

# Minnisblað um ráðherraábyrgð og Landsdóm

**Til nefndar um endurskoðun stjórnarskrár**

**Unnur Brá Konráðsdóttir, verkefnisstjóri stjórnarskrárendurskoðunar**

**Frá Björgu Thorarensen prófessor**

**6. apríl 2019**

**Efni: Stjórnarskrárákvæði um ráðherraábyrgð og Landsdóm og valkostir um breytt fyrirkomulag.**

## **1. Uppruni og inntak stjórnarskrárákvæða um ráðherraábyrgð og Landsdóm.**

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra og Landsdómur dæmir þau mál. Hér er kveðið á um svokallaða lagalega ábyrgð ráðherra, sem felur í sér persónulega refsí- og skaðabótaábyrgð á brotum sem framin eru í ráðherraembætti (embættisbrot). Stjórnarskráin hefur mælt fyrir um lagalega ábyrgð ráðherra frá því að heimastjórn komst á árið 1904 og bættist ákvæði þess efnis við hana með stjksl. nr. 16/1903. Landsdóms var fyrst getið í stjórnarskránni eftir breytingar með stjksl. nr. 12/1915 og með stjórnarskránni frá 1920 komst ákvæðið í núverandi horf. Það tók engum breytingum í núgildandi stjórnarskrá árið 1944 en færðist þá í 14. gr. Með lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð (rábl.) og nr. 3/1963 um landsdóm (ldl.) voru sett ný heildarlög um efnið sem eru gildandi lagaheimildir.

Sérstaða þessa fyrirkomulags felst í því að Alþingi hefur ákærvald vegna embættisbrota ráðherra og eingöngu Landsdómur hefur lögsögu í slíkum málum, bæði um brot á lögum um ráðherraábyrgð og önnur brot í opinberu starfi skv. ákvæðum almennra hegningarlaga. Aðdragandi ákæru er í veigamiklum atriðum ólíkur því sem gildir í sakamálum enda er lögreglurannsókn ekki undanfari ákæru heldur fer rannsókn að miklu leyti fram fyrir dómi. Þá er meirihluti 15 dómenda í Landsdómi kjörinn af Alþingi til sex ára í senn og mál um ráðherraábyrgð eru aðeins dæmd á einu dómstigi.

## **2. Fyrirkomulag ráðherraábyrgðar á öðrum Norðurlöndum.**

Þýðingu hefur að kanna hvernig fyrirkomulag ráðherraábyrgðar er á öðrum Norðurlöndum í ljósi þess að íslenska skipulagið byggist á norrænum fyrirmyndum.

*Danmörk:* Fyrirmynd 14. gr. stjkskr. var 20. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 (nú 16. gr.). Í dönsku stjórnarskránni hafa þó frá upphafi verið ítarlegri ákvæði um Ríkisrétt (*Rigsretten*) sem er sambærilegur við Landsdóm og eru fyrirmæli um skipan hans o.fl. í 59. og 60. gr. Í dómnum sitja allt að fimmtán hæstaréttardómarar svo og jafnmargir dómendur kjörnir af þinginu til sex ára, en þeir mega þó ekki vera þingmenn. Danska stjórnarskráin kveður ekki á um að ráðherraábyrgð skuli ákveðin með lögum. Árið 1964 voru sett lög um ráðherraábyrgð nr. 117/1964. Frá upphafi hafa fimm mál verið höfðuð fyrir danska Ríkisréttinum, árin 1856, tvö mál árið 1877, 1910 og 1995.

*Noregur:* Í norsku stjórnarskránni frá 1814 er ákvæði um ábyrgð æðstu embættismanna í 86. gr. og nær það til fleiri en ráðherra. Samkvæmt því dæmir Ríkisréttur Noregs í málum sem Stórþingið höfðar gegn ráðherrum, þingmönnum eða hæstaréttardómurum fyrir brot þessara embættismanna á skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá. Jafnframt skulu nánari reglur um ákærvald þingsins settar með lögum, en um það gilda nú lög nr. 1/1936. Þá geymir norska stjórnarskrárákvæðið einnig fyrirmæli um skipun dómara í Ríkisrétti; þar sitja fimm hæstaréttardómarar og sex dómarar kjörnir af þinginu til sex ára og mega þeir ekki vera þingmenn. Dómstóllinn hefur fengið átta mál til meðferðar frá upphafi, síðast árið 1927. Í öllum tilvikum var um að ræða málshöfðun gegn ráðherrum.

