

158. löggjafarþing 2026–2027.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008 o.fl. (niðurlagning embætta).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 18. gr. laganna:

- a. Orðið „vararíkissaksóknari“ fellur brott.
- b. Orðið „varahéraðssaksóknari“ fellur brott.

2. gr.

2. og 3. málsl. 2. mgr. 20. gr. laganna orðast svo: Honum til aðstoðar eru saksóknarar sem ráðherra skipar til fimm ára í senn og er ríkissaksóknara heimilt að velja staðgengil sinn úr hópi þeirra til allt að fimm ára. Staðgengill ríkissaksóknara nefnist vararíkissaksóknari. Saksóknarar skulu fullnægja lagaskilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. laganna:

- a. Í stað 2. málsl. 1. mgr. 22. gr. koma þrír málslíðir, svohljóðandi: Honum til aðstoðar eru saksóknarar sem ráðherra skipar til fimm ára í senn og er héraðssaksóknara heimilt að velja staðgengil sinn úr hópi þeirra til allt að fimm ára. Staðgengill héraðssaksóknara nefnist varahéraðssaksóknari. Skulu héraðssaksóknari og saksóknarar fullnægja lagaskilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara.
- b. 4. málsl. 1. mgr. fellur brott.
- c. Orðin „varahéraðssaksóknara og“ í 2. málsl. 2. mgr. falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. laganna:

- a. Orðið „vararíkissaksóknari“ í 1. málsl. 1. mgr. fellur brott.
- b. Orðið „varahéraðssaksóknari“ í 1. málsl. 2. mgr. fellur brott.
- c. Orðið „vararíkissaksóknara“ í 2. málsl. 4. mgr. fellur brott.
- d. Orðið „varahéraðssaksóknara“ í 2. málsl. 4. mgr. fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996.

5. gr.

Orðið „varahéraðssaksóknari“ í 1. mgr. 9. gr. fellur brott.

III. KAFLI

Breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

6. gr.

Í stað orðsins „vararíkissaksóknari“ í 5. tölul. 1. mgr. 22. gr. kemur: héraðssaksóknari.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi, að frátaldi 3. gr. sem öðlast gildi næst þegar embætti varahéraðssaksóknara verður laust.

Við gildistöku laga þessara verða embætti vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara lögð niður, sbr. þó 1. mgr.

Með gildistöku laga þessara er ekki raskað stöðu þeirra sem skipaðir eru eða settir í embætti varahéraðssaksóknara, launakjörum eða réttindum og skyldum að öðru leyti.

Þrátt fyrir ákvæði laga þessara hafa þeir sem skipaðir eru eða settir í embætti varahéraðssaksóknara við gildistöku þeirra áfram sömu heimildir og þegar þeir tóku við embætti, þar með talið handhöfn ákærvalds, handhöfn lögregluvalds og málflutning sakamála.

Þrátt fyrir ákvæði laga þessara er heimilt að setja varahéraðssaksóknara vegna leyfa eða forfalla þess sem skipaður hefur verið í það embætti fyrir gildistöku laganna.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, eru lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi sem nú er við lýði samkvæmt lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, um skipun í embætti vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara. Nánar tiltekið er lagt til að þessar tvær stöður verði lagðar niður sem sjálfstæðir æviráðnir embættismenn og að eftirleiðis verði ríkissaksóknara og héraðssaksóknara heimilt að velja sér staðgengla úr hópi saksóknara við embættin. Þá eru lagðar til tvær afleiddar breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996 og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Þótt ekki sé vikið að því með beinum hætti í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, er í íslenskrri stjórnskipan gengið út frá sjálfstæði ákærvaldsins, sem meðal annars birtist í óhæði þess gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds, einkum hinum pólitíska armi þess, svo og handhöfum löggjafarvalds og dómvalds. Í þessu felst einnig að þótt dómsmálaráðherra, sem ber stjórnarfarslega ábyrgð á málaflokknum og hefur eftirlit með framkvæmd hans samkvæmt 19. gr. laga um meðferð sakamála, og skipi handhafa ákærvalds í embætti hefur hann hvorki yfir þeim boðvald né getur gefið fyrimæli um meðferð einstakra mála. Órjúfanlegur hluti sjálfstæðis ákærvaldsins er jafnframt að æðstu handhafar þess búi við starfsöryggi og geti óhikað tekið erfiðar ákvarðanir á óhlutdrægan hátt lögum samkvæmt, án utanaðkomandi afskipta og án þess að starfsframa eða kjörum sé búin hætta. Eiga hér sömu sjónarmið við og um ótímabundnar skipanir í embætti dómara. Í þessu ljósi er mikilvægt að ríkissaksóknari, sem samkvæmt 1. mgr. 20. gr. er æðsti handhafi ákærvalds, sé skipaður ótímabundið í embætti af ráðherra og þykja sömu sjónarmið eiga við um héraðssaksóknara. Aftur á móti stendur hvorki til þess stjórnskipuleg né rökbundin nauðsyn að ráðherra velji

