

nefndanna, einkum í þeim tilvikum þegar niðurstöður rannsóknar benda til þess að brot hafi verið framið sem kunní að varða einstaklinga ábyrgð“.

Loks fjallar Ásmundur Helgason í einkar merkilegri grein um upplýsingaskyldu ráðherra við Alþingi. Víkur hann í upphafi að muninum á upplýsingaskyldu ráðherra og upplýsingarétti þingmanna. Þessu næst varpar hann ljósi á upplýsingaskyldu ráðherra í íslenskum stjórnskipunarrétti og fjallar um frumvörp til laga um það efni. Þá spyr Ásmundur hvort upplýsingaskylda ráðherra geti hvílt á ólögfestum grundvelli og tekur af því tilefni m.a. fram að „Alþingi [sé] lýðræðislegur vettvangur þjóðkjörinna fulltrúa sem [hafi] það hlutverk að fjalla um sameiginleg hagsmunamál samfélagsins. Á þessu byggist íslensk stjórnskipan. Ljóst [sé] að röng, villandi eða ónóg upplýsingagjöf til Alþingis [geti] haft áhrif á niðurstöðu mála og þannig grafið undan þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipunin byggist á. Þess vegna [megi] halda því fram að regla, sem banni ráðherra að haga upplýsingagjöf sinni til Alþingis á þennan hátt, sé mikilvæg siðferðisleg og pólitísk samskiptaregla sem eigi sér stoð í almennum kröfum til lýðræðislegra stjórnarháta. Til þess að hún geti aftur á móti talist til réttarreglna [þurfi] hún að öllum líkindum að hafa trausta fótfestu í lögum eða í framkvæmd“.

Ásmundur víkur næst að upplýsingaskyldu ráðherra á öðrum Norðurlöndum og loks að því álitafni hvort þörf sé á því að binda skylduna í lög hér á landi. Færir hann rök fyrir því að svara beri þeirri spurningu játandi og bendir á nokkur sjónarmið sem eðlilegt sé að hafa í huga við lögfestingu slíkrar skyldu. Tekur hann fram að „[meðal] þeirra atriða [sé] að sennilega sé óhjákvæmilegt að slík regla sé háð ákveðnu mati (vísiregla) og að engin nauðsyn sé á því að hún sé tengd beint við mögulega refsíábyrgð. Reglan geti verið tvíþætt, þ.e. kveðið á um sannleiksskyldu annars vegar, sem [banni] ráðherra að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir Alþingi, og upplýsingaskyldu hins vegar, þar sem ákveðnar kröfur [séu] gerðar til ráðherra að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir þau mál sem þar eru til umfjöllunar“.

Það er von ritstjóra Tímarits lögfræðinga að efni þessa haustheftis 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu megi verða til þess að auka þekkingu lögfræðinga og annarra áhugasamra á álitafnum um framtíð íslenskrar stjórnskipunar sem sýnulega þurfa úrlausnar við á næstu misserum við endurreisn íslensks samfélags.

Róbert R. Spanó



Andri Árnason er hrl. og aðfúnt
við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

Andri Árnason:
RÁÐHERRAÁBYRGÐ*

EFNISYFIRLIT:

1. INNGANGUR
2. LÖG UM RÁÐHERRAÁBYRGÐ
 - 2.1 Almenn
 - 2.2 Ákærvald Alþingis
 - 2.3 Ákæra og kosning saksóknara Alþingis
 - 2.4 Efnisreglur laga um ráðherraábyrgð nr. 4/1963
 - 2.4.1 Gildissvið laganna
 - 2.4.2 Skilyrði ráðherraábyrgðar
 - 2.4.3 Refsiverð embættisbrot
 - 2.4.4 Refsing, skaðabætur og fyrning sakar
 - 2.4.5 Gagnrýni á fyrirkomulagið
3. RÁÐHERRAÁBYRGÐ Í DANMÖRKU OG Í NOREGI
 - 3.1 Danmörk
 - 3.2 Noregur
4. ÁLYKTANIR OG LOKAORÐ

Alþingi
Erindi nr. P 140/9SD
kommdagur 30.1.2012

V. 403 mál

* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt verklags- og ritrýnireglum Tímarits lögfræðinga.

1. INNGANGUR¹

Nokkur umræða hefur verið um ráðherraábyrgð í gegnum tíðina. Hefur sú umræða skotið aftur upp kollinum í kjölfar falls íslensku bankanna haustið 2008. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum og skal ráðherraábyrgð ákveðin með lögum.² Í ákvæðinu er einnig mælt fyrir um kæruehimild Alþingis á hendur ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Jafnframt er í ákvæðinu fjallað um landsdóm en þar segir aðeins að til skuli vera dómstóll með þessu heiti sem hafi það hlutverk að dæma um þessi ákveðnu mál. Samkvæmt 29. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti hvorki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis. Ekki er að finna frekari fyrirmæli í stjórnarskránni um þetta efni. Af ákvæðum stjórnarskrárinnar má þó leiða að (i) reglur um ráðherraábyrgð skuli vera í lögum, (ii) ákærvald vegna embættisbrota ráðherra sé í höndum Alþingis og að (iii) til skuli vera sérstakur dómstóll sem ber heitið landsdómur og dæmir í málum þeim sem Alþingi ákveður að höfða á hendur ráðherra.³ Það er því lagt í hendur almenna löggjafans að kveða nánar á um skilyrði ábyrgðar, skipun landsdóms, ákærureglur og viðurlög.⁴

Í grein þessari verður fyrst og fremst leitað við að varpa stuttlega ljósi á gildandi löggjöf um ráðherraábyrgð, þ.m.t. fræðilegri gagnrýni sem hún hefur sætt. Í því samhengi verður, til samanburðar, leitað við að lýsa danskri og norski löggjöf. Loks er að finna nokkrar hugleiðingar og lokaorð. Það fellur hins vegar utan viðfangsefnis þessarar greinar að lýsa sérstaklega þeim reglum sem gilda um landsdóm.

2. LÖG UM RÁÐHERRAÁBYRGÐ

2.1 Almenn

Eftir að stjórnskipunarlögin tóku gildi árið 1903 voru fljótlega sett

1 Grein þessi byggir að stærstum hluta á samantekt höfundar fyrir skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, sjá *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu – Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf*. Reykjavík 2009.

2 Álitamál er hvort 14. gr. stjórnarskrárinnar áskilji að lagaákvæðum um ráðherraábyrgð sé skipað í sérstakan lagabálk eða hvort heimilt sé að fella þau inn í aðra lagabálka svo sem almenn hegningarlög. Frá þeim tíma er fyrst var mælt fyrir um ráðherraábyrgð í stjórnarskránni virðist skilningur manna hafa verið sá að sérstakur lagabálkur eigi að vera til um ráðherraábyrgð, sbr. t.d. ummæli Ólafs Jóhannessonar (sjá Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 152). Það má því hugsanlega líta á þennan skilning sem venjuhelgaðan. Hins vegar verður að telja að hæpið sé að frávik frá framangreindu teljist brot á stjórnarskránni.

3 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 152.

4 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999, bls. 170-171.

lög um ábyrgð ráðherra Íslands frá 1904 og lög um landsdóm frá 1905. Lögin héldust óbreytt fram til ársins 1963, þrátt fyrir að ráðherrum hefði fjölgað, en þegar lögin voru upphaflega sett var aðeins einn ráðherra hér á landi. Árið 1963 voru lögin endurskoðuð og tóku þau talsverðum breytingum. Lög nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð („rhbl.“) og lög nr. 3/1963 um landsdóm („ldl.“) tóku gildi 18. mars 1963.

Lög um ráðherraábyrgð taka til þeirra brota sem ráðherrar fremja í embætti. Auk ábyrgðar samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð bera ráðherrar ábyrgð eftir tilteknum ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 („alm. hgl.“), sbr. 2. mgr. 1. gr. rhbl. Lögum um ráðherraábyrgð var ekki ætlað að haggja við þeirri refsíábyrgð sem ráðherra getur bakað sér samkvæmt almennum hegningarlögum. Í því samhengi geta einkum komið til greina ákvæði 14. kafla almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi. Sum ákvæði kaflans eiga þó ekki við um ráðherra, svo sem 131., 133., 137. og 140. gr. Önnur brot en þau sem falla undir kaflann um brot í opinberu starfi geta þó einnig átt við hér, t.d. landráð, sbr. 86. gr., en slíkt brot getur einnig fallið undir d-lið 8. gr. rhbl.⁵

Endrum og sinnum hefur komið upp umræða á Alþingi um breytingar á lögum um ráðherraábyrgð, m.a. til þess að skerpa á ábyrgð ráðherra. Með þingsályktunartillögu, sem lögð var fram á 131. löggjafarþingi 2004-2005 af Jóhannu Sigurðardóttur þingmanni o.fl., var lagt til að lög um ráðherraábyrgð yrðu tekin til gagn Gerrar endurskoðunar. Þannig var m.a. lagt til að landsdómur yrði lagður niður og mál ráðherra heyru undir almenna dómstóla. Þó var þeim möguleika hreyft að þingið veldi meðdómendur í þeim tilvikum. Einnig var velt upp þeirri spurningu hvort ekki væru efni til þess að tryggja betur rétt minni hluta þingmanna til málshöfðunar, þar sem langflestar ríkisstjórnir hefðu stuðning meiri hluta þingmanna og því erfitt að koma fram ábyrgð fyrir þeirra tilstilli. Var jafnframt lagt til að ákvæði laga um ráðherraábyrgð yrðu gerð skýrari og bætt yrði við ákvæði sem legði refsingu við rangri eða villandi upplýsingagjöf ráðherra.⁶

2.2 Ákærvald Alþingis

Samkvæmt 142. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, sem tóku gildi 1. janúar 2009, skal sérhver refsiverð háttsemi sæta ákæru nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Frumkvæði að máls-

⁵ Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005, bls. 125.