*Finnland:* Í finnsku stjórnarskránni frá 1999 eru talsvert ítarlegri ákvæði um ákæru á hendur ráðherra. Fjallað er um skipan Ríkisréttar í 101. gr. og í 114.-116. gr. er mælt fyrir um málshöfðun gegn ráðherrum fyrir Ríkisrétti. Í dómnum sitja 5 dómarar frá æðstu dómstólum landsins og fimm dómendur kjörnir af þinginu til fimm ára. Ákærvald er á hendi þingsins en aðdraganda að rannsókn og efnislegum skilyrðum ráðherraábyrgðar er lýst í framangreindum stjórnarskrárákvæðum. Frá upphafi hafa fjögur mál verið höfðuð fyrir Ríkisrétti Finnlands, árin 1933, 1953, 1961 og 1994. Síðast fór fram rannsókn á meintum brotum ráðherra árið 2010, en ekki var gefin út ákæra í málinu.

*Svíþjóð:* Í Svíþjóð var Ríkisréttur lagður niður árið þegar ný stjórnarskrá var sett árið 1974 en þá hafði hann ekki fengið mál til meðferðar í 120 ár. Nokkrar sérreglur gilda þó enn um málsókn gegn ráðherra fyrir brot í starfi, sbr. 3. gr. 13. kafla sænsku stjórnarskrárinnar, en stjórnskipunarnefnd þingsins getur ákveðið að höfða mál gegn ráðherra fyrir Hæstarétti Svíþjóðar.

*Samanburður á reglum Norðurlanda um aðdraganda málshöfðunar og skipan dómsins:* Af framangreindu sést að á öllum Norðurlöndum mæla stjórnarskrár svo fyrir að ákvörðun um að saksækja ráðherra fyrir embættisbrot sé á hendi þjóðþinganna og í fjórum þeirra fyrir sérdómstóli, Ríkisrétti/Landsdómi, þar sem hluti dómenda er kjörinn af þinginu. Um aðdraganda að málshöfðun og skilyrði ráðherraábyrgðar eru stjórnarskrárákvæðin misítarleg. Þá gilda sérlög um meðferð mála fyrir þessum dómstólum Á flestum Norðurlöndum eru þingnefndum sem fjalla um stjórnskipunarmálefni og/eða eftirlit með framkvæmdarvaldinu veittar heimildir til að hefja rannsókn og undirbúa tillögu um ákærur á hendur ráðherra. Í Danmörku er sú leið farin að þingið getur vísað málum til sérstaks rannsóknardóms sem settur er á fót á grundvelli heimildar í réttarfarslögum, til þess að rannsaka meint brot ráðherra áður en þingið ákveður hvort hann verður ákærður.

### **3. Helstu álitafni tengd núverandi fyrirkomulagi.**

Á undanförunum áratugum hafa lögin um ráðherraábyrgð og Landsdóm sætt gagnrýni hér á landi í ljósi réttarþróunar í sakamálaréttarfari, einkum hvað varðar aðdraganda málshöfðunar, ákvörðunarvald um saksókn, samsetningu dómsins og málsmeðferð fyrir honum auk álitamála um verknaðarlýsingu brota í lögum um ráðherraábyrgð. Að nokkru leyti voru málsmeðferðarreglur laga nr. 3/1963 færðar til samræmis við reglur um meðferð sakamála fyrir dómi árið 2008 en þó gilda þar ýmsar sérreglur sem lúta m.a. að því að öflun sönnunargagna fer fram fyrir dómi. Eftir að fyrsta málið var höfðað fyrir Landsdómi vorið 2011 gegn Geir H. Haarde fyrrverandi forsætisráðherra beindist athyglin að nokkrum atriðum sem álitamál er hvort þarfnist endurskoðunar. Í *fyrsta lagi*, að engin rannsókn fari fram á ætluðum brotum ráðherra áður en Alþingi ákveður að höfða mál, sambærileg við lögreglurannsókn í sakamálum. Í *öðru lagi*, hvort ákvörðun um ákæru á hendi Alþingis sé í eðli sínu pólitísk. Í *þriðja lagi* hefur verið gagnrýnt að hluti dómara sé kjörinn af Alþingi en það stefni sjálfstæði þeirra í hættu. Loks hefur í *fjórða lagi* verið dregið í efa að verknaðarlýsing sumra ákvæða laga um ráðherraábyrgð (einkum 10. gr. um svokölluð brot á góðri ráðsmennsku) standist þær kröfur sem gerðar eru til skýrleika refsheimilda skv. 1. mgr. 69. gr. stjkskr

