

Tillaga til þingsályktunar

um heildarendurskoðun á lögum um landsdóm.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Lúðvík Bergvinsson,
Bryndís Hlöðversdóttir.

Alþingi ályktar að heildarendurskoðun skuli fara fram á ákvæðum laga um landsdóm, nr. 3/1963. Í því skyni skipi forsætisnefnd Alþingis fimm manna nefnd og ljúki hún störfum fyrir árslok 2003. Nefndin hafi að markmiði að einfalda framkvæmd laganna og tryggja 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.

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 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. Samhliða þessari tillögu er flutt önnur tillaga sem felur í sér að einnig fari fram heildarendurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð. Hér er um tengd mál að ræða þannig að rétt er að heildarendurskoðun verði gerð samtímis á lögnum sem orðin eru nær 40 ára gömul.

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 dómara. Reglurnar um skipan dómsins þóttu úreltar og flóknar. Það nýmæli var þá sett í lögina 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 stjórnar-

skránni 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 refsíbyrgðar 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 refsíbyrgð 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 gagnslaut.“

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 dómkerfi 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 kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda er sókn málsins bundin við þau. Alþingi kys jafnframt mann til að sækja málið af sinni hendi. Enn fremur kys 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 ákærreglna 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 refsíabyrgð.

Réttur minni hluta þingmanna betur tryggður.

Flutningsmenn telja einnig að rétt sé að kanna hvort ekki væri eðlilegt að tryggja betur rétt minni hluta alþingismanna 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 málaflökki 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.

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 með því að leggja hann 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 lagt er til að réttur minni hluta þingmanna verði betur tryggður í því efni.

Í þessu skyni er lagt til að skipuð verði fimm manna nefnd sem skuli hafa lokið störfum fyrir árslok 2003. Forsætisnefnd tilnefni þrjá nefndarmenn og úr þeim hópi komi formaður nefndarinnar en Hæstiréttur Íslands og lagadeild Háskóla Íslands tilnefni hvort sinn nefndarmanninn. Æskilegt væri að í hóp nefndarmanna veljist menn er hafi víðtæka þekkingu og

reynslu af stjórnskipunarrétti og stjórn málafræði. Vel kemur til greina að sömu menn veljist til setu í þessari nefnd og veljist í nefnd er endurskoði ákvæði laga um ráðherraábyrgð, sbr. þingsályktunartillögu þess efnis, enda um nátengd mál að ræða.