⁶ Jóhanna Sigurðardóttir o.fl. (2004): „Greinargerð með tillögu til þingsályktunar um heildarendurskoðun á lögum um landsdóm og lögum um ráðherraábyrgð“. Alþt. 2004-2005, A-deild, þskj. 203 - 203. mál.

höfðun er í höndum ákærvaldsins. Þessi aðalregla gildir hins vegar ekki þegar höfðað er mál á hendur ráðherra vegna embættisbrota hans. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar er það í höndum Alþingis að taka ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra. Ákvæði stjórnarskrárinnar kveður ekki beint á um að aðrir aðilar geti ekki einnig átt ákæru rétt vegna embættisbrota ráðherra en ákvæðið hefur ætíð verið túlkað á þann veg að Alþingi hafi eitt þennan rétt. Þennan skilning á ákvæði stjórnarskrárinnar má einnig sjá í 14. gr. rhbl. þar sem segir að málshöfðun eftir lögnum geti ekki átt sér stað ef Alþingi hefur ekki tekið ákvörðun um hana innan tiltekins frests, og í 1. gr. laga um landsdóm þar sem segir að landsdómur dæmi þau mál sem Alþingi lætur höfða gegn ráðherra út af embættisrekstri hans. Má því telja þennan skilning á 14. gr. stjórnarskrárinnar almennt viðurkenndan.⁷

Alþingi hefur aðeins ákærvald ef um er að ræða embættisbrot ráðherra og landsdómur dæmir eingöngu í þeim málum. Ef ráðherra er grunaður um refsiverð brot sem ekki eru embættisbrot fer um málshöfðun samkvæmt lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, þar sem gert er ráð fyrir að ákærendur, þ.e. ríkissaksóknari eða lög-reglustjórar, höfði sakamál fyrir almennum dómstólum. Af 3. mgr. 11. gr. rhbl. má ráða að ákærvaldið sé í höndum Alþingis ef embættisbrot varðar bæði við ráðherraábyrgðarlög og almenn hegningarlög. Hið sama er talið gilda þótt embættisbrot ráðherra varði aðeins við almenn hegningarlög.⁸

Ákærvald Alþingis er bundið við mál sem sæta opinberri ákæru. Sum refsiverð brot eru háð kæru frá einstaklingum sem misgert er við, sbr. 3. tölul. 242. gr. alm. hgl. Ekki er útilokað að embættisbrot ráðherra geti falið í sér sjálfstæð brot gegn einstaklingi. Ef embættisbrot ráðherra felur t.d. í sér ærumeiðingar væri málshöfðun í höndum þess einstaklings sem ærumeiðingin beindist að. Einstaklingurinn verður þá að höfða málið sjálfur fyrir almennum dómstólum og færi um málið samkvæmt lögum um meðferð einkamála. Ekki væri heimilt að svipta þann einstakling málsóknarrétti og Alþingi hefur hvorki vald til að höfða mál vegna þeirra brota að eigin frumkvæði né eftir kröfu þess einstaklings sem í hlut á.⁹ Ef brot er háð kröfu frá þeim sem misgert er við, sbr. a- og b-lið 2. tölul. 242. gr. alm. hgl., getur Alþingi aðeins höfðað mál ef slík krafa kemur fram.

Alþingi hefur aldrei samþykkt að höfða mál á hendur ráðherra.

7 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999, bls. 178.

8 Lárus H. Bjarnason: „Um landsdóminn“. Í ritinu *Árbók Háskóla Íslands*, fylgirit, Reykjavík 1914, bls. 21.

9 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 179.

2.3 Ákæra og kosning saksóknara Alþingis

Ákvörðun Alþingis um að höfða mál gegn ráðherra verður að gera með þingsályktun í sameinuðu þingi, sbr. 13. gr. ldl. Um tillöguna, flutning hennar og afgreiðslu gilda sömu reglur og gilda almennt um þingsályktunartillögur á Alþingi, sbr. 44. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Í þingsályktuninni verður að tiltaka kæruatriðin nákvæmlega enda er sókn málsins bundin við þau, samkvæmt 13. gr. ldl. Ráðherra verður ekki dæmdur fyrir önnur atriði en þau sem sérstaklega eru tiltekin í ályktun Alþingis. Verði hann sóttur til saka fyrir fleiri atriði en tiltekin eru í þingsályktun verður þeim kæruatriðum vísað frá dómi. Ef Alþingi telur eftir á að það hafi sleppt kæruatriðum sem með réttu hefði átt að taka með í ályktunina, mætti sennilega koma þeim að með nýrri þingsályktun, ef málið hefur ekki verið tekið til dóms. Þá yrðu nýju kæruatriðin sameinuð aðalmálinu.¹⁰

Ef einstaklingur eða ríkið hyggst krefjast skaðabóta í máli sem Alþingi ákveður að höfða á hendur ráðherra, verða þær aðeins dæmdar í landsdómi ef þeirra er krafist í þingsályktun Alþingis. Ef einstaklingur telur þannig ráðherra hafa bakað sér tjón með embættisbroti og vill koma fram bótakröfu í máli gegn ráðherra, verður sá hinn sami að snúa sér til Alþingis með beiðni um að krafa hans verði tekin upp í ályktunina. Einstaklingurinn getur þó alltaf höfðað sérstakt skaðabótamál á hendur ráðherra fyrir almennum dómstólum og getur hann farið þá leið ef Alþingi sýnjar beiðni hans. Því hefur hins vegar verið haldið fram að ríkið geti ekki komið fram með skaðabótakröfu gegn ráðherra vegna embættisbrota nema fyrir landsdómi.¹¹

Afrif af þingsályktun Alþingis á að afhenda um leið og stefna¹² er birt ákærða, nema ályktunin hafi verið tekin orðrétt upp í stefnu sem dómsforseti landsdóms gefur út á hendur ákærða, sbr. 19. gr. ldl.

Um ákæru saksóknara Alþingis er fjallað í 24. gr. ldl. Þar segir einungis að við þingfestingu eigi saksóknari að leggja fram málshöfðunarályktun Alþingis (þingsályktunartillöguna), ákæruskjal, eftirrit af dómprófum þeim, ef slík hafa farið fram, og önnur sakargögn sem hann hefur undir höndum og hægt er að leggja fram á dómþingi. Jafnframt á hann að leggja fram nafnaskrá þeirra manna sem óskað er eftir að skýrsla sé tekin af fyrir landsdómi. Ákæruskjalið á að fullnægja fyrir mælum laga um meðferð sakamála. Samkvæmt 152. gr. laga um meðferð sakamála skal greina í ákæru svo glögg sem verða má þann dómstól sem málið er höfðað fyrir, nafn

10 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 178.

11 Lárus H. Bjarnason: „Um landsdóminn“, bls. 28.

12 Orðið „stefna“ í 19. gr. landsdómslaga hefur væntanlega sömu merkingu og „ákæra“ eða „ákæruskjal“, sbr. 24. gr. laganna.

ákærða, kennitölu eða fæðingardag og heimili eða dvalarstað. Þá á að tiltaka hver sú háttsemi er sem ákært er út af, hvar og hvenær brotið er talið framið, heiti þess að lögum og aðra skilgreiningu ásamt heimfærslu þess til laga og stjórnvaldsfyrirmæla ef því er að skipta. Þá á að tiltaka röksemdir sem málsóknin er byggð á, ef þörf krefur, svo sem ef mál er flókið eða umfangsmikið, en röksemdafærslan á að vera gagnorð og svo skýr að ekki fari á milli mála hverjar sakargiftir eru. Í ákæruskjali verða einnig að koma fram kröfur um refsingu og önnur viðurlög, krafa um greiðslu sakarkostnaðar, einkaréttarkröfur og kröfur allsherjarréttar eðlis.

Þegar Alþingi hefur tekið ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra kýs það mann til að sækja málið af sinni hendi, og annan til vara, ef hinn kynni að forfallast, samkvæmt 13. gr. 1dl. Engin frekari skilyrði eru sett um kjörgengi þessara manna og hefur Alþingi því nokkuð frjálsar hendur við val til þessara starfa þótt væntanlega verði það að taka mið af almennum hæfisskilyrðum saksóknara, sbr. til hlíðsjónar ákvæði laga um meðferð sakamála þar að lútandi. Jafnframt kýs Alþingi fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til að fylgjast með málinu og vera saksóknara Alþingis til aðstoðar. Það er skylda saksóknara Alþingis að leita allra fánæggra sannana fyrir kæruatriðum. Hlutverk hans er að undirbúa gagnasöfnun og rannsókn í málinu og gera tillögur til landsdóms um viðeigandi ráðstafanir til að leiða hið sanna í ljós, sbr. 16. gr. 1dl. Saksóknari hefur samráð við saksóknarnefnd Alþingis um starf sitt.

Forseti Alþingis sendir hæstaréttarforseta tafarlaust tilkynningu um ákvörðun um málshöfðun en hann tilkynnir síðan eins fljótt og verða má ákærða málshöfðunina og sendir honum eftirrit af þingsályktun Alþingis, sbr. 14. gr. 1dl.

Eftir að Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um málshöfðun og kosið saksóknara Alþingis, varamann og þingnefnd er málið komið úr höndum þingsins. Alþingi getur ekki eftir það afturkallað málsókn, hvorki hið sama þing né nýskipað.¹³ Hins vegar getur forseti leyst ráðherra undan saksókn með samþykki Alþingis samkvæmt 29. gr. stjórnarskrárinnar.

2.4 Efnisreglur laga um ráðherraábyrgð nr. 4/1963

Uppbyggingu laga um ráðherraábyrgð er þannig háttað að í 1. gr. er kveðið á um gildissvið laganna. Í 2.-7. gr. er kveðið á um hvenær og með hvaða skilyrðum ráðherra ber ábyrgð á stjórnarráðstöfunum. Ákvæði 8.-10. gr. lýsa síðan nánar þeim brotum sem ráðherra ber refsíábyrgð á samkvæmt lögnum. Að lokum er í 11.-14. gr. kveðið á um refsingar, skaðabætur og fyrningu sakar.

13 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 179.

