því skyni skipi forsætisnefnd Alþingis fimm manna nefnd og ljúki hún störfum fyrir árslok 2004. Nefndin hafi að markmiði að einfalda framkvæmd laganna og kanna hvort tryggja eigi tilteknu hlutfalli alþingismanna málshöfðunarrétt samkvæmt lögnum. Jafnframt verði kannaðir kostir þess og gallar að leggja af landsdóm en ábyrgð á hendur ráðherrum verði komið fram fyrir almennum dómstólum. Nefndin hafi hliðsjón af ráðherraábyrgðarlögum í öðrum löndum.

Forsætisnefnd tilnefni þrjá fulltrúa og skal einn þeirra vera formaður nefndarinnar. Hæstiréttur Íslands tilnefni einn fulltrúa og lagadeild Háskóla Íslands einn. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að fram fari heildarendurskoðun á ákvæðum laga um landsdóm, nr. 3/1963, með það að markmiði að einfalda framkvæmd laganna sem orðin eru úrelt og hafa ekki fylgt eftir þeirri þróun sem orðið hefur á dóms- og réttarkerfinu. Jafnframt er lagt til að fram fari heildarendurskoðun á ákvæðum laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, með það að markmiði að styrkja eftirlit og aðhald löggjafarþingsins með framkvæmdarvaldinu og í því skyni verði höfð hliðsjón af ráðherraábyrgðarlögum í öðrum löndum. Þar sem hér er um nátengd mál að ræða er rétt að heildarendurskoðun verði gerð samtímis á lögnum sem eru orðin rúmlega 40 ára gömul.

Landsdómur.

Forsagan og núverandi skipan mála.

Lög um landsdóm voru fyrst sett árið 1905 en heildarendurskoðun fór fram á þeim lögum árið 1960 og ný lög voru sett um dóminn á árinu 1963. Sú löggjöf fól í sér gagngerar breytingar á lögum um landsdóm. M.a. var dómurum fækkað um helming, en hann skipuðu áður 30 dómarar. Reglurnar um skipan dómsins þóttu úreltar og flóknar. Það nýmæli var þá sett í löginn að Alþingi kysi fimm menn úr sínum hópi, saksóknarnefnd, til að vera saksóknara til aðstoðar þegar mál væri höfðað gegn ráðherra.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 3/1963 fer landsdómur með og dæmir þau mál er Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra en eins og kunnugt er hefur landsdómur aldrei verið kallaður saman hérlendis til að höfða slík mál.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál. Í 29. gr. stjórnarskrárinnar er einnig kveðið á um að forseti Íslands geti ekki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis. Stjórnarskráin setur því breytingu á skipan þessara mála þröngar skorður en samkvæmt henni er ákærvaldið gegn ráðherra í höndum Alþingis og dómsvaldið í þeim málum sem Alþingi samþykkir að höfða hjá landsdómi. Án breytingar á stjórnarskránni virðist löggjafinn því einungis geta ákvarðað um hvernig skipan dómsins skuli háttáð, fyrir hvaða athæfi eða verknað ráðherra skuli sæta ábyrgð og hvaða viðurlögum hann skuli sæta.

Lögin um ráðherraábyrgð kveða á um efnisþætti ráðherraábyrgðar, skilyrði sakfellingar og viðurlög. Lögin um landsdóm kveða aftur á móti á um skipan dómsins og dómsferil.

Í greinargerð með frumvarpi sem Ólafur Jóhannesson samdi um landsdóm og varð að lögum nr. 3/1963 kemur eftirfarandi fram: „Satt er það að refsíábyrgðar ráðherra gætir minna, þar sem þingræðisstjórn er komin í fastar skorður. Þar er málshöfðun gegn ráðherra fyrir sérstökum stjórnardómstóli fátíð. Þörf á slíku úrræði er þar miklu minni. Hin þinglega ábyrgð veitir ráðherrum nauðsynlegt aðhald, og ráðherra, sem meiri hluti þings vill losna við, verður að víkja. Í þingstjórnarlöndum er þingmeirihluti oft samábyrgur ráðherra og liggur í hlutarins eðli, að sá meiri hluti samþykkir ógjarna málshöfðun gegn ráðherra. Samt sem áður er það ofmælt, að í þingstjórnarlöndum sé ákvæðum um refsíábyrgð ráðherra og um sérstakan ráðherradóm algerlega ofaukið. Þar getur orðið þörf á slíkum úrræðum, þegar sérstaklega stendur á. Vitund um, að sérstakur dómstóll sé tiltækur, ef brot er framið, getur og veitt ráðherra almennt aðhald. Það er því eigi aðeins ástæðulaust heldur og óskynsamlegt, að afskrifa þetta úrræði, sem algerlega gagnslaust.“

Ákvæði laga um landsdóm hefur aldrei verið beitt. Ríkar og alvarlegar ásakanir á hendur ráðherra þurfa að koma til til að svo verði. Það sem fyrst og fremst gefur tilefni til þessarar endurskoðunar er úrelt ákvæði laganna og því rétt að sníða þau að því dómskerfi sem við búum við.