Eftir fyrstu málshöfðunina fyrir Landsdómi hafa ýmsar lagabreytingar verið gerðar sem þýðingu hafa. Með breytingu á þingsköpum sama ár um fastanefndir þingsins, var nýrri nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, komið á fót. Hún á m.a. frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra eða verklag þeirra, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. þskl. Hún skal jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd, hún tekur skýrslur hennar til umfjöllunar, gefur þinginu álit sitt um þær og gerir tillögur um frekari aðgerðir þingsins. Um slíkar rannsóknarnefndir hafa einnig verið sérstök lög nr. 68/2011. Með þessu hefur bæði eftirliti Alþingis með störfum ráðherra og aðdraganda að því að Alþingi skipi rannsóknarnefnd verið búin skýrari umgjörð.

Umhugsunarefni er hvort heppilegt er að ákvörðun um málshöfðun sé tekin af Alþingi sjálfu frekar en að saksóknari ákveði eða geri tillögu um hana til Alþingis að lokinni rannsókn. Hefur verið deilt á núverandi skipan þannig að ákvörðun meirihluta þingmanna um að höfða mál gegn ráðherra sé runnin af pólitískum rótum í stað efnislegs mats á að ákæra sé líkleg til sakfellis.

### **4. Ályktanir af dómi MDE í máli Geirs H. Haarde gegn Íslandi.**

Vert er að kanna hvort einhverjir þeir ágallar séu á reglum um ráðherraábyrgð og Landsdóm sem krefjast breytinga frá sjónarhóli alþjóðaskuldbindinga um mannréttindi eða réttaröryggi. Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 23. nóvember 2017, var fjallað um allmörg kæruefni tengd ákæru, rannsókn máls, málsmeðferð og skipan Landsdóms svo og refsheimildir í máli Geirs H. Haarde gegn Íslandi sem Landsdómur kvað upp 23. apríl 2012. Kvartað var yfir brotum gegn 6. gr. sáttmálans um réttláta málsmeðferð og 7. gr. um að refsingar hvíli á skýrum lagaheimildum. Hér verður kæruefnum ekki lýst í ítarlegu máli, en niðurstaðan varð að í engu tilliti hefði verið brotið gegn réttindum kæranda sem sáttmálinn verndar. Dómstóllinn benti m.a. á að aðkoma þingsins að ákvörðun um ákæru ráðherra væri algengt fyrirkomulag í ríkjum Evrópu og nægði ekki eitt og sér sem vísbending um að 6. gr. væri brotin. Þá hefðu nægileg gögn legið fyrir þingmannanefnd sem fjallað hafði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis til að gera tillögu um málshöfðun. Var því ekki sýnt fram að ákvörðun um

ákæru hefði verið reist á geðþótta eða pólítískum sjónarmiðum þannig að rétti kæranda til réttlátrar málsmeðferðar væri ógnað (86. og 87. mgr.)

Í dómi Mannréttindadómstólsins má finna yfirlit yfir það hvernig málum um ráðherraábyrgð er háttað í aðildarríkjum sáttmálans (46.-51. mgr.) Þar er tekið fram að reglur á þessu sviði séu ekki samræmdar og mjög breytilegt frá einu ríki til annars hvernig refsí- og réttarfarsákvæði gildi um efnið. Í sumum ríkjum gildi engar sérreglur um refsíábyrgð ráðherra en í öðrum sé gert ráð fyrir sérstakri málsmeðferð fyrir sérdómstólum (impeachment proceedings). Einkenni slíkrar málsmeðferðar sé að þjóðþing hafi beina aðkomu að ákvörðun um að saksækja ráðherra og tillögur þar um séu t.d. lagðar fram hálfu þingnefnda eða ákveðins fjölda þingmanna. Þá megi finna dæmi þess að þjóðþing ákveði að vísa meintum brotum ráðherra til sakamálarannsóknar en meðferð máls sé þaðan í frá á hendi lögreglu og almennrra ákæranda og dómstóla.