2.4.1 Gildissvið laganna

Í 1. mgr. 1. gr. laga rhbl. er ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar ítrekað, en þar segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarfrankvæmdum öllum. Ákvæðið felur þó í sér ákveðna takmörkun á ábyrgð ráðherra þar sem ábyrgðin fer eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lög- unum. Það þótti eðlilegt að lögin takmörkuðu nokkuð ábyrgðina þar sem ekki þótti sanngjarnt að ráðherra bæri ábyrgð á stjórnarat- höfnum sem hann hefur hvergi komið nærri.¹⁴ Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. rhbl. taka ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi einnig til ráðherra eftir því sem við á, eins og á við um aðra embættismenn. Orðalag ákvæðisins hefur þó ekki verið túlkað það bókstaflega að önnur brot gegn almennum hegningarlögum en þau sem falla undir kaflann um brot í opinberu starfi, geti ekki leitt til ábyrgðar ráðherra samkvæmt lögnum.¹⁵

2.4.2 Skilyrði ráðherraábyrgðar

Lög um ráðherraábyrgð setja tvenns konar skilyrði fyrir ábyrgð ráðherra. Annars vegar huglæg skilyrði og hins vegar hlutlæg skilyrði. Hin huglægu skilyrði, saknæmisskilyrðin, varða viljaafstöðu ráðherra til hins ólögmeta atferlis, en hin hlutlægu lúta að hinu ólögmeta atferli sem ábyrgð varðar og eru þau nánar tilgreind í 8.–10.-gr. laganna.¹⁶

Í 2. gr. rhbl. er kveðið á um hin huglægu skilyrði refsíábyrgðar samkvæmt lögnum. Skilyrðin eru þau að ráðherra hafi af ásetningi eða stórkostlegu hirduleysi framið þau brot sem um ræðir í lög- unum. Einfalt gáleysi virðist því ekki nægilegt. Skilyrðin eiga við um öll brotin sem kveðið er á um í 8.–10. gr. laganna.¹⁷ Ef um er að ræða brot sem er refsivert eftir almennum hegningarlögum eiga saknæmisskilyrði þeirra laga við, þannig að aðeins yrði refsað fyrir gáleysisbrot gegn almennum hegningarlögum ef sérstök heimild stendur til þess í lögum.¹⁸

Mikill fjöldi manna starfar á vegum ráðuneytanna og því eru ýmsar ákvarðanir teknar í nafni ráðherra sem geta verið refsiverðar samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum. Ef slíkar ákvarðanir eru teknar án vitundar ráðherra er ljóst að hann verður ekki talinn bera ábyrgð á þeim þar sem saknæmisskilyrði skortir. Um þetta er fjallað í 6. og 7. gr. laganna. Samkvæmt 6. gr. ber ráðherra ábyrgð á stjórnarer- indum þeim sem út eru gefin í hans nafni, nema ákvörðun hafi ver-

14 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 167.

15 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönsk- um lögum um sama efni“, bls. 125.

16 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 172.

17 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 174.

18 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 167.

ið tekin, án hans atbeina, af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju eða eðli máls, eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Í tilviki sem þessu myndi ráðherra aðeins vera ábyrgur hafi honum verið kunnugt um ákvörðunina og látið hana viðgangast án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir hana. Í 7. gr. segir að sá ráðherra sem ber ábyrgð á embættisathöfn, samkvæmt ákvæðum laganna, verði einnig sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna er byggjast á þeirri embættisathöfn, eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins og á stendur, teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar hennar. Það hvort saknæmisskilyrði hafi verið fyrir hendi af hálfu ráðherra er metið í hverju tilviki fyrir sig.¹⁹

Ráðherra getur bakað sér refsíábyrgð með fernum hætti samkvæmt 3.-7. gr. laganna. Í fyrsta lagi getur refsíábyrgð ráðherra komið til vegna embættisathafna forseta Íslands, í öðru lagi vegna embættisathafna sem ráðherra gerir í eigin nafni, í þriðja lagi vegna hlutdeildar í embættisbrotum samráðherra, og í fjórða lagi vegna athafna eða vanrækslu undirmanna ráðherra. Ákvæði 3.-7. gr. voru nýmæli við breytingu laganna árið 1963 en þau voru sett inn í samræmi við kenningar fræðimanna.²⁰

Hver einstakur ráðherra ber fyrst og fremst ábyrgð á sínum stjórnarathöfnum, hvort sem þær eru gerðar með eða án atbeina forseta. Aðalreglan er sú að hver ráðherra fer einn með ákvörðunarvald um þau málefni sem undir hann heyra, þótt um þau sé fjallað á ráðherrafundum eða í ríkisráði. Sumar ákvarðanir heyra þó undir ríkisstjórnina alla í sameiningu. Á slíkum ákvörðunum bera ráðherrar allir sameiginlega ábyrgð, þótt aðeins einn ráðherra undirriti hana. Þótt ákvörðunarvald sé í höndum eins ráðherra geta samráðherrar hans átt hlut í athöfnum hans. Þeir geta því gerst samsekir í brotum hans, t.d. með því að hvetja til þeirra eða stuðla að þeim með öðrum hætti. Það geta því fleiri en einn ráðherrar átt saman hlut að brotum sem ráðherraábyrgðarlögin taka til, ýmist sem aðalmenn eða hlutdeildarmenn.²¹ Um hlutdeild í brotum er fjallað í 3., 4. og 5. gr. laganna.

Samkvæmt 3. gr. ber ráðherra, sem ritar undir lög eða stjórnarerindi með forseta, ábyrgð á þeirri athöfn. Annar ráðherra en sá sem undirritar verður aðeins sóttur til ábyrgðar vegna þeirrar embættisathafnar forseta ef hann hefur ráðið til hennar, átt þátt í framkvæmd hennar eða látið framkvæmdir samkvæmt henni viðgangast, ef hún

19 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 175.

20 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 168.

21 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 176.

lýtur að málefnum sem undir hann heyra. Séu embættisathafnir, sem atbeina forseta þarf til, vanræktar, hvílir ábyrgð vegna þeirrar vanrækslu á ráðherra þeim, sem málefnið heyrir undir, samkvæmt 4. gr. Enn fremur hvílir ábyrgð á hverjum þeim ráðherra, sem stuðlað hefur að þeirri vanrækslu. Ef um er að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar, bera allir viðstaddir ráðherrar, sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni, sbr. 5. gr. rhbl. Refsiábyrgð viðstaddra ráðherra er takmörkuð við hin tilgreindu atriði. Ábyrgðin er hér verulega þrengd frá tilsvarendi ákvæði í ráðherraábyrgðarlögunum frá 1904. Áður voru þau túlkuð á þann veg að viðstaddir ráðherrar væru samsekir ef þeir létu ekki bóka mótmæli gegn ákvörðun sem taldist refsiverð. Jafnframt var ekki nóg að annar ráðherra mótmælti, heldur þurfti hann að biðjast lausnar, ef mótmæli hans voru ekki tekin til greina til að fírra sig refsíábyrgð. Ákvæðið er ekki túlkað á þann veg nú, heldur verður ráðherra að hafa veitt athöfninni beinan stuðning sinn til að refsíábyrgð hans stofnist. Þó má líta svo á að aðrir viðstaddir ráðherrar yrðu pólitískt samábyrgir nema þeir mótmæltu sérstaklega eða segðu af sér, en þar er um að ræða þinglega ábyrgð, ekki refsíábyrgð.²²

Hlutlæg skilyrði refsíábyrgðar ráðherra eru tilgreind í 8.–10. gr. laganna. Eins og áður sagði lúta hin hlutlægu skilyrði að hinu ólög-mæta atferli sem ábyrgð varðar. Ráðherraábyrgðarlögin eiga aðeins við ef um embættisbrot er að ræða. Ef ráðherra hefur gerst sekur um brot utan embættis síns, t.d. líkamsárás, þá taka lög um ráðherraábyrgð ekki til þeirra brota. Lögin taka ekki til allra embættisbrota ráðherra heldur leggja þau refsingu við þeim brotum sem óttast má af ráðherra sérstaklega og ákvæði almennu hegningarlaganna um brot í opinberu starfi taka ekki til. Lögin eiga því fyrst og fremst við um pólitísk embættisbrot ráðherra.²³ Hugtakið embættisbrot hefur verið skýrt svo að með því sé átt við háttsemi sem ráðherra hefur viðhaft í krafti þess valds sem fylgir embætti hans. Það eigi þ.a.l. ekki við um brot sem tengjast ekki stöðu hans sem ráðherra, þ.e. brota sem hver og einn opinber starfsmaður gæti gerst sekur um. Slík brot falli þannig utan saksóknarvalds þingsins og að sama skapi lögsögu landsdóms.²⁴ Brotunum er skipt í þrjá flokka, þ.e. stjórnarskrárbrót, brot á öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku. Innan hvers flokks er svo skilið á milli framkvæmdarbrota og vanrækslubrota, þannig að ekki skiptir máli hvort háttsemi er fólgin í athöfn eða athafnaleysi. Lög um ráðherraábyrgð eiga hins vegar að-

22 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 176-177.

23 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 172.

24 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 124-125.

eins við um fullframin brot. Ekki er kveðið á um tilraun til brots í lögnum og er því tilraun til brots samkvæmt lögnum annaðhvort refsilaus eða beita má 20. gr. alm. hgl. með lögjöfnun. Fræðimenn hafa þó talið að skilyrði til lögjöfnunar séu naumast fyrir hendi, enda brot samkvæmt ráðherraábyrgðarlögnum að mörgu leyti ólík brotum samkvæmt almennu hegningarlögnum. Tilraun til brota samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum eru því sennilega refsilaus.²⁵

2.4.3 Refsiverð embættisbrot

Ekki er hægt að setja fram tæmandi talningu á þeim embættisbrotum sem ráðherra getur borið refsíabýrgð á. Meginflokkun brotanna, sem gerð var grein fyrir hér að framan, kemur fram í 2. gr., þ.e. í stjórnarskrárbrót, brot á öðrum landslögum og ef ráðherra stofnar hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu (oft rætt um brot á góðri ráðsmennsku).²⁶ Í 8.–10. gr. laganna eru síðan talin upp nokkur dæmi um brot í hverjum flokki fyrir sig.

Í 8. gr. eru talin upp dæmi um stjórnarskrárbrót ráðherra. Samkvæmt ákvæðinu varðar það ráðherra ábyrgð ef:

- a) hann sjálfur gefur út fyrirmæli eða veitir atbeina sinn til, að út séu gefin fyrirmæli forseta um málefni, sem eftir stjórnarskránni verður aðeins skipað með lögum eða heyrir undir dómstóla;²⁷
- b) ef hann leitar eigi samþykkis-Alþingis, þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni;²⁸
- c) hann annars framkvæmir sjálfur, fyrirskipar framkvæmd á eða lætur viðgangast að framkvæmt sé nokkuð það er fer í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, eða lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það sem þar er fyrirskipað eða veldur því að framkvæmd þess farist fyrir;
- d) hann verður þess valdandi að nokkuð það sé ráðið eða framkvæmt er skert getur frelsi eða sjálfsforræði landsins.²⁹

Um brot ráðherra á almennum lögum er fjallað í 9. gr. Með lögum samkvæmt 9. gr. er ekki aðeins átt við sett lög heldur réttarreglur almennt, þar á meðal lögjöfnun og réttarvenjur.³⁰ Samkvæmt

25 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 127.