næstráðendur ríkissaksóknara og héraðssaksóknara og ber jafnframt að hafa í huga að ráðherra hefur ekki beinar stjórnunarheimildir gagnvart þeim sem gegna þessum embættum.

Markmið frumvarpsins er að einfalda stjórnfyrirkomulag embætta ríkissaksóknara og héraðssaksóknara með því að afnema aðkomu ráðherra að vali á næstráðendum forstöðumanns. Það er til þess fallið að auka sjálfstæði ákærvaldsins auk þess sem telja verður að forstöðumenn þessara stofnana séu betur til þess fallnir heldur en ráðherra að velja sína næstráðendur. Gerir frumvarpið ráð fyrir að það verði gert með því að ríkissaksóknara og héraðssaksóknara verði heimilt að velja sér staðgengla úr hópi saksóknara við embættin til allt að fimm ára í senn. Verði þær tillögur að lögum fæli það í sér að stöður vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara yrðu ekki lengur til sem sjálfstæð embætti sem skipað er í ótímabundið, þótt áfram yrði notast við þau starfsheiti yfir staðgengla. Þetta fyrirkomulag heyrir jafnframt til einföldunar enda er með því fækkað þeim embættum sem ráðherra ber að skipa í, tímabundið eða ótímabundið, með tilheyrandi umsóknar- og skipunarferli og kostnaði sem því fylgir. Af frumvarpinu leiðir að embættum sem er skipað er í ótímabundið, það er æviráðningar, fækkar um tvö.

3. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga um meðferð sakamála skipar dómsmálaráðherra vararíkissaksóknara ótímabundið, ríkissaksóknara til aðstoðar, og samkvæmt 1. mgr. 22. gr. sömu laga skipar ráðherra varahéraðssaksóknara ótímabundið, héraðssaksóknara til aðstoðar. Með 2. og 3. gr. frumvarpsins, og afleiddum breytingum samkvæmt 1. og 4. gr. frumvarpsins er lagt til að stöður vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara verði lagðar niður sem sjálfstæðar embættismannastöður sem skipað er í ótímabundið. Þess í stað verði ríkissaksóknara og héraðssaksóknara heimilt að velja sér staðgengla úr hópi saksóknara við embættin til allt að fimm ára. Þó er ráðgert að til hagræðis yrði áfram notast við starfsheitin vararíkissaksóknari og varahéraðssaksóknari yfir staðgengla, meðal annars til að greina næstráðendur frá öðrum saksóknurum. Þá færi áfram um launasetningu staðgengla undir þessum starfsheitum eftir 20. og 22. gr. laga um meðferð sakamála og yrðu launakjör hin sömu og gilda um embættin nú. Einnig er rétt að geta þess að saksóknarar teljast til embættismanna samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og myndu staðgenglar því ávallt falla í þann hóp, enda fyrirhugað að þeir komi úr hópi saksóknara sem fyrr greinir.

Ráðgert er að val á staðgengli verði ávallt til ákveðins tíma, að hámarki fimm ára í senn. Er í því sambandi höfð hliðsjón af 19. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins þar sem meðal annars kemur fram að starfsmanni sé skylt að hlíta breytingum á störfum sínum og verksviði frá því er hann tók við starfi. Í ákvæðinu kemur einnig fram að hafi breytingarnar för með sér skert launakjör starfsmanns eða réttindi skuli hann halda óbreyttum launakjörum og réttindum þann tíma sem eftir er af skipunartíma hans í embætti eða jafnlangan tíma og réttur hans til uppsagnarfrests er. Með því að skýrt sé tekið fram þegar í upphafi að val staðgengils sé til ákveðins tíma er jafnframt tekið af skarið um að það feli í sér tímabundnar auknar skyldur og önnur launakjör, en viðkomandi geti ekki haft til þess réttmætar væntingar að sinna stöðu staðgengils lengur en þann tíma. Að sama skapi myndu það ekki teljast breytingar á starfi eða verksviði viðkomandi í skilningi 19. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að verksvið hans færist aftur til fyrra horfs við lok þess tímabils, til að mynda ef ríkissaksóknari eða héraðssaksóknari myndi velja annan til að gegna staðgengilshlutverki.