Af dóminum verður ályktað að ríkið hefur talsvert svigrúm til mats um það hvernig þessum málum er hagað en þar fléttast inn sérstök sjónarmið um samspil pólítískrar og lagalegrar ábyrgðar ædstu handhafa framkvæmdarvalds í hverju stjórnskipunarkerfi. Nauðsynlegt sé í senn að tryggja að ráðherrar njóti ekki í reynd friðhelgi gagnvart saksókn og hafa innbyggða varnagla gegn því að kerfið sé misnotað í pólítískum tilgangi.

## **5. Valkostir um breytingar á reglum um ráðherraábyrgð með eða án stjórnarskrárbreytinga.**

### **5.1. Rammi sem núgildandi stjórnarskrá setur um efnið.**

Við mat á því hvort breytingar eða heildarendurskoðun eigi að fara fram á lögum um ráðherraábyrgð og Landsdóm kom ýmsir kostir til álita. Ólíkt stjórnarskrám flestra annarra ríkja þar sem slíkt skipulag sérdómstóls um ráðherraábyrgð er við lýði segir íslenska stjórnarskráin fremur fátt um útfærslu á þessari málsmeðferð, en setur aðeins fram þrjú eftirtalin kjarnaatriði:

- 1) Ráðherraábyrgð skal ákveðin með lögum.
- 2) Alþingi ákærir ráðherra fyrir embættisbrot.
- 3) Landsdómur dæmir þau mál.

Af þessu þessu er ljóst að almenni löggjafinn hefur talsvert svigrúm til að breyta reglum um efnið innan þess ramma sem stjórnarskráin setur. Hér á eftir verða ræddir nokkrir valkostir við breytt fyrirkomulag, annarsvegar án stjórnarskrárbreytinga og hins vegar með breytingum á stjórnarskránni.

### **5.2. Endurskoðun reglna án stjórnarskrárbreytinga.**

*Aðdragandi málshöfðunar:* Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur það hlutverk að kanna ákvarðanir eða verklag í embættisfærslum ráðherra, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga um þingsköp (þskl.). Nefndin getur jafnframt gert tillögu til Alþingis um hvenær rétt er að skipa rannsóknarnefnd skv. lögum þar um nr. 68/2011. Í núgildandi lögum um rannsóknarnefndir eru settar ákveðnar skorður við því að slíkar nefndir rannsaki mögulega refsíábyrgð ráðherra en það byggist á sjónarmiðum um að mat á lögfræðilegum atriðum til að varpa ljósi á refsíábyrgð ráðherra skuli vera í höndum þingsins. Þó er tekið fram í 4. mgr. 5. gr. laganna að rannsóknarnefnd sé heimilt að vekja athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á málsatvikum sem kunna að gefa Alþingi tilefni til að kanna grundvöll ábyrgðar ráðherra. Eftir að nefndin fær skýrslu rannsóknarnefndar til umfjöllunar geta slíkar ábendingar orðið til þess að hún teldi rétt láta ranska hvort refsivert brot hefur átt sér stað. Hægt er að breyta ákvæði þingskapalaga þannig að þau veiti nefndinni heimild til að vísa máli til ríkissaksóknara til slíkrar rannsóknar. Ríkissaksóknari myndi þá stjórna lögreglurannsókn á meintum brotum ráðherra sem færi eftir ákvæðum sakamálalaga. Einnig má gera ráð fyrir þeim möguleika að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd kjósi, eftir skoðun á embættisfærslum ráðherra, að vísa máli til ríkissaksóknara að eigin frumkvæði. Eftir atvikum má gera ráð fyrir því að Alþingi þyrfti að samþykkja tillögu nefndarinnar um að vísa máli til ríkissaksóknara. Sérkvæði um þetta fyrirkomulag þyrfti væntanlega einnig að bætast inn í kafla um III. kafla sakamálalaga um ákærvaldið.

*Útgáfa ákæru:* Að lokinni lögreglurannsókn myndi ríkissaksóknari senda stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skýrslu um niðurstöður hennar og tillögur um hvort ákæra skuli fyrir brot eða ekki. Í kjölfarið metur nefndin hvort tillaga er gerð um að ákæra ráðherra skv. 14. gr. stjskr. Skulu kæruatriðin sett fram á grundvelli ákæruskjals frá ríkissaksóknara. Gæti kosning saksóknara til að fara með málið fyrir hönd Alþingis byggst á 13. gr. ldl. sem nú gildir. Að öðru leyti þyrfti að endurskoða ákvæði þeirra laga í ljósi þess að rannsókn og öflun sönnunargagna ætti að mestu að vera lokið á grundvelli

sakamálarannsóknarinnar. Ætti málsmeðferð í öllum atriðum að fylgja málsmeðferðarreglum sakamálalaga nr. 88/2008.