Gildandi ákvæði um landsdóm, sem staðið hafa óbreytt frá setningu þeirra, eru mjög þung í vöfum. Í raun má segja að þau séu orðin úrelt og ekki í samræmi við þær breytingar sem orðið hafa í dóms- og réttarkerfinu þar sem stefnan hefur verið að fækka sérdómstólum. Samkvæmt lögnum fer landsdómur með mál er Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra og dæmir í þeim.

Í landsdómi eiga sæti 15 dómendur, þ.e. hæstaréttardómarar, dómstjórinn í Reykjavík og prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Síðan eru átta kosnir af Alþingi. Forseti Hæstaréttar er sjálfkjörinn forseti landsdóms. Í 13. gr. laga nr. 3/1963 kemur fram að ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra skuli gerð með þingsályktun, og skulu kærutridin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda er sókn málsins bundin við þau. Alþingi kýs jafnframt mann til að sækja málið af sinni hendi. Enn fremur kýs Alþingi fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara Alþingis til aðstoðar. Síðan tekur við langt, þunglamalegt og flókið dómsferli sem lýst er í yfir fimmtíu greinum í lögnum.

Almennur dómstóll í stað landsdóms.

Það er mat flutningsmanna að ástæða væri til að einfalda mjög skipan þessara mála og jafnvel að leggja af landsdóm þannig að ábyrgð á hendur ráðherrum væri komið fram fyrir almennum dómstólum með venjulegum hætti, þ.e. þeir verði saksóttir sem hverjir aðrir embættismenn. Það krefst breytingar á stjórnarskránni en engu síður er fyllsta ástæða til að kanna þennan kost. Þannig fyrirkomulag tíðkast í Englandi, en jafnframt eru í gildi þar í landi sérstakar siðareglur fyrir ráðherra. Þótt ábyrgð á hendur ráðherrum væri komið fram fyrir almennum dómstólum mætti engu síður hugsa sér að málshöfðunarrétturinn væri í höndum Alþingis eins og áður. Rökin fyrir framangreindu eru m.a. þau að æðstu handhafar framkvæmdarvalds eru ráðherrar. Þær stofnanir sem fara með ákærvald (ríkissaksóknari/ lögreglustjóri) heyra undir ráðherra, a.m.k. að formi til. Í nágrannaríkjum okkar er þó þróunin sú að tryggt verði sjálfstætt ákærvald. Því verður að telja eðlilegt að Alþingi fari með málshöfðunarréttinn í þessu tilviki. Ætla má að það hafi verið hugsunin að baki núverandi tilhögun ákærureglna landsdóms og ekki ástæða til að breyta því þótt mál gegn ráðherra verði rekin fyrir almennum dómstólum.

Í þessu samhengi má enn fremur benda á að fræðimenn hafa gagnrýnt tilvist dómsins. Dr. Gunnar G. Schram fjallar um þýðingu hans í bók sinni Um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Segir hann þar m.a.: „Má því spyrja, hvort ekki væri réttara að leggja dómstól þennan niður og fá verkefni hans Hæstarétti, sem fullfær er að annast það.“ Einnig segir dr. Gunnar: „Alþingi myndi eftir sem áður hafa í sínum höndum ákærvaldið vegna embættisbrota ráðherra.“ Sýnist þetta mun einfaldari og heppilegri lausn. Nægilegt réttaröryggi ætti að vera fólgið í því að ákærvaldið yrði áfram í höndum Alþingis. Jafnframt mundi sú skipun sem dr. Gunnar nefnir fella úr gildi þær vafasömu reglur sem nú gilda um skipan landsdóms. Sú hugmynd fer að verulegu leyti saman við hugmyndir sem hér eru settar fram um breytingu á dómnum. Þrátt fyrir niðurfellingu landsdóms mætti enn fremur skoða hvort ástæða væri til að huga að breytingum á réttarfarslögum og lögum sem fjalla um dómstóla þannig að Alþingi geti tilnefnt sérstaka meðdómendur í dómsmálum á hendur ráðherrum.

