

Svar

forseta Alþingis, sbr. 3. mgr. 8. gr. þingskapa, við fyrirspurn Arndísar Soffíu Sigurðardóttur um endurskoðun laga um landsdóm.

1. *Telur forseti og forsætisnefnd ástæðu til að taka til sérstakrar athugunar það fyrirkomulag við skipan landsdóms að Alþingi kjósi hlutfallskosningu hluta dómara, sbr. þau sjónarmið sem rakin eru í skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu?*

Í skýrslu vinnuhóps sem fór yfir reglur um þingeftirlit frá september 2009 er ekki lagt til að víkja frá landsdómsfyrirkomulaginu, þ.e. að sérstakur dómstóll dæmi í málum út af embættisbrotum ráðherra. Hins vegar er á það bent að breyta megi samsetningu dómsins og draga úr pólitísku ívafi hans. Með því er skírskotað til þess að átta af fimmtán dómendum í landsdómi eru kosnir af Alþingi með hlutfallskosningu til sex ára í senn. Aðrir dómendur eru fimm af níu dómurum Hæstaréttar Íslands, dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur og prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands.

Þessi skipan dómsins virðist hafa þann tilgang að tryggja þekkingu dómenda á ólíkum hliðum á störfum og hlutverki ráðherra. Fyrirkomulagið á sér sögulegar rætur í stjórnskipulagi nágrannaríkjanna þar sem víða tíðkaðist að ákærvald út af embættisbrotum ráðherra væri í höndum löggjafarþinganna og úrskurðarvald um viðurlög væri hjá sérdómstólum sem skipaðir voru bæði lögfræðimenntuðum embættismönnum og dómendum sem kjörnir voru af löggjafarþingunum. Þetta fyrirkomulag var tekið upp í stjórnskipun Evrópuríkja áður en þingræði komst þar á og á þeim tíma var málsókn gegn ráðherra eina úrræðið sem þingin höfðu til að skapa ríkisstjórninni aðhald og sjá til þess að ráðherrar virtu fyrir mæli löggjafans. Þegar þingræði festist í sessi í Evrópu dró verulega úr málsóknum gegn ráðherrum og víða hefur þetta fyrirkomulag verið afnumið á síðari árum. Bæði í Danmörku og Noregi hefur þó verið haldið í þetta fyrirkomulag en þar er helmingur dómenda eða ríflega það kjörinn af löggjafarþingunum. Sú skipan hefur einkum verið rökstudd með því að tryggja þurfi ákveðna þekkingu innan réttarins á pólitískum hliðum á störfum ráðherra og samskiptum hans við þingið. Í eina tilvikinu þar sem reynt hefur á þetta fyrirkomulag í Danmörku á síðari hluta 20. aldar, í Tamílamálinu svonefnda, var skipan dómsins borin undir Mannréttindadómstól Evrópu (sjá úrskurð frá 18. maí 1999 í máli nr. 28972/95: Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku). Niðurstaða hans var að fyrir mæli laga um þetta efni í Danmörku færu ekki í bága við 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Það eitt að dómara væru kjörnir af þinginu leiddi því ekki til þess að dómstóllinn teldist vilhallur.

Forsætisnefnd hefur tekið afstöðu til þess hvernig beri að haga frekari úrvinnslu á mörgum af þeim ábendingum sem komu fram í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um þingeftirlit. Eftir er að ákveða hvernig brugðist verður við þeim atriðum er lúta að endurskoðun laga um ráðherraábyrgð og landsdóm. Tillaga hefur komið fram um að nefnd verði skipuð, með fulltrúum allra flokka svo og forsætisnefndar og forsætisráðuneytis, sem yrði falið að endurskoða löggin og semja drög að frumvörpum. Við slíka endurskoðun er full ástæða til að skipan landsdóms verði tekin til sérstakrar athugunar, þar á meðal hvort rétt sé að draga úr pólitísku ívafi

dómsins. Rétt er að taka fram að engin skilyrði eru sett í 14. gr. stjórnarskrárinnar um hvernig landsdómur skuli skipaður. Ekki þarf því að breyta stjórnarskrá til að breyta skipan dómsins.

2. Telur forseti og forsætisnefnd ástæðu til að hefja almenna endurskoðun laga um landsdóm, nr. 3/1963, og laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, við þær aðstæður sem nú eru?

Í áðurnefndri skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar komu fram nokkrar ábendingar um atriði í lögum um ráðherraábyrgð og landsdóm sem ástæða þykir að endurskoða. Áður er getið ábendingar um skipan landsdóms. Að auki er talið nauðsynlegt að endurskoða ákvæði laga um ráðherraábyrgð með tilliti til kröfunnar um skýrleika refsheimilda. Þar er einkum vísað til 10. gr. laganna þar sem fjallað er um brot þar sem ráðherra „misbeittir stórlega valdi sínu“ án þess að fara beinlínis út fyrir embættistakmörk sín samkvæmt lögum eða „stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu“ án þess að framkvæmdin sé sérstaklega bönnuð í lögum. Þá er í skýrslunni bent á að skýra þurfi að hve miklu leyti ákvæðum í almennum hluta hegningarlaga, nr. 19/1940, og eins ákvæði um tilraun í 20. gr. þeirra laga, verði beitt um brot gegn lögum um ráðherrábyrgð.

Eins og fram kemur í svari við fyrri lið spurningarinnar hefur ekki verið endanlega ákveðið hvernig bregðast eigi við ábendingum vinnuhópsins um þessi atriði. Tillaga hefur komið fram um að skipa nefnd sem verði falið að endurskoða löggjöf á þessu sviði og semja drög að frumvörpum. Ætla yrði þeirri vinnu nokkurn tíma enda eru í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar ekki útfærðar tillögur að þeim breytingum sem rétt þykir að gera. Þó að þessi undirbúningur hæfist fljótlega mundu tillögur að öllum líkindum ekki koma til afgreiðslu fyrr en þau mál sem nú eru efst á baugi yrðu yfirstaðin.

Komi til þess að það reyni á lög um ráðherraábyrgð og landsdóm áður en þeim yrði breytt verður að ætla að fyrirmæli þeirra verði túlkuð til samræmis við kröfur 69. gr. stjórnarskrárinnar um lögbundnar refsheimildir og 70. gr. um réttláta málsmeðferð fyrir dómi. Með breytingum sem gerðar voru á lögum um landsdóm með lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, hefur enn fremur verið tryggt að meðferð mála út af embættisbroti ráðherra taki nú í meginatriðum mið af almennum kröfum til málsmeðferðar í sakamálum.