Jafnframt er rétt að nefna að enginn er skipaður nú um mundir í embætti vararíkissaksóknara. Skipað er í embætti varahéraðssaksóknara en með gildistöku- og lagaskilaákvæði 7. gr. frumvarpsins er tryggt að ekki verði raskað við stöðu þeirra sem skipaðir eru eða settir í það embætti, launakjörum eða réttindum og skyldum að öðru leyti. Jafnframt er þar tekinn af vafi um að þessir aðilar hafi áfram sömu heimildir og fyrir gildistöku breytinganna, þar á meðal handhöfn ákærvalds og lögregluvalds og til málflutnings sakamála. Af þessu leiðir í reynd að þau ákvæði frumvarpsins sem varða varahéraðssaksóknara koma ekki til framkvæmda, verði frumvarpið samþykkt, fyrir en næst þegar embættið verður laust og tekur gildistökuákvæði frumvarpsins mið af því.

Þær breytingar sem lagðar eru til með 5. og 6. gr. frumvarpsins á lögreglulögum og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins leiða af þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um meðferð sakamála.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er vikið með beinum hætti að ákærvaldinu í stjórnarskránni en líkt og rakið var í kafla 2 er í íslenski stjórnskipan gengið út frá sjálfstæði þess. Það birtist meðal annars í óhæði gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins og tekur ákærvaldið ekki við fyrir mælum frá öðrum, til að mynda um meðferð einstakra mála. Þá er órjúfanlegur hluti sjálfstæðis ákærvaldsins að æðstu handhafar þess búi við starfsöryggi og geti óhikað tekið erfiðar ákvarðanir á óhlutdrægan hátt lögum samkvæmt, án utanaðkomandi þrýstings eða afskipta og án þess að starfsframa- eða kjörum sé stofnað í hættu. Þessi sjónarmið endurspeglast m.a. í lögum um meðferð sakamála, tilmælum Evrópuráðsins um hlutverk ákærvalda innan réttarvörslukerfisins frá árinu 2000 (e. Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system) og þeim ákvæðum stjórnarskrár, mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og samnings Sameinuðu þjóðanna um borgarleg og stjórnmálaleg réttindi frá 1966, sem lúta að réttlátri málsmeðferð, svo eitthvað sé nefnt.

Líkt og á við um skipun dómsvaldsins, sbr. 59. gr. stjórnarskrárinnar, getur Alþingi ákveðið skipan ákærvaldsins með lögum. Við lagasetningu af því tagi er mikilvægt að gætt sé að fyrirnefndum grundvallarreglum um sjálfstæði ákærvaldsins og er það gert í þessu frumvarpi. Í reynd þykir það til þess fallið að styrkja sjálfstæði ákærvaldsins að forstöðumenn þeirra stofnana sem í hlut eiga velji sjálfir sína næstráðendur en ekki ráðherra. Þá skal áréttað að með frumvarpinu er í engu ætlað að raska stöðu, launakjörum eða réttindum og skyldum þeirra sem skipaðir eru eða settir í embætti varahéraðssaksóknara. Að þessu gættu er talið að frumvarpið samræmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum.

5. Samráð.

Ráðuneytið hefur fundað með ríkissaksóknara og héraðssaksóknara um efni frumvarpsins og þá er fjármála- og efnahagsráðuneytið upplýst um fyrirhugaðar breytingar.

Áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lögreglulögum nr. 90/1996 voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 8.–22. september 2025, mál nr. S-162/2025. Umsagnir um áformin bárust frá sex einstaklingum þar sem ýmist voru færð rök með eða gegn ótímabundnum skipunum í embætti.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er lagt til að embætti vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara verði lögð niður sem sjálfstæð embætti sem skipað er í ótímabundið, þ.e. svokallaðar æviráðningar.

Aftur á móti verði ríkissaksóknara og héraðssaksóknara heimilt þess í stað að velja sér staðgengla úr hópi saksóknara. Fyrirhugað er að staðgenglar njóti sömu launakjara og vararíkissaksóknari og varahéraðssaksóknari gera nú lögum samkvæmt. Ekki er gert ráð fyrir því að frumvarpið hafi í för með sér aukin útgjöld eða hafi að öðru leyti áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Enginn er nú skipaður í embætti vararíkissaksóknara. Kona er skipuð í embætti varahéraðssaksóknara en frumvarpið hreyfir ekki við þeirri skipun. Ekki verður séð að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu hafi áhrif á jafnrétti kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. 18. gr. laga um meðferð sakamála er fjallað um hverjir séu ákærendur og eru þar meðal annars nefnd embætti vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara. Þar sem fyrirhugað er að leggja þessi embætti niður er með 1. gr. frumvarpsins lagt til að þau verði fjarlægð úr upptalningu ákærenda. Ákvæðið þarfnast ekki skýringar að öðru leyti.