Hér má enn fremur benda á að í Danmörku hafa fræðimenn haft á orði að nauðsynlegt sé að breyta núverandi skipan um landsdóm þar í landi og einfalda hana. Er í því sambandi bent á að núverandi kerfi sem sé stirt og þunglamalegt geti í raun komið í veg fyrir að ráðherrar sæti raunverulegri refsíábyrgð.

Réttur minni hlutans á þingi betur tryggður.

Flutningsmenn telja einnig að rétt sé að kanna hvort ekki væri eðlilegt að tryggja betur rétt minni hlutans á þingi til málshöfðunar. Ástæða þess er einkum sú hefð sem hér er fyrir meirihlutastjórnnum og því nauðsynlegt að réttur minni hlutans verði betur tryggður. Það styrkir lýðræðið og veitir um leið stjórnarmeirihlutanum hverju sinni meira aðhald. Í því sambandi er rétt að benda á 39. gr. stjórnarskrárinnar um skipan rannsóknarnefndar sem er algjörlega óvirk. Ástæða þess er að tillögur um skipan rannsóknarnefndar skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar hafa allar verið felldar utan ein er að málefni eða málsástæður ályktunarinnar beinast oft að sitjandi ráðherra eða málaflokki hans sem stjórnarmeirihlutinn ver. Í skjóli meiri hlutans hafa því 50–60 tillögur um skipan rannsóknarnefndar með stoð í 39. gr. stjórnarskrár sem fluttar hafa verið sl. 40 ár, eða allar utan ein, verið felldar.

Ráðherraábyrgð.

Lagaleg og pólitísk ábyrgð ráðherra.

Ráðherraábyrgð getur hvort tveggja verið lagaleg og pólitísk. Samkvæmt lögum nr. 4/1963 getur lagaleg ábyrgð t.d. falist í stjórnarskrárbroti, broti á landslögum eða að ráðherra misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættismörk sín, og stofnar með því heill einstaklinga eða almennings í hættu. Lögin eiga því við um embættisbrot ráðherra. Skilyrði refsíábyrgðar eru að brotin séu annaðhvort framin af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Stjórnmalaleg ábyrgð lýtur öðru fremur að hinni þingræðislegu ábyrgð, en um hana segir í tímaritinu Sagnir frá 1985 í grein eftir Magnús Hauksson: „Stjórnmalalega ábyrgðin er nokkuð annars eðlis en sú lagalega. Hún er engum lagareglum háð. Það má hugsa sér að hún skiptist í nokkra þætti. Í fyrsta lagi er ríkisstjórn ábyrg gagnvart kjósendum því í lýðræðisríkjum verða ráðherrar að leggja embættisverk sín og stjórnarstefnu undir dóm kjósenda við almennar kosningar. Jafnvel þótt ráðherra vilji ekki vera áfram í embætti skiptir dómur kjósenda máli því flokkur hans líður fyrir verk hans eða nýtur þeirra eftir atvikum. Það má því einnig tala um flokkslega ábyrgð ráðherra. Loks má nefna þinglega ábyrgð ráðherra þar sem þingræði er í heiðri haft. Ráðherrar verða að standa þinginu reikningsskil ráðsmennsku sinnar og verja stefnu sína og framkvæmdir. Þar eð þingið ræður í raun og veru hverjir sitja í ráðherrastólunum verða þeir sem í þeim sitja hverju sinni að gæta þess að haga hvorki orðum sínum né gerðum á þann veg að þeir glati trausti meirihluta þingsins.“ Fram kemur einnig í þessari grein að auðvelt ætti að vera að halda lagalegu ráðherraábyrgðinni aðgreindri frá þingræðishugtakinu. Öðru máli gegni hins vegar um stjórnmalalegu ábyrgðina. Þingræði og þingleg ráðherraábyrgð merki það sama.

Pólitíska ábyrgðin lýtur þannig nokkuð öðrum lögmálum en sú lagalega. Má segja að um hana gildi frekar skráðar og óskráðar siðareglur og það traust og trúnaður sem ráðherra hefur hjá þingi og þjóð. Hjá nágrannaþjóðum okkar er það algengt, þótt hér heyri það til undantekninga, að ráðherra segi af sér sem ekki nýtur lengur trausts til að gegna þeim trúnaðarstörfum sem honum er treyst fyrir. Hér þarf ekki eingöngu að vera um að ræða refsí- eða bótaábyrgð fyrir embættisbrot eða brot gegn lögum. Miklu fremur liggur hin pólitíska og siðferðilega ábyrgð að baki afsögn ráðherra erlendis. Ljóst er einnig að því markvissari og skýrari sem ráðherraábyrgðarlögin eru verður auðveldara að leggja mat á hina pólitísku ábyrgð ráðherra.