26 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 167.

27 Til dæmis myndi það væntanlega teljast brot gegn ákvæðinu ef ráðherra legði á skatt eða tæki lán sem skuldbindi ríkið eða léti af hendi fasteignir ríkisins án lagaheimildar eins og krafist er í 40. gr. stjkskr.

28 Til dæmis ef ráðherra leitaði ekki samþykkis Alþingis til að semja við annað ríki eins og kveðið er á um í 21. gr. stjkskr.

29 Í þessu tilviki væri brotið fullframið um leið og verkið væri unnið, t.d. þegar ályktun er gerð án tillits til þess hvort afleiðingin, skerðingin á frelsi eða sjálfstæði, er komin fram. Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 173.

30 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 173.

ákvæðinu varðar það ráðherra ábyrgð ef hann veldur því að brotið sé gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum þess:

- a) með því að leggja fyrir forseta til undirskriftar ályktanir, tilskipanir eða erindi, er fara í bága við lög, eða með því að láta farast fyrir að útvega forsetaundirskrift undir ályktun, tilskipun eða erindi, þar sem hún er lögmælt;
- b) með því annars að framkvæma eða valda því að framkvæmt sé nokkuð það er fer í bága við fyrirmæli laganna, eða með því að láta nokkuð ógert sem heimtað er í lögum, eða verða þess valdur að slík framkvæmd farist fyrir.

Dæmi um brot samkvæmt 9. gr. væri t.d. ef ráðherra veitti embætti sem forseti ætti að veita samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherra er æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins og hlutverk hans er að sjá um að lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi séu framkvæmd. Ef ráðherra lætur það undir höfuð leggja gæti skapast ábyrgð á hendur honum samkvæmt b-lið 9. gr.³¹

Í 10. gr. r.hbl. er að lokum fjallað um þriðja flokkinn en þau brot hafa verið nefnd brot gegn góðri ráðsmennsku. Um er að ræða ábyrgð ráðherra ef hann að öðru leyti en kveðið er á um í 8. og 9. gr. stofnar hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Samkvæmt ákvæðinu verður ráðherra sekur ef:

- a) hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín;
- b) hann framkvæmir nokkuð eða veldur því að framkvæmt sé nokkuð er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það er afstýrt gat slíkri hættu eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.

Þetta ákvæði er mjög viðtækt en undir það geta fallið afbrot sem felast í því að ráðherra hefur brotið gegn reglum sem krefjast má að hver góður og samvirkusamur embættismaður fylgi í embættisfærslu sinni, þótt ekki sé beint kveðið á um framkvæmdina í lögum eða framkvæmdarleysi sé bannað með lögum. Það getur verið álitamál hvenær brotið er gegn 10. gr. þar sem ákvæðið er mjög almennt orðað. Alþingi verður að meta það í því ljósi áður en það samþykkir að höfða mál á hendur ráðherra, en endanlegt mat er þá undir landsdómi komið.

Brot samkvæmt 10. gr. er fullframið um leið og framkvæmd eða framkvæmdarleysi hefur átt sér stað sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Orðalagið „fyrirsjáanleg“ hætta lýtur að verkn-

31 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 173.

aðinum, þ.e. að ráðherra hafi séð eða átt að sjá það fyrir að verknaði var svo háttað. Í orðalaginu felst því almennt eða hlutlægt skilyrði. Það skiptir ekki máli hvort ráðherra hafi í raun séð hættuna fyrir eða ekki. Hafi hann séð hættuna fyrir en samt sem áður framkvæmt verkið eða látið undir höfuð leggjast að afstýra því þótt hann hafi séð að hætta myndi hljótast af vanrækslu hans, hefur hann gert sig sekan um ásetningsbrot. Hafi hann ekki séð hættuna fyrir, þrátt fyrir að hún hafi verið fyrirsjáanleg, hefur hann gert sig sekan um stórkostlegt hirðuleysi. Í báðum tilvikum sætir hann ábyrgð, sbr. 2. gr. laganna. Því hefur verið haldið fram af fræðimönnum að með orðalaginu „fyrirsjáanleg“ í 10. gr. sé átt við huglægt skilyrði. Gunnar G. Schram fellst ekki á þá skoðun. Huglægu skilyrðin eru sett fram í 2. gr. laganna í eitt skipti fyrir öll og telur hann því óþarft og villandi að endurtaka þau í 10. gr.³²

2.4.4 Refsing, skaðabætur og fyrning sakar

Samkvæmt 11. gr. laganna varðar brot gegn lögum um embættismissi, sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð kemur fram að sjálfsagt yrði ekki gripið til fangelsisrefsingar nema sakir séu miklar, en við breytingu laganna árið 1963 var varðhaldi og fangelsi bætt við ákvæðið.³³ Við ákvörðun refsingar skal hafa hliðsjón af 70. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 2. mgr. 11. gr. Hafi ráðherra jafnframt brotið gegn almennum hegningarlögum á hegningin sem hann hefur unnið til að vera tiltekin í einu lagi samkvæmt 77. gr. alm. hgl., sbr. 3. mgr. 11. gr. Sektir sem ráðherra dæmist til að greiða renna í ríkissjóð. Ef ráðherra greiðir eigi sekt kemur fangelsi í hennar stað og er þá ákveðið í dómnum eftir öllum málavöxtum hve langt það skuli vera, sbr. 12. gr. rhbl.

Það getur stofnast skaðabótaskylda af hálfu ráðherra fyrir embættisbrot hans sem ráðherraábyrgðarlögin taka til, samkvæmt 13. gr. rhbl. Ef ráðherra hefur bakað almennungi eða einstaklingi fjártjón með framkvæmd eða vanrækslu sem er refsiverð samkvæmt lögum skal, sé þess krafist, samhliða hegningunni dæma hann til að greiða skaðabætur, en um skaðabótaskyldu hans fer eftir almennum reglum. Skaðabótaábyrgð ráðherra gagnvart ríkissjóði fellur niður ef Alþingi samþykkir ríkisreikning án fyrirvara nema ráðherra hafi beitt svikum, sbr. 2. mgr. 13. gr. Ákvæðið var nýmæli við breytingu laganna árið 1963 en talið var rétt að takmarka bótaábyrgð ráðherra gagnvart ríkissjóði með þessum hætti.

Fjallað er um fyrningu sakar ráðherra í 14. gr. laganna. Alþingi

32 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 178.

33 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 169.

verður að taka ákvörðun um málshöfðun innan þriggja ára frá því brot er framið. Þetta er hinn almenni fyrningarfrestur um embættisbrot ráðherra.³⁴ Það er í höndum Alþingis að höfða mál á hendur ráðherra vegna embættisbrota hans. Ákvörðun Alþingis um málshöfðun skal sem fyrr segir tekin með þingsályktun og verður að samþykkja ályktun um málshöfðun innan þriggja ára frá því brot var framið, sbr. 14. gr. rhbl. Fyrningarfresturinn var stytur úr fimm árum í þrjú ár árið 1963, en ekki þótti rétt að ráðherra gæti átt málshöfðun yfir höfði sér í lengri tíma.³⁵ Sök fyrist þó aldrei fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá því næstu reglulegu alþingiskosningar fóru fram, eftir að brot var framið, jafnvel þótt þá séu liðin meira en þrjú ár frá brotinu. Það skiptir ekki máli hvenær kunnugt varð um brotið ef fyrningarfrestur er liðinn þegar ályktun um málshöfðun er gerð á Alþingi. Ef það upplýsist við meðferð málsins að lengri tími hafi liðið milli þess að brot var framið og samþykkt gerð um málshöfðun yrði ráðherra sýknaður.³⁶ Ef Alþingi samþykkir, áður en málshöfðunarfrestur er liðinn, að kjósa rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, getur Alþingi þá jafnan samþykkt málshöfðun innan árs frá kosningu rannsóknarnefndar, sbr. 2. mgr. 14. gr.

2.5 Gagnrýni á fyrirkomulagið

Allt frá setningu laga um ábyrgð ráðherra Íslands hafa lögin sætt gagnrýni. Árið 1999 skilaði nefnd á vegum forsætisráðuneytisins skýrslu um starfsskiyrði stjórnvalda og fjallaði hún meðal annars um ákvæði 10. gr. rhbl. Nefndin kvað ákvæðið vera of almennt orðað og óljóst til að fullnægja meginreglunni um skýrleika refsheimilda, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár. Nefndin benti á að kröfur til forms og efnis refsíákvæða hafi aukist töluvert á undanförunum árum, einkum vegna þróunar í mannréttindamálum. Jafnframt benti hún á að almenn skilyrði fyrir beitingu refsíákvæða sé að þau séu skýr og aðgengileg. Í kröfunni um skýrleika refsíákvæða felst að lýsing hins refsiverða verknaðar verður að vera nægilega nákvæm. Sá flokkur embættisbrota sem fjallað er um í 10. gr. og varðar brot á góðri ráðsmennsku sé mjög víðtækur og matskenndur. Í þann flokk falla afbrot sem þó teljast ekki brot á stjórnarskrá eða öðrum landslögum, þ.e. afbrot þar sem ráðherra hefur ekki hagað embættisverkum sínum í samræmi við þær kröfur sem gera verður til góðra og samvisskusamra embættismanna, enda þótt framkvæmd viðkomandi embættisverka sé hvorki lögboðin né framkvæmdaleysi bannað. Ákvæðið kveður á um að ráðherra teljist sekur samkvæmt lögumum ef hann misbeitir

34 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarrettur*, bls. 177.

35 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 169.

36 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarrettur*, bls. 177-178.

stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín og/ eða ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkt hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir. Nefndin benti á að í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er varð að lögum nr. 4/1963 hafi verið viðurkennt að ákvæðið væri óneitanlega nokkuð matskennt. Þar sem ákvæðið leggur refsingu við athöfnun sem eru ekki ólögættar samkvæmt öðrum landslögum, telur nefndin í raun leika vafa á því hvort verknáðarlýsing 10. gr. sé nægilega skýr til að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru í dag til refsíákvæða. Þá benti nefndin einnig á það að með lögfestingu málsmeðferðarreglna sem á að fylgja við meðferð stjórnáskilumáls, hafi brot á þessum reglum flust undan a-lið 10. gr. yfir í 9. gr. rhbl. sem nær til brota ráðherra á almennum lögum.³⁷ Þá væri erfitt að sjá hvaða brot gætu fallið undir þetta ákvæði enda hefði aldrei reynt á það í framkvæmd. Nefndin lagði til að afstaða yrði tekin til þess hvort ekki væri ástæða til að ráðast í endurskoðun á lögnum.