*Skipan Landsdóms:* Stjórnarskráin mælir aðeins fyrir um tilvist Landsdóms en talsvert svigrúm er til þess að breyta skipan dómstólsins með almennum lögum. Þannig er mögulegt að breyta bæði fjölda dómenda og hvernig þeir veljast eins nú er kveðið á um í 2. gr. ldl. Hægt er að hafa dóminn að öllu leyti skipaðan embættisdómurum, t.d. fullskipaðan Hæstarétt, eða bæta við frá öðrum dómstólum t.d. forseta Landsréttar, dómstjóranum í Reykjavík o.s.frv. Álitamál um sjálfstæði dómenda kjörinna af Alþingi yrðu þannig úr sögunni.

*Refsiákvæði um embættisbrot:* Í lögum um ráðherraábyrgð kæmi til álita að fella niður 10. gr. rábl. um brot á góðri ráðsmennsku sem hefur þótt óskýr í ljósi krafna sem gerðar eru til skýrleika refsheimilda skv. 69. gr. stjtskr. Annar valkostur er að fella niður lög um ráðherraábyrgð og bæta sérákvæði um slíka ábyrgð í XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem fjallar um brot í opinberu starfi.

*Niðurfelling laga um ráðherrábyrgð og Landsdóm:* Að lokum má taka fram að einn valkostur er að fella með öllu úr gildi lög um ráðherraábyrgð og Landsdóm án þess að nokkur komi í staðinn. Á því yrðu þó tveir annmarkar. Annars vegar myndi löggjafinn vanrækja þá skyldu sína sem leiðir af 14. gr. stjtskr. að kveða á um skipan þessara mála með lögum. Hins vegar myndi þess niðurstaða leiða til þess að ráðherrar nytu í reynd friðhelgi gagnvart saksókn fyrir brot í embætti þar sem aðeins Alþingi hefur ákærvald gagnvart ráðherra vegna embættisreksturs þeirra skv. 14. gr. og aðeins Landsdómur hefur lögsögu í slíkum refsímálum.

### **5.3. Mögulegar breytingar á stjórnarskrárákvæðum um ráðherrábyrgð og Landsdóm.**

Verði hin leiðin valin að breyta stjórnarskránni til að gera nýskipan á reglum um ráðherraábyrgð þyrfti eðlilega að veita og meta hvaða ávinningur yrði af slíkum breytingum. Aðalatriðið er að taka afstöðu til þeirrar grundvallarspurningar hvort þörf sé á að mæla fyrir um sérstaka lagalega ábyrgð ráðherra í stjórnarskrá svo og hvort þingið sjálft hefur ákærvald. Verði talið að svo sé ekki, væri rökréttast að hafa engin ákvæði um efnið í stjórnarskránni.

Ef vilji er fyrir því að hafa sérreglur um ráðherrabyrgð í stjórnarskrá, eru ýmsir kostir um hverju ætti að breyta. Verði tekið mið af nýrri stjórnarskrám má ætla að fyrirmæli um refsíábyrgð ráðherra yrðu nokkuð ítarlegri en í núgildandi stjórnarskrá. Þar mætti leita fyrirmýnda í nýrri stjórnarskrám t.d. þeirri sænsku og finnsku. Hafa ber í huga að ákvæði þeirra eru almennt ítarlegri t.d. um verkefni fastanefnda og hafa stjórnarskrárnefndir á þingum beggja ríkja sérstaka stöðu í eftirlitshluverki sínu með ráðherrum.

*Valkostur 1: Ákvæði um ráðherrábyrgð og Landsdóm aðeins felld niður.*

Mögulegt er að fella niður 14. gr. stjtskr. og lögin um ráðherrábyrgð og Landsdóm án þess að neitt komi í staðinn. Þar með myndu almennar reglur um opinbera starfsmenn gilda um saksókn vegna embættisbrota ráðherra og slík mál yrðu rekin fyrir almennum dómstólum. Alþingi hefði þá ekkert að segja um hvort ráðherra verði saksóttur. Um refsíábyrgð yrði sett ákvæði í XIV. alm.hgl. nr. 19/1940 um brot í opinberu starfi, vegna sérstöðu ráðherra sem ædstu embættismanna ríkisins. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að viðhalda sérreglu um styttri fyrningartíma brota sem nú er að finna í 14. gr. rábl. Með þessum breytingum myndi stjórnarskráin þó skera sig frá stjórnarskrám flestra annarra ríkja þar sem talin eru sterk rök fyrir því sérákvæði standi um ráðherrábyrgð.