Tilhögun í nágrannalöndum.

Skipan þessara mála er með ýmsu móti í nágrannalöndum okkar. Ákvæði er í stjórnarskrám margra landa um ráðherraábyrgð og um sérstakan dómstól til að dæma í þeim málum sem þjóðþing ákveður að höfða á hendur ráðherrum. Í Danmörku gilda svipaðar reglur og á Íslandi um ábyrgð ráðherra og landsdóm. Hefur fimm sinnum komið til kasta landsdóms þar í landi á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og sýnir reynsla Dana að ákvæði um ábyrgð ráðherra geta komið í góðar þarfir. Má í því sambandi nefna að fjögur af þessum fimm málum voru höfðuð í kringum aldamótin 1900 og hafði landsdómur því legið í dvala í um 80 ár áður en hann var endurvakinn í svokölluðu Tamílamáli sem höfðuð var gegn fyrrverandi dómsmálaráðherra Danmerkur og dæmt var í árið 1995. Í því tilviki var ráðherrann sakfelldur fyrir að hafa af ásettu ráði og á refsiverðan hátt vanrækt þær skyldur sem á honum hvíldu samkvæmt lögum og eðli stöðu hans. M.a. með hliðsjón af reynslu Dana verður ekki um villst að ákvæði laga um ráðherraábyrgð og refsíábyrgð ráðherra vegna brota í starfi eiga fullan rétt á sér, en af og til hafa komið upp mál hérlendis sem hafa vakið upp spurningar um ábyrgð ráðherra. Athygli vekur hins vegar í þessu samhengi að í Danmörku hafa fræðimenn m.a. haft

á orði að nauðsynlegt sé að breyta núverandi skipan um landsdóm þar í landi og einfalda hana. Er í því sambandi bent á að núverandi kerfi sé stirt og þunglamalegt og geti í raun komið í veg fyrir að ráðherrar sæti raunverulegri refsíábyrgð.

Markmið heildarendurskoðunar á lögum.

Ástæða þess að gerð er tillaga um endurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð er sú að telja verður að ýmis ákvæði laganna séu ófullkomin og óskýr og má þá t.d. nefna ákvæði 6. og 7. gr. um ábyrgð ráðherra vegna athafna undirmanna og er rík þörf á að þau verði tekin sérstaklega til skoðunar. Má t.d. benda á að í Danmörku geta ráðherrar orðið ábyrgir vegna athafna undirmanna á grundvelli skorts á eftirliti og leiðbeinandi fyrirmælum.

Einnig má nefna að engin ákvæði er að finna varðandi ábyrgð ráðherra ef hann gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum er hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi. Slík ákvæði er t.d. að finna í lögum um ábyrgð ráðherra bæði í Danmörku og Noregi eins og komið verður nánar að hér á eftir. Fyrsti flutningsmaður þingsályktunartillögunnar hefur áður lagt fram frumvörp þessa efnis til breytinga á lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, sem ekki hafa náð fram að ganga. Rétt þykir hins vegar nú að leggja til að heildarendurskoðun fari fram á ákvæðum laganna samhliða heildarendurskoðun á ákvæðum laga nr. 3/1963, um landsdóm.