Róbert R. Spanó prófessor og settur umboðsmaður Alþingis hefur jafnframt fjallað um svipuð sjónarmið í ítarlegri grein um skýrleika refsíheimilda í Tímariti lögfræðinga, þ.m.t. hvort verknáðarlýsingar rhbl. fullnægi kröfum meginreglunnar um skýrleika refsíheimilda. Niðurstaða Róberts er sú að a-liður 10. gr. rhbl. fullnægi ekki efniskröfum meginreglunnar um skýrleika refsíheimilda, en ekki verði aftur á móti fullyrt að á slíkt skorti varðandi önnur ákvæði rhbl.³⁸ Varðandi kröfur til skýrleika refsíheimilda almennt þá bendir Róbert á að meginreglan um skýrleika refsíheimilda feli meðal annars í sér að refsíheimild megi ekki vera það almenn og óljós að hún veiti ekki sanngjarna og eðlilega viðvörðun um hvað teljist falla innan marka verknáðarlýsingar refsíákvæðis.³⁹ Þannig virðast kröfur til skýrleika refsíheimilda fá æ meiri hljómgrunn á meðal fræðimanna og ekki síður í dómaframkvæmd, sbr. t.d. *Hrd.* 2003, bls. 1363 (nr. 449/2002) (*arnarvarp í Miðhásaeyjum*).⁴⁰

Því hefur einnig verið varpað fram hvort ekki þurfi sérstaklega

37 Skýrsla nefndar um starfskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999, bls. 140.

38 Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda“. *Tímariti lögfræðinga*, 1. hefti 2005, bls. 60-63.

39 Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda“, bls. 41.

40 Sjá t.d. ítarlega umfjöllun Róberts R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda“, bls. 5-69, en í greininni eru reifaðir fjölmargir hæstaréttardómar þar sem kenur áhrifa krafna um skýrleika refsíheimilda. Sjá einnig Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007, einkum bls. 126, 149-150, 166-167, 355, 405-406, 409, 411-412, 414-415, 418 og 429.

að skoða hvort leggja eigi refsingu við því í lögum um ráðherra-ábyrgð ef ráðherra gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar, eða leynir mikilvægum upplýsingum. Eiríkur Tómasson prófessor fjallar m.a. um þetta álitaeftni í grein sinni: „Íslensk lög um ráðherra-ábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Eiríkur setur þar fram tvönnis konar rök fyrir slíkri lagasetningu.

Í fyrsta lagi hvíli skylda á ráðherrum til að upplýsa þingið um þá starfsemi stjórnisýslunnar sem undir þá heyrir, en skylduna megi leiða af stjórnskipulegri stöðu þeirra. Þar á meðal beri þeim skylda til að upplýsa um það sem þeir og undirmenn þeirra hafa aðhafst, að minnsta kosti ef eftir því væri leitað af þingmönnum, sbr. 54. gr. stjkskr. Það sé hins vegar ekki mælt fyrir um þessa skyldu berum orðum í stjórnarskrá eða almennum lögum.⁴¹ Það gæti því verið vafasamt að leggja refsingu við því, en það þætti þó eðlilegt að slíkt brot varðaði refsingu ekki síður en brot ráðherra gegn þagnarskyldu, sbr. 136. gr. alm. hgl., sbr. og 2. mgr. 1. gr. og b-lið 9. gr. laga nr. 4/1963.

Í öðru lagi bendir Eiríkur á það að upplýsingaskylda ráðherra verður æ þýðingarmeiri eftir því sem stjórnisýsla ríkisins verður umfangsmeiri og sérhæfðari, enda beinast ásakanir í garð ráðherra og annarra valdhafa, hér á landi eins og í öðrum lýðræðisríkjum, iðulega að því að þeir hafi ekki sinnt þessari skyldu sinni með viðhlítandi hætti. Það sé því enn frekari ástæða til að skerpa á upplýsingaskyldunni með því að leggja refsingu við þeirri háttsemi ráðherra að gefa þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða halda leyndum mikilvægum upplýsingum.⁴²

Nokkrar tillögur hafa verið fluttar þess efnis að refsing verði lögð við brot ráðherra á upplýsingaskyldu. Til dæmis var í þingsályktunartillögu, sem lögð var fram á 131. löggjafarþingi 2004-2005 af Jóhönnu Sigurðardóttur o.fl., m.a. lagt til að refsíábyrgð yrði lögð við rangri eða villandi upplýsingagjöf ráðherra eða því að ráðherra héldi eftir upplýsingum sem hefðu verulega þýðingu fyrir Alþingi. Slík ákvæði væri t.d. að finna í norskum og dönskum lögum. Kom fram í ályktuninni að oft hefðu ráðherrar legið undir ámæli fyrir að veita Alþingi rangar eða villandi upplýsingar. Slíkt gæti leitt til trúnaðarþrests milli þingsins og ráðherra, auk þess sem hætta væri á því að röng upplýsingagjöf ráðherra gæti leitt til óvandaðrar málsmeðferðar í þinginu og lagasetningar sem byggðist á röngum forsendum.

Lög um ráðherraábyrgð og landsdóm hafa einnig verið gagn-

41 Fræðimenn hafa verið þeirrar skoðunar að óljóst sé hvort almenn upplýsingaskylda hvíli á ráðherra þar sem 54. gr. stjkskr. sleppir og, ef slík skylda er fyrir hendi, hvert sé inntak hennar.

42 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 139-141.

rýnd að því er það varðar, að í lögnum er ekki gert ráð fyrir því að fram fari sérstök rannsókn á ætluðum brotum ráðherra áður en Alþingi ákveður að höfða mál, sambærileg lögreglurannsókn í opinberum málum. Samkvæmt 22. gr. 1dl. er gert ráð fyrir því að rannsókn á ákveðnum atriðum eða öflun tiltekinna gagna fari fram fyrir héraðsdómi meðan málið er rekið fyrir landsdómi. Þetta gengur þvert gegn þeirri meginreglu laga um meðferð sakamála að rannsókn skuli vera að fullu lokið áður en mál er höfðað með ákæru. Jafnframt stríðir þessi háttur gegn meginreglunni um milli-liðalausá sönnunarfærslu sem er hluti af réttlátri málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr., sbr. d-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Frumskilyrði þess að lögum um ráðherraábyrgð verði beitt og Alþingi geti tekið afstöðu til þess, hvort ástæða sé til að höfða mál á hendur ráðherra, er að fram hafi farið ítarleg rannsókn á þeim sakargiftum sem bornar eru á ráðherra.⁴³ Samkvæmt 39. gr. stjkskr. er gert ráð fyrir að Alþingi geti skipað nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er varða almenning. Þingið getur veitt þessum rannsóknarnefndum heimild til að taka skýrslur af embættismönnum og einstökum mönnum. Þetta úrræði hefur ekki verið notað hér síðustu áratugi, enda eru þingnefndir ekki vel til þess fallnar að rannsaka ásakanir í garð ráðherra, ekki síst vegna þess að flokkspólitísk sjónarmið setja oft mikinn svip á störf þeirra.⁴⁴

Eftir að þingræðisreglan var viðurkennd hér á landi hafa jafnframt komið upp vangaveltur um hvort þörf sé á því að setja sérstök lög um ráðherraábyrgð. Því hefur verið haldið fram að þingleg ábyrgð sé nægileg vörn gegn misbeitingu valds af hálfu ráðherra og refsheimildir í ákvæðum almennu hegningarlagna séu nægilegar að því er ráðherra varðar.⁴⁵ Það verður þó að hafa í huga að ráðherrar geta glatað trausti þó þeir hafi ekki framið nein lögbrot. Þinglega ábyrgðin er pólitískis eðlis en ekki lagalegs eðlis og er hún algerlega komin undir mati Alþingis hverju sinni og engum laga-reglum háð.⁴⁶ Það hefur því verið talin þörf á sérstökum lögum um ráðherraábyrgð til að ná yfir þau brot sem óttast má að ráðherra kunni að fremja og almenn hegningarlög ná ekki yfir. Staða ráðherra er sérstæð á þá leið að þeir geta gerst sekir um misferli í starfi sem tæplega eða ekki er hugsanlegt hjá öðrum opinberum starfsmönnum.

43 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samarburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 141.

44 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samarburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 139 og 141.

45 Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 167.

46 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 170.

um. Hinar sérstöku embættisskyldur ráðherra hafa naumast verið hafðar í huga við samningu almennu hegningarlaganna.