*Valkostur 2: Ákvæði um að þingnefnd vísi máli til rannsóknar og Hæstiréttur dæmi mál.*

Sænska leiðin gæti verið ákjósanlegur kostur til að velja við stjórnarskrárbreytingar. Í 3. gr. 13. kafla hennar er fjallað um saksókn ráðherra og er ákvæðið svohljóðandi: „Sá sem er eða hefur verið ráðherra verður aðeins ákærður fyrir refsiverða háttsemi í störfum sínum hafi hann af ásetningu eða stórkostlegu gáleysi brotið gegn embættisskyldum sínum. Stjórnskipunarnefndin tekur ákvörðun um að höfða mál og skal málið dæmt í Hæstarétti.“ Ein útfærsla af þessu gæti verið að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, Alþingis, eftir að hafa að kanna ákvarðanir eða verklag í embættisfærslum ráðherra, geti ákveðið að vísa málinu til ríkissaksóknara til sakamálarannsóknar sem myndi að lokinni rannsókn taka ákvörðun um hvort ákæra er gefin út og sækir þá málið aðeins fyrir Hæstarétti. Lög um Landsdóm og ráðherrábyrgð yrðu felld niður en þessi útfærsla myndi kalla á setningu sérreglna í þingskapalögum, dómstólalögum, sakamálalögum og almennum hegningarlögum.

*Valkostur 3: Ákvæði um að þingnefnd vísi máli til sakamálarannsóknar og skipi saksóknara*

Í 95. gr. frumvarps til nýrrar stjórnarskrár frá 2012 sem byggðist á tillögum stjórnlagaráðs var gerð tillaga um breytingar á reglum um ráðherraábyrgð og var ákvæðið svohljóðandi: „Ráðherrar bera lagalega ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum sem undir þá heyrir. Ábyrgð vegna embættisbrota þeirra skal ákveðin með lögum. Bóki ráðherra andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar ber hann þó ekki lagalega ábyrgð á henni. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ákveður, að undangenginni könnun, hvort hefja skuli rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra. Nefndin skipar saksóknara sem annast rannsóknina. Hann metur hvort niðurstaða rannsóknarinnar sé nægileg eða líkleg til sakfellingar og gefur þá út ákæru og sækir málið fyrir dómstólum. Nánar skal kveðið á um rannsókn og meðferð slíkra mála í lögum.“

Tillagan fól í sér að ákærvald Alþingis og Landsdómur yrðu aflögð en stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis skyldi þó ákveða að hefja rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra og skipa saksóknara til að annast hana. Málið væri þaðan í frá úr höndum þingsins enda væri ákvörðun um útgáfu ákæru á forræði saksóknarans sem sækti málið fyrir almennum dómstólum. Líkt og 2. valkostur myndi þetta kalla á setningu sérreglna í þingskapalögum, dómstólalögum, sakamálaalögum og almennum hegningarlögum að því gefnu að lögin um ráðherraábyrgð og Landsdóm verði felld niður. Sérreglan um að ráðherra bóki andstöðu við ákvörðun ríkisstjórnar er að m.a. byggð á þeirri forsendu annarra ákvæða stjórnarskráfrumvarpsins að ríkisstjórnin myndi geta tekið ákvarðanir sem fjölskipað stjórnvald við ákveðnar aðstæður.