Ljóst er að æðstu embættismenn framkvæmdarvaldsins fara með vandmeðfarið vald og nauðsynlegt er að samhliða slíku valdi fari rík ábyrgð, enda bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarfrankvæmdum öllum samkvæmt lögum og stjórnarskrá. Því er nauðsynlegt að styrkja lög um ráðherraábyrgð og veita með því ráðherrum nauðsynlegt aðhald, ekki síst þar sem lögin eru óljós og matskennd á köflum og inn í þau vantar mikilvægt ákvæði sem t.d. er að finna í norskum og dönskum lögum um ráðherraábyrgð. Í þeim lögum er m.a. kveðið á um að ráðherrar sæti ábyrgð samkvæmt lögum gefi þeir þinginu röng svör eða villandi upplýsingar. Varla þarf um það að deila að mikilvægt er að hægt sé að treysta upplýsingum sem ráðherrar gefa Alþingi. Það er grundvallaratriði til að styrkja þingræðið í landinu og eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Því er nauðsynlegt að lög um ráðherraábyrgð taki til tilvika eins og þeirra ef ráðherrar veita röng eða villandi svör við fyrirspurnum frá alþingismönnum eða við meðferð mála á Alþingi, svo og gagna og upplýsinga sem ráðherrar eða ráðuneytin gefa Alþingi eða einstökum þingnefndum við umfjöllun stjórnarfrumvarpa eða annarra mála sem fyrir liggja. Sambærileg ákvæði má finna í dönskum og norskum lögum sem fjalla um ábyrgð ráðherra en eins og áður segir taka núgildandi lög um ráðherraábyrgð ekki sérstaklega til ábyrgðar ráðherra vegna upplýsinga sem þeir veita Alþingi. Of oft hefur það hins vegar komið fyrir að ráðherrar hafa legið undir ámæli fyrir að veita Alþingi rangar eða villandi upplýsingar. Slíkt getur leitt til trúnaðarbrests milli þingsins og ráðherra. Auk þess er hætt á að ef vafi leikur á að ráðherrar gefi Alþingi réttar upplýsingar geti það leitt til óvandaðrar málsmeðferðar og lagasetningar sem byggist ekki á staðreyndum um efni máls. Því er nauðsynlegt að nefnd sú er endurskoðar lög um ráðherraábyrgð taki tillit til þessa. Með því verður það refsivert ef ráðherra er fundinn sekur um athæfi eins og að framan greinir. Hér má nefna að þegar lög um ráðherraábyrgð voru sett í Danmörku árið 1964, ári eftir að lög um ráðherraábyrgð voru sett hérlendis, var lögð á það rík áhersla að ráðherra yrði refsíábyrgur í slíkum tilvikum og var það talið mikilvægt til að styrkja stöðu þjóðþingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Niðurlag.

Með hliðsjón af framansögðu er því lagt til að forsætisnefnd Alþingis hafi frumkvæði að því að ráðist verði í vinnu við að einfalda framkvæmd og jafnvel gera grundvallarbreytingar á lögum um landsdóm þannig að hann verði lagður niður og að ráðherrar sæti ábyrgð fyrir almennum dómstólum. Eins og komið hefur fram þyrfti til þess stjórnarskrárbreytingu. Jafnframt mætti halda því fyrirkomulagi sem felst í lögum um landsdóm að Alþingi komi að skipun dómsins, t.d. með því að Alþingi tilnefni sérstaka meðdómendur er tækju sæti í dómi kæmi til þess að höfðað verði mál á hendur ráðherra. Er lagt til að kostir og gallar þess verði kannaðir. Með framangreindum tillögum þarf ekki að afnema málshöfðunarrétt þingmanna, en skoða mætti hvort tryggja ætti betur rétt minni hlutans á þingi í því efni.

Þá er jafnframt lagt til að unnið verði að heildarendurskoðun á lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, með það að markmiði að styrkja þingræðið og eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Endurskoðunin á að taka mið af því að færa ráðherraábyrgð til sambærilegs horfs og þekkist í nágrannalöndum okkar. Sérstaklega á að skoða ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi ef ráðherra greinir rangt frá og gefur þingmönnum og þingi rangar upplýsingar eða leynir upplýsingum sem mikilvægar eru fyrir meðferð mála. Mikilvægt er einnig að styrkja ákvæði laga um ráðherraábyrgð sem kveða á um að ráðherra sé ábyrgur fyrir stjórnarframkvæmdum öllum, þ.m.t. vegna athafna undirmanna hans.

Í þessu skyni er lagt til að skipuð verði fimm manna nefnd sem ljúki störfum fyrir árslok 2004. Forsætisnefnd tilnefni þrjá nefndarmenn og úr þeim hópi komi formaður nefndarinnar og Hæstiréttur Íslands og lagadeild Háskóla Íslands tilnefni hvort sinn nefndarmanninn. Æskilegt er að í nefndina veljist menn er hafi víðtæka þekkingu og reynslu af stjórnskipunarrétti og stjórn málafræði. Þar sem endurskoðun laga um landsdóm og endurskoðun laga um ráðherraábyrgð eru nátengd mál þykir rétt að sama nefndin hafi bæði verkefni með höndum.

Þingsályktunartillögur sama efnis voru fluttar á 127. og 128. löggjafarþingi en náðu ekki fram að ganga. Þær hafa nú verið sameinaðar í eina, en eru að öðru leyti óbreyttar.