Þá hefur einnig komið fram sú gagnrýni að ákvæði laga um ráðherraábyrgð séu óljós varðandi ábyrgð ráðherra gagnvart stjórnarframkvæmdum, þ.m.t. vegna athafna undirmanna þeirra, með vísan til 6. og 7. gr. Ákvæði dönsku laganna mæla fyrir um að ráðherrar geti orðið ábyrgir vegna athafna undirmanna á grundvelli skorts á eftirliti og leiðbeinandi fyrirmælum, en slík ákvæði ganga lengra en ákvæði íslenskra laga. Einnig er rétt að benda á að slík tilhögun gengur gegn hugmyndum um nýskipan í ríkisrekstri þar sem áhersla er lögð á aukið sjálfstæði og ábyrgð forstöðumanna í rekstri þeirra stofnana sem þeir eru í fyrirsvari fyrir, eins og sjá má af 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.⁴⁷

3. RÁÐHERRAÁBYRGÐ Í DANMÖRKU OG Í NOREGI

3.1 Danmörk

Í Danmörku er ábyrgð ráðherra af tvennum toga með viðlíka hætti og á Íslandi, þ.e. pólitísk og lagaleg ábyrgð. Það að ráðherra beri pólitíska ábyrgð þýðir að hann er knúinn til þess að láta af embætti ef meiri hluti þingmanna danska þjóðþingsins samþykkir að votta honum vantraust. Lagaleg ábyrgð ráðherra felst hins vegar í refsio- og skaðabótaábyrgð vegna embættisbrota. Jens Peter Christensen fjallar um það í ritgerð sinni *Ministeransvar* að pólitísk ábyrgð ráðherra geti náð yfir svið sem spannar allt frá pólitískum kurr vegna embættisfærslu ráðherra yfir í formlegar aðfinnslur þingsins, svo sem samþykkt vantrauststillögu. Christensen bendir á að ekki sé við nein lagaleg viðmið að styðjast um það við hvaða aðstæður þinginu sé rétt að gera kröfu um að ráðherra axli pólitíska ábyrgð með því að víkja sæti, en á hinn bóginn fjalli dönsku ráðherraábyrgðarlögin um í hvaða tilvikum þingið skuli sækja ráðherra til saka.⁴⁸ Í Danmörku hefur mótast nokkur framkvæmd um ráðherraábyrgð ólíkt hér á landi. Þróunin hefur orðið sú í Danmörku að pólitísk og lagaleg ábyrgð ráðherra hefur að vissu leyti runnið saman í eitt. Þannig hefur þingið jafnan kannað hvort skilyrði fyrir lagalegri ábyrgð ráðherra séu fyrir hendi, t.d. með því að óska eftir lögfræðilegri úttekt, og ef niðurstaðan hefur orðið sú að ekki sé ástæða til að ætla að um lagalega ábyrgð sé að ræða, hefur þingið ekki látið reyna á pólitíska ábyrgð. Þannig hafa úrræði þingsins á borð við öflun álitserða hlutfausra rannsóknaraðila um hugsanleg brot ráð-

47 Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu“. *Þjóðmál, tímarit um stjórnmal og menningu* 2006, bls. 77-78.

48 Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Árósum 1997, bls. 27-28.

herra orðið æ mikilvægari til þess að knýja fram ábyrgð ráðherra.⁴⁹ Þessu er ekki eins varið á Íslandi þar sem fræðimenn hafa almennt verið þeirrar skoðunar að hin pólitíska ábyrgð sé eingöngu pólitísku eðlis og ekki séu neinar reglur um það í hvaða tilfellum henni verði beitt.⁵⁰ Í 20. gr. þágildandi stjórnarskrár Dana frá 1849 var upprunalega mælt fyrir um refsíábyrgð ráðherra vegna embættisreksturs þeirra, þ.e. lagalega ábyrgð ráðherra. Hliðstætt ákvæði er nú að finna í 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953, en ákvæðið er svohljóðandi: „Ministrene kan af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.“ Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að konungur eða þjóðþingið taki ákvörðun um að höfða mál gegn ráðherra og sé það gert komi í hlut sérstaks dómstóls, ríkisréttarins, að dæma í þeim málum.⁵¹

Sett voru sérstök lög um ráðherraábyrgð árið 1964 sem samanstanda af níu fremur stuttorðum greinum og eru þau þannig knappari en íslensku lögin. Meginrefsiheimild laganna er að finna í 5. gr. Samkvæmt 1. mgr. þeirrar greinar varðar það ráðherra refsingu hafi hann af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi vikið frá þeim skyldum sem á honum hvíla samkvæmt stjórnarskrá, landslögum eða stöðu hans.⁵² Samkvæmt 5. gr. eru hin huglægu refsiskilyrði ákvæðisins ásetningur eða stórkostlegt gáleysi. Síðari hluti verknáðarlýsingar 5. gr. er tiltölulega víðtækur og teygjanlegur. Ríkisréttur Danmerkur hefur talið að 1. mgr. 5. gr. innihaldi vísireglu varðandi skyldur ráðherra og refsíábyrgð stofnist aðeins þegar um er að ræða alvarleg brot ráðherra þar sem pólitísk viðbrögð verða ekki talin nægja, ein og sér.⁵³ Þrátt fyrir að ríkisréttur hafi byggt refsíábyrgð á umræddu ákvæði er ekki víst að niðurstaðan myndi verða sú sama að íslenskum rétti í ljósi aukinnar áherslu íslenskra dómstóla á skýrar og fastmótaðar verknáðarlýsingar refsíákvæða, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig fyrri umfjöllun. Ákvæði 2. gr. íslensku laganna um ráðherraábyrgð er sambærileg aðurnefndri 5. gr. dönsku laganna, en íslensku lögin eru á hinn bóginn byggð upp með þeim ólíka hætti að í 8.-10. gr. þeirra er að finna nánari útfærslu á þeirri háttsemi sem telst refsiverð í skilningi laganna. Í 2. mgr. 5. gr. dönsku

49 Bryndís Hlökkversdóttir: „Eftirlits- og ramnsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“. Í ritinu *Ramnsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005, bls. 73-74.

50 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 170.

51 Frá setningu stjórnarskrárinnar 1849 hafa í danska þinginu komið fram alls 14 tillögur um málshöfðun gegn ráðherra. Þingið féllst á 5 þeirra.

52 Ákvæðið er svohljóðandi: „En minister straffes, hvis han forsættelig eller af grov uagt-somhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivning i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.“

53 Sjá umfjöllun um dóm ríkisréttar Danmerkur frá 1995 í svokölluðu Tamílamáli, þ.e. máli gegn fyrrum dómsmálaráðherra landsins Erik Ninn-Hansen.

laganna er svo að finna refsíákvæði sem á sér ekki hliðstæðu í íslensku lögnum. Þar er kveðið mun skýrar að orði en í 1. mgr., en í greininni segir að það varði ráðherra refsingu ef hann gefur þjóðþinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur leyndum upplýsingum fyrir þinginu þegar það fjallar um mál – upplýsingum sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingmanna á málinu.⁵⁴ Vafi leikur á því sem fyrir greinir hvort vanræksla ráðherra á að veita Alþingi upplýsingar baki honum refsíábyrgð samkvæmt íslensku lögnum um ráðherraábyrgð í ljósi þess að ekki er berum orðum mælt fyrir um slíka upplýsingaskyldu í íslensku stjórnarskránni eða í öðrum lögum, sbr. einnig að framan.⁵⁵ Þó mætti hugsanlega fella slíka vanrækslu undir almenn ákvæði 2. gr. og 10. gr. íslensku laganna.

Frá setningu fyrstu stjórnarskrár Dana 1849 hefur danska þjóðþingið alls fimm sinnum samþykkt að höfða mál á hendur ráðherrum fyrir ríkisréttinum. Eina málið þar sem reynt hefur á löginn um ráðherraábyrgð er hið fimmta í röðinni eða svokallað Tamílamál, sem danska þjóðþingið höfðaði gegn fyrirverandi dómsmálaráðherra landsins, Erik Ninn-Hansen, árið 1993.⁵⁶ Ninn-Hansen var gefið að sök brot gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna með því að hafa um nokkurt skeið, þ.e. frá hausti 1987 og fram í ársbyrjun 1989, látið hjá líða að afgreiða umsóknir fólks af tamílskum uppruna frá Sri-Lanka um leyfi til að flýttast til Danmerkur svo það gæti sameinast fjölskyldum sínum og tengdafólki. Var það í andstöðu við tiltekið ákvæði þágildandi laga um útlendinga sem mælti fyrir um rétt aðkomufólks með fjölskyldu í Danmörku til að sækja um hæli í landinu. Sannað var í málinu að athæfi ráðherrans hefði verið framið í þeim ólögmeða tilgangi að fá Tamíla frá Sri Lanka, sem höfðu fengið hæli í Danmörku sem pólitískir flóttamenn, til að flýttast þangað aftur. Meiri hluti ríkisréttar, þ.e. 15 af 20 dómurum, dæmdi ráðherrann árið 1995 í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi fyrir refsivert brot gegn aðurnefndri 1. mgr. 5. gr. laganna. Við mat á því hvort lagagreinin ætti við var litið til þess að ráðherra hafði stefnt að ólögmeðu markmiði með háttsemi sinni, að hún hafði staðið yfir um langa hríð og hafði haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir þá sem hlut áttu að máli. Minni hlutinn taldi á hinn

⁵⁴ Ákvæðið er svohljóðandi: „Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.“

⁵⁵ Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samانبurður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 139-140.

⁵⁶ Sjá jafnframt umfjöllun um Tamílamálið í grein Eiríks Tómassonar: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samانبurður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 136-137.

bóginn að ákærði hefði ekki gerst brotlegur við lög þar sem umsóknunum hefði aldrei verið formlega hafnað. Jafnframt var vísað til þess að málsmeðferðin hefði notið viðtæks stuðnings þings og þjóðar.

3.2 Noregur

Um embættismannaábyrgð í Noregi er fjallað í 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Þar segir að ríkisréttur dæmi á einu dómstigi í þeim málum sem Stórþingið höfðar gegn ráðherrum, þingmönnum eða hæstaréttardómurum fyrir brot þessara manna á „skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá“ (embættisskyldum). Þannig er fyrirkomulagið í Noregi ólíkt Íslands og Danmerkur að því leyti að lögsaga ríkisréttar tekur einnig til embættisbrota þingmanna og hæstaréttardómara, en ekki eingöngu ráðherra. Segir þar jafnframt að nánari reglur um ákærvald þingsins skuli setja í lög. Það var gert með lögum um embættismannaábyrgð nr. 1/1936 (lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett). Lögin fjalla um refsíábyrgð framangreindra embættismanna, 2. kafli laganna (8.-15. gr.) lýsir refsiverð tiltekin brot sem framin eru af ráðherrum eða þingmönnum, en 3. kafli (16.-17. gr.) tekur til brota sem framin eru af hæstaréttardómurum. Í 8.-11. gr. laganna er fjallað um nokkur embættisbrot ráðherra, en ákvæðunum svipar að sumu leyti til refsíákvæðanna í íslensku ráðherraábyrgðarlögunum, nr. 4/1963. Í 9. gr. er refsing lögð við því þegar ráðherra sinnir ekki upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu, en samkvæmt greininni getur slíkt brot varðað allt að 5 ára fangelsi. Svipað ákvæði er að finna í dönskum lögum um sama efni, en á hinn bóginn hafa íslensku lögin ekki að geyma sérstakt ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra og refsíábyrgð í tengslum við hana sem fyrr greinir. Refsing fyrir sum brot gegn lögunum getur orðið allt að 10 ára fangelsi, t.a.m. fyrir brot gegn 15. gr. laganna þar sem refsing er lögð við því að ráðherrar segi ekki af sér í kjölfar þess að þingið samþykkir vantrauststillögu í þeirra garð, sbr. nú 15. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Samkvæmt lögunum getur viðkomandi embættismanni einnig verið gert að greiða skaðabætur.