#### *Valkostur 4: Ítarlegri reglur í stjórnarskrá um rannsókn, málshöfðun og skipan Landsdóms*

Síðasti valkosturinn er að viðhalda núgildandi skipan í meginatriðum en setja þó skýrari reglur í stjórnarskrá um upphaf máls, rannsókn, skipan Landsdóms og skilyrði refsíábyrgðar. Í þessu sambandi mætti hafa hliðsjón af ákvæðum finnsku stjórnarskrárinnar, þar sem fjallað er um Ríkisrétt í 101. gr. og upphaf mála og refsiskilyrði í 114. -116. gr. Þar er m.a. tiltekið að stjórnskipunarnefnd geti hafið rannsókn á embættisfærslum ráðherra að fengnu erindi frá umboðsmanni þingsins eða réttareftirlitsmanni ríkisstjórnarinnar (Justítíekanslern), eða tíu þingmönnum eða kröfu frá annarri þingnefnd, auk þess sem nefndin getur hafið rannsókn að eigin frumkvæði. Nefndin gerir tillögu til þingsins um ákæru vegna embættisfærslu ráðherra á grundvelli eigin rannsókna. Ráðherra hefur andmælarétt áður en kosið er um saksókn. Ríkissaksóknari annast saksókn. Um refsiskilyrðin er fjallað í 116. gr. og þarf ráðherra, annað hvort af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, að hafa brotið gróflega gegn embættisskyldum sínum eða með augljósum hætti sýnt af sér ólögmæta háttsemi.

Yrði stjórnarskránni breytt í þessa átt yrðu stjórnarskrárfyrirmæli um saksókn og ábyrgð ráðherra svo og aðdraganda máls skýrari en nánari útfærslur yrðu gerðar í endurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð og Landsdóm og þingskapalögum. Eftir sem áður yrði ákvörðun um ákæru á hendi Alþingis. Ekki yrði þó kosinn saksóknari til að fara með málið fyrir hönd þingsins og eftir það væri málið komið í hendur ríkissaksóknara. Samhliða yrði felldur niður lokamálsliður 29. gr. stjkskr. um að forseti geti ekki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem Landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis. Sú tilhögun er í reynd byggð á úreltum forsendum frá þeim tíma sem almennt ákærvald var á hendi dómsmálaráðherra sem framkvæmdi þá vald forseta í þessum efnun.

## **5. Lokaorð**

Fram til þessa hefur vilji stjórnarskrárgjafans verið að viðhalda ákvæðum í stjórnarskrá um lagalega ábyrgð ráðherra, a.m.k. hefur skort pólitíska samstöðu um að afleggja þessa skipan. Hún er reyndar í fullu í samræmi við þann hátt sem hafður er á í stjórnarskrám flestra Evrópuríkja. Röksemdir að baki henni eru að ráðherrar hafi þá sérstöðu að vera í senn pólitískir yfirmenn stjórnkerfisins og jafnframt ædstu embættismenn framkvæmdarvaldsins. Sem slíkir geti þeir orðið sekir um misferli í embætti sem tæpast komi til álita hjá öðrum opinberum starfsmönnum. Þrátt fyrir gagnrýnisráddir liggur fyrir að núgildandi reglur uppfylla þær kröfur sem gera verður til mannréttinda og réttaröryggis.

Ýmsir möguleikar eru til þess að breyta þessu fyrirkomulagi án þess að leggja það af með öllu. Þeim hefur verið lýst að framan án þess að afstaða sé tekin til þeirra. Með því að endurskoða ákvæði stjórnarskrár og laga um ráðherraábyrgð og Landsdóm er hægt að koma til móts við skoðanir um að tempra þurfi pólitísk áhrif á ákvörðun um að ákæra ráðherra fyrir embættisbrot en á sama tíma viðhalda sérreglum í stjórnarskrá um efnið. Það er óneitanlega til þess fallið að skapa ráðherrum ákveðið aðhald í störfum sínum.

## **Helstu heimildir:**

- Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“. Tímarit lögfræðinga, 3. hefti 2009, bls. 239-261.
- Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2015.
- Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*. 2. útgáfa. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2019.
- Björg Thorarensen: Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive. Í ritinu Krunke, H. og Thorarensen B. (ritstj.) *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*. Hart Publishing, Oxford 2018, bls. 67-106.
- Eiríkur Tómasson: Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Rannsóknir í félagsvísindum VI: lagadeild 2005, bls. 117-142.
- Eiríkur Tómasson: „Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ *Bifröst. Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst*. 2006, bls. 103-118.
- Sejersted, Fredrik: *Kontroll og konstitusjon*. Cappelen Akademisk, Osló 2002
- Christensen, Jens Peter: *Ministeransvar*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1997.
- Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð, Reykjavík 1960.
- Sigurður Líndal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“. *Skírnir* 2010, 184 ár (haust), bls. 522-532.
- Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu frá 23. nóvember 2017 í málinu *Geir H. Haarde gegn Íslandi*, nr. 66847/12.
- Dómur í landsdómsmálinu nr. 3/2011, *Alþingi gegn Geir Hilmari Haarde* frá 23. apríl 2012.