Um 2. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga um meðferð sakamála skipar ráðherra vararíkissaksóknara ótímabundið og er hann ríkissaksóknara til aðstoðar. Með 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á þessu sem felur í sér niðurlagningu embættis vararíkissaksóknara. Þess í stað verði ríkissaksóknara heimilt að ákveða sinn staðgengil úr hópi þeirra saksóknara sem við embættið starfa. Áfram verði þó notast við starfsheitið vararíkissaksóknari en þá yfir þann saksóknara sem ríkissaksóknari hefur valið sem staðgengil sinn. Tekið er fram að hér er um heimild ríkissaksóknara að ræða en ekki skyldu. Lagt er til að val staðgengils geti verið til allt að fimm ára í senn og er mikilvægt að skýrt komi fram í upphafi hvert tímabilið er.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa en um sjónarmið að baki því vísast til kafla 2 og 3.

Um 3. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. laga um meðferð sakamála skipar ráðherra varahéraðssaksóknara ótímabundið og er hann héraðssaksóknara til aðstoðar. Með a-lið 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á þessu sem felur í sér niðurlagningu embættis varahéraðssaksóknara. Þess í stað verði héraðssaksóknara heimilt að ákveða sinn staðgengil úr hópi þeirra saksóknara sem við embættið starfa. Áfram verði þó notast við starfsheitið varahéraðssaksóknari en þá yfir þann saksóknara sem héraðssaksóknari hefur valið sem staðgengil sinn. Tekið er fram að hér er um heimild héraðssaksóknara að ræða en ekki skyldu. Lagt er til að val staðgengils geti verið til allt að fimm ára í senn og er mikilvægt að skýrt komi fram í upphafi hvert tímabilið er. Þær breytingar sem lagðar eru til með b- og c-lið 3. gr. frumvarpsins leiða beint af breytingartillögu a-liðar 3. gr.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa en um sjónarmið að baki því vísast til kafla 2 og 3.

Um 4. gr.

Í 25. gr. laga um meðferð sakamála er fjallað um hverjum er heimilt að flytja sakamál fyrir dómi og er það breytilegt eftir dómsstigum. Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að embætti vararíkissaksóknara og varahéraðssaksóknara verði felld brott úr ákvæðinu og helst það í

hendur við þær breytingar sem lagðar eru til með 2. og 3. gr. frumvarpsins um niðurlagningu þessara embætta.

Um 5. gr.

Í 9. gr. lögreglulaga eru handhafar lögregluvalds taldir upp og er varahéraðssaksóknari þar á meðal. Þar sem lagt er til að það embætti verði lagt niður er jafnframt lagt til að það verði fellt brott úr upptalningu 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga.

Um 6. gr.

Með 6. gr. frumvarpsins er lögð til ein breyting á 1. mgr. 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en þar er að finna upptalningu þeirra starfsmanna ríkisins sem samkvæmt þeim lögum teljast til embættismanna. Lagt er til að embætti vararíkissaksóknara verði fellt brott úr 5. tölul. ákvæðisins og er það í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til með 2. og 3. gr. Samhliða er lagt til að embætti héraðssaksóknara verði aukið við þá upptalningu en það virðist hafa láðst þegar embættinu var komið á fót.

Um 7. gr.

Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að lögin öðlist þegar gildi að frátaldri 3. gr. sem fjallar um heimild héraðssaksóknara til að velja sér staðgengil. Þar sem nú er skipað í embætti varahéraðssaksóknara er lagt til að 3. gr. frumvarpsins taki gildi næst þegar það embætti verði laust. Þá er jafnframt með 7. gr. lagt til að skýrlega verði tekið fram að lögin raski að öðru leyti ekki við kjörum eða valdheimildum þeirra sem eru skipaðir eða settir í embætti varahéraðssaksóknara. Þá þykir jafnframt rétt að fyrir mæla fyrir um heimild til að setja í embætti varahéraðssaksóknara vegna leyfa eða forfalla þess sem skipaður hefur verið í það embætti fyrir gildistöku laganna.