4. ÁLYKTANIR OG LOKAORÐ

Að framan var vikið að því að lögin um ráðherraábyrgð hafa löngum sætt ýmiss konar gagnrýni. Samandregið hefur í *fyrsta lagi* verið bent á að ákvæði 10. gr. rhbl. kunní að vera of almennt orðað og óljóst til að fullnægja meginreglunni um skýrleika refsíheimilda. Í *annan stað* hefur þeirri spurningu verið varpað fram hvort ekki þurfi sérstaklega að skoða hvort leggja eigi refsingu við því í lögum um ráðherraábyrgð ef ráðherra gefur Alþingi rangar eða villandi

upplýsingar, eða leynir mikilvægum upplýsingum. Í þriðja lagi hafa lögin um ráðherraábyrgð, og einnig lögin um landsdórn, verið gagnrýnd fyrir það að í lögnum er ekki gert ráð fyrir því að fram fari sérstök rannsókn á ætluðum brotum ráðherra áður en Alþingi ákveður að höfða mál, sambærileg lögreglurannsókn í opinberum málum. Þetta gangi meðal annars þvert gegn þeirri meginreglu laga um meðferð sakamála að rannsókn skuli vera að fullu lokið áður en mál er höfðað með ákæru. Í fjórða lagi, að ákvæði laga um ráðherra-ábyrgð séu óljós varðandi ábyrgð ráðherra gagnvart stjórnarframkvæmdum, þ.m.t. vegna athafna undirmanna þeirra.

Sá flokkur embættisbrota sem fjallað er um í 10. gr. rhbl. og varðar brot á góðri ráðsmennsku er sem fyrr greinir mjög víðtækur og matskenndur. Ákvæðið kveður á um að ráðherra teljist sekur samkvæmt lögnum ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín og/eða ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir. Ákvæðið ber þannig ákveðin merki vísireglu og virðist meðal annars getað falið í sér að lagt sé mat á það hvort viðbrögð ráðherra, hvort heldur í formi athafna eða athafnaleysis, varðandi tiltekna athöfn eða atburði sem haft geti áhrif á heill íslenska ríkisins, hafi verið forsvaranleg.

Ætla má að mat á þessu atriði geti m.a. ráðist af því hvort ráðherra hafi verið í góðri trú varðandi viðkomandi athöfn eða athafnaleysi svo og hvort ráðherra hafi talið að viðkomandi athöfn eða athafnaleysi hafi samrýmst best hagsmunum ríkisins. Þessu til viðbótar yrði væntanlega jafnframt að leggja mat á það hvort ráðherra hafi hagað sér á þann hátt sem gegn og skynsamur maður hefði talið rétt við sambærilegar aðstæður. Að þessu leyti má ímynda sér að skilyrðum ábyrgðar í þessu tilliti geti að nokkru leyti svipað til skilyrða fyrir ábyrgð stjórnenda félaga að engilsaxneskum rétti á grundvelli svokallaðrar „business judgement rule“, þ.e.a.s. að svo miklu leyti sem ráðherra er í góðri trú og háttsemi hans er ekki óforsvaranleg á tímamarki hennar, þá mæli slíkt almennt gegn ábyrgð. Af framangreindu leiðir jafnframt að sé verulegum vandkvæðum bundið, á tímamarki viðkomandi háttsemi, að leggja mat á hvað sé rétt og hvað sé rangt, þ.e.a.s. slíkt sé einfaldlega undirorpið hagsmunamati þar sem vegast á góð og gild andstæð sjónarmið, þá hljóti það að teljast nokkuð langsótt að um brot gegn 10. gr. rhbl., sbr. einkum b-lið greinarinnar, geti verið að ræða.

Að því er varðar ábyrgð ráðherra vegna athafna undirmanna þá

má jafnframt ætla að of strangar kröfur í því tilliti gangi að vissu leyti gegn hugmyndum um nýskipan í ríkisrekstri þar sem áhersla er lögð á aukid sjálfstæði og ábyrgð forstöðumanna í rekstri þeirra stofnana sem þeir eru í fyrirsvari fyrir, eins og sjá má af 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Þá njóta fjölmargar stofnanir ríkisins sjálfstæðis í störfum sínum að lögum, svo sem Seðlabanki Íslands, sbr. t.d. lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Enda þótt yfirstjórn Seðlabanka Íslands sé t.d. í höndum efnahags- og viðskiptaráðherra og bankaráðs, sbr. 22. gr. laganna, þá má ráða af lögnum sjálfum og lögskýringargögnum að staða ráðherra, þ.m.t. eftirlitsvald hans, verður t.d. ekki lagt að jöfnu við það eftirlitsvald og þær eftirlitsskyldur sem vinnuveitandi er almennt talinn hafa með starfsmönnum sínum og eru meðal annars rökin fyrir ábyrgð vinnuveitenda á skaðaverkum starfsmanna. Í ljósi þessa þá hljóta að vera á því takmörk, a.m.k. í sumum tilvikum, hversu langt verði seilst þegar kemur að lagalegri ábyrgð ráðherra vegna athafna undirmanna.

Þá má jafnvel velta því upp hvort gildandi lagafyrirkomulag, varðandi málsmeðferð í málum í tengslum við ráðherraábyrgð, sé yfir höfuð nægilega skýrt, sbr. t.d. *Hrd.* 16. mars 2007, nr. 92/2007, en í því máli taldi Hæstiréttur að fyrirkomulag samkeppnislaga hafi ekki verið nógu skýrt um meðferð máls ef grunur vaknaði um að brotið hefði verið gegn lögnum. Virtist það meðal annars liggja til grundvallar niðurstöðu um sýknu. Forsendur dómsins hefðu þó að ósekju mátt vera skýrari að því er þetta atriði varðar.

Hvað sem öðru líður þá má telja ljóst að reyni á ákvæði laga um ráðherraábyrgð og ákvæði tengdra laga í náninni framtíð þá munu vafalítið fjölmörg lögfræðileg álitaeftni, bæði að því er varðar efnis- og formreglur, skjóta upp kollinum. Er þá jafn mikilvægt, sem fyrr, að tryggja að grundvallarréttindi sakborninga séu í heiðri höfð.

HEIMILDASKRÁ:

Alþingistiðindi.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu“. *Þjóðmál, tímarit um stjórnsmál og menningu*, 2006.

Bryndís Hlökkversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005.

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999.

Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Árósum 1997.

Lárus H. Bjarnason: „Um landsdóminn“. Í ritinu *Árbók Háskóla Íslands, fylgirit*, Reykjavík 1914.

Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2005.

Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.

Skýrsla nefndar um starfsskýryrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999.

Gísli Tryggvason skrifar:

Eitt sinn gekk ég tímabundið úr trúfélagi í kjölfar þess að helstu leiðtogar þess ákváðu að sýkna æðsta prestinn án dóms og laga. Ég vil hvorki ganga úr þjóðfélaginu né get það en vil birta þessa ádrepu eftir samþykkt Alþingis á 3ja ára afmæli búsáaldabyltingarinnar sl. föstudag, 20. janúar, um að leyfa efnisumfjöllun um hvort falla eigi frá málshöfðun á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir Landsdómi.

Ég tel að Alþingi geti ekki afturkallað mál úr þeim lögformlega farvegi Landsdóms sem hefur verið við lýði frá upphafi heimastjórnar og þingræðis.

Fyrir því hef ég eftirfarandi rök.

Flestir eiga að vita að ábyrgð ráðherra er ekki aðeins pólitísk - sem felst í því að ráðherrum er skipt út að vilja Alþingis; það gerist sjaldan en er samt þannig í þingræðisríkjum. Hin hliðin er lagaleg ráðherraábyrgð sem hefur verið skýr í stjórnarskrá og lögum í meira en 100 ár; sem betur fer reynir enn sjaldnar á hana. Ekki eru þó meira en tæpir tveir áratugir frá því síðast reyndi á lagalega ráðherraábyrgð í því ríki sem stjórnskipan okkar er sniðin eftir, Danmörku.

Þó að ég hafi aldrei verið refsiglaður maður vil ég ekki afnema hina lagalegu ábyrgð ráðherra - eins og ég óttast að stefni í. Hér ætla ég ekki að fjalla efnislega um mál fyrrverandi forsætisráðherra - heldur hið stjórnskipulega fyrirkomulag við að koma lagalegri ráðherraábyrgð fram.

Í andstöðu við stjórnarskrár, stjórnskipun og fræðiumfjöllun í heila öld

Áður nefnd samþykkt Alþingis stenst að mínu mati hvorki ákvæði stjórnarskrárinnar, verkaskiptingu handhafa ríkisvalds, efnisrök að baki ákvæðinu né umfjöllun fræðimanna sem um ákvæðið hafa fjallað - óháð því máli sem nú deilir þjóðinni.

Í fyrsta lagi kveður 29. gr. stjórnarskrárinnar skýrt á um að auk samþykkis Alþingis þurfi atbeina forseta og tillögu ráðherra dómsmála til þess að fella niður saksókn gegn ráðherra fyrir Landsdómi. Þegar stjórnarskráin felur einhverjum handhafa ríkisvalds ákvörðunarvald í einhverju máli þýðir það ávallt að annar handhafi ríkisvalds getur ekki tekið sér það vald. Sem dæmi má nefna að í 2. gr. stjórnarskrárinnar um að dómendur fari með dómsvaldið felst að handhöfum framkvæmdarvalds má ekki fela dómsvald. Sömuleiðis leiða reglur VII. kafla stjórnarskrárinnar um að takmarka megi tiltekin mannréttindi með lögum að uppfylltum ýmsum efnisskilyrðum til þess að handhafar framkvæmdarvalds geta ekki takmarkað mannréttindi.

Niðurfelling saksóknar er í öðru lagi eins og náðun og fleiri verkefni samkvæmt meginreglum stjórnarskrárinnar og aldalangri stjórnskipunarhefð sérverkefni (d. prerogativ) handhafa framkvæmdarvalds (ráðherra og forseta), sem aðrir handhafar ríkisvalds (löggjafi og dómstólar) mega ekki seilast í þó að samþykki þingsins þurfi í tilviki ráðherraábyrgðar eins og getið er að framan. Aðeins stjórnarskrárbreyting eða stjórnskipunarvenja getur breytt þessu.

Þingheimur væri í þriðja lagi undir óeðlilegum þrýstingi - sem getur sýnt sig í hótunum eða mútum - ef þingmenn ættu í raun að meta efnislega sök hins ákærða í stað til þess bærs Landsdóms með því að afturkalla saksókn óháð sjálfstæðum saksóknurum og ráðherrum - sem bera einmitt ráðherraábyrgð, öfugt við þingmenn. Þá hefur verið talið í fræðiumfjöllun að nýtt Alþingi geti ekki afturkallað landsdómsmál; ella gætu þingkosningar hreinlega snúist um sekt eða sýknu ráðherra.

Síðast en ekki síst er ákvörðun Alþingis um að fjalla um afturköllun saksóknar í landsdómsmáli eftir að málið er komið fyrir dóm með útgáfu réttarstefnu (ígildi ákæru) í andstöðu við samdóma umfjöllun fræðimanna á sviði stjórnskipunarrettar í 99 ár eins og prófessor við Háskóla Íslands, Róbert Spanó, hefur rakið í blaðagrein. Hinir gengnu fræðimenn töldu slíka ákvörðun ekki á forræði Alþingis eins. Afstaða þeirra er rökstudd með vísan til 29. gr. stjórnarskrárinnar, sem áður er getið, og þarfnast því eðli málsins samkvæmt ekki ítarlegs rökstuðnings þar sem stjórnarskrárákvæðið er skýrt, verkaskiptingin hefðbundin og ofangreind efnisrök einnig nokkuð augljós. Þá er fræðileg afstaða fyrri fræðimanna óháð landsdómsmálinu nú, dægursveiflum nú og hagsmunum sem kunna að vera fyrir hendi.

Á það ber að líta að ákæruvald gagnvart ráðherrum hefur ekki breyst eins og ákæruvald í öðrum málum; frumkvæðið var og er hjá Alþingi. Engu að síður fór ráðherra frá upphafi með heimild til þess að leggja til niðurfellingu saksóknar fyrir Landsdómi eins og í öðrum sakamálum - að fengnu samþykki Alþingis. Stjórnskipunarvenja helgar þá ákvörðun löggjafans að flytja það vald til lögreglustjóra eða ríkissaksóknara að fella niður saksókn í venjulegum sakamálum. Hvað ráðherraábyrgð varðar er hvorki fyrir hendi stjórnskipunarvenja né lagaheimild; valdið er því hjá ráðherra með atbeina forseta.

Taka ber fram að skrifstofa forseta Alþingis neitaði mér í lok desember um að fá afhent lögfræðialit sem liggur til grundvallar ákvörðun þingforseta um að setja slíkt mál á dagskrá; ég hef því ekki getað tekið afstöðu til hugsanlegra röksemda að baki henni. Við þetta má bæta að Landsdómur hefur með úrskurði 3. október 2011 þegar hafnað kröfu verjanda um frávísun málsins.

Þvert á margreynt fyrirkomulag í skyldum ríkjum

Þessi lagalegi rökstuðningur minn er þó ekki aðalatriðið - enda væri þá hugsanlega að því leyti hægt að breyta ályktunartillögunni í áskorun til innanríkisráðherra um að leggja til við forseta Íslands niðurfellingu saksóknar. Aðalatriðið er þetta:

Ekkert ríki hefur, svo mér sé kunnugt, þann hátt á að sömu aðilar og ákveða að kæra refsivert brot meti jafnframt sekt eða sýknu ákærða. Það er sú leið sem meirihluti Alþingis virðist í raun hafa ákveðið að taka upp - eftir á.

Mörg ríki, sem við berum okkur saman við, hafa svipaðan hátt á og við höfum haft frá því að þingræði komst á hér fyrir rúmum 100 árum, þ.e. að hin lagalega ráðherra- eða forsetaábyrgð sé ákveðin af sérstökum aðila en ekki almennum dómstólum. Tvær meginleiðir eru farnar.

Annars vegar hafa mörg ríki, t.d. Danmörk, Finnland og Noregur, svipaðan hátt á og Ísland, þ.e. að þjóðþingið kæri ráðherra og velji saksóknara í málum sem varða athafnir eða vanrækslu æðstu ráðamanna og síðan dæmi sérstakur dómstóll um sýknu eða sekt og eftir atvikum viðurlög. Sá dómstóll getur verið fastur stjórnskipunardómstóll en hér - eins og í

þeim ríkjum sem eru skyldust okkur í sögu og að lögum - er dómstóllinn skipaður að nær helmingi æðstu og reyndustu embættisdómurum landsins og að rúmum helmingi leikmönnum sem sérfróðir eiga að vera um það efni sem málin snúast um: stjórnmál.

Önnur ríki, t.d. Bandaríki Norður-Ameríku, hafa hins vegar þann hátt á að önnur þingdeildin af tveimur (fulltrúadeildin) ákveður að forseti skuli kærður fyrir embættisathafnir en hin (öldungadeildin) dæmir í málinu; fráleitt væri að sama þingdeildin gerði hvort tveggja.

Sami aðili kæri og meti sekt eða sýknu!

Ákvörðun Alþingis fer þó ekki aðeins í bága við yfir margreynt fyrirkomulag hvernig reyna ber á hina lagalegu ábyrgð æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins. Hún fer einnig í bága við tvær meginréttarþætur sakamálaréttarfars og stjórnskipunar á síðari hluta 20. aldar.

Annars vegar lauk loks endanlega fyrir rúmum 20 árum því réttarfari sem hér hafði ríkt lengur en annars staðar, frá einveldisöld, að sami aðili rannsakaði, ákærði og dæmdi. Nú hefur meirihluti Alþingis í raun sett nýja stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og að endingu allt þingið í þá stöðu að meta efnislega sekt eða sýknu manns sem er ákærður fyrir dómi.

Ákvæði nýrrar stjórnarskrár

Þó að frumkvæði að ráðherraábyrgð sé enn í höndum Alþingis fer ákvörðun þingsins hins vegar einnig í andstöðu við þá miklu réttarbót sem varð fyrir rétttri hálfri öld er æðsta handhöfn saksóknarvalds var að mestu tekin úr höndum pólitísku ráðherra, þar sem dæmi voru um misnotkun. Yfirstjórn ákærvalds var 1961 færð í hendur óháðs embættismanns, nú ríkissaksóknara, sem hlaut smám saman áþekka réttarvernd og dómara til þess að tryggja sjálfstæði þessa þáttar dómvaldsins.

Í anda þeirra breytinga samþykkti stjórnlagaráð einróma 50 árum síðar, í júlí 2011, að ákærvald vegna ráðherraábyrgðar skyldi alfarið vera í höndum saksóknara Alþingis eftir að þingnefnd hefði samþykkt að hefja rannsókn á hugsanlegri ráðherraábyrgð. Í stjórnlagafrumvarpinu segir í 2. mgr. 95. gr.: „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.“

Pólitískur kviðdómur yfir fyrrum félagi?

Ég átta mig á að að erfitt var fyrir alþingismenn haustið 2010 að ákveða hvort - og þá hverja af félögum sínum - ætti að kæra fyrir athafnarleysisbrot í aðdraganda hrunsins haustið 2008. Ég hélt þess vegna að þeir gerðu sér betur en ég grein fyrir að enn erfiðara væri að ætla sjálfum sér að meta í raun sekt hins ákærða - og það án þess að vitnaleiðslur, önnur sönnunarfærsla og málflutningur hefði átt sér stað en hann hefist eftir nokkrar vikur.

Vissulega þekkjast kviðdómar í mörgum ríkjum þar sem jafningjar (e. peers) dæma um sekt ákærða; þingmenn eru einmitt jafningjar - m.a.s. kollegar - hins ákærða fyrir Landsdómi. Sá

munur er þó á erlendum kviðdómum og hugsanlegum kviðdómi hér við Austurvöll að hann myndi aðeins starfa einu sinni en ekki í sakamálum almennt. Því verður ekki trúað að þingmenn ætli sér að leika hlutverk pólitísku kviðdóms sem meti sök ákærða - án þess að hlýða beint á vitni, kynna sér sönnunargögn saksóknara og málflutning hans, svo og verjanda, eins og hefðbundið er í réttarríki.

Athygli skal einnig vakin á að allir þingmenn á Alþingi voru kosnir - í kosningum í apríl 2009 - eftir að atvik málsins gerðust. Allir dómarmenn Landsdóms voru hins vegar valdir löngu áður en atvik þess áttu sér stað eins og Landsdómur áréttaði með dómi 10. júní 2011.

Alþingi í hlutverki saksóknara?

Ef þeir, sem vildu að Alþingi tæki þetta verkefni sér fyrir hendur, bera á móti kviðdómshlutverkinu hljóta þeir að vilja meta málið eftir þeim þröngu skilyrðum sem 146. gr. laga um meðferð sakamála kveða á um til þess að falla megi frá saksókn; þar er eitt skilyrðið „að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.“ Annars væri verið að beita saksóknarvaldi eftir geðþótta.

Ef saksókn í sakamáli er byggð á slælegri rannsókn leiðir það að jafnaði til sýknu. Vakin skal athygli á því að strax í árslok 2009 var ákveðið á Alþingi að til greina kæmi að hefja saksókn fyrir Landsdómi en ákvörðun um kæru var ekki tekin fyrr en í september 2010 - eftir að þingnefnd hafði metið á grundvelli skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis 2010 hvort tilefni væri til ráðherraábyrgðar. Öllum hefur mátt vera ljóst - ekki síst þingmönnum og ráðherrum sem setja og eiga frumkvæði að lagabreytingum - að fyrningarfrestur vegna þeirrar ábyrgðar, sem ráðherrar einir bera, er óvenju skammur, 3 ár, enda eru brot gegn lögum um ráðherraábyrgð gjarnan framin fyrir allra augum, a.m.k. þingmanna. Sömuleiðis stóðar ekki að mínu mati að tala nú - þremur árum eftir hrun - um að sannleiks- og sáttaferli hefði átt að hefja í stað lögformlegs farvegs fyrir ráðherraábyrgð. Loks er ekki venjan að skilyrða saksókn eða réttmæti hennar því að aðrir séu jafnframt ákærðir.

Hver gæti niðurstaðan orðið?

Þó að ég hafi fært rök fyrir frávísun málsins í Eyjupistli 19. september 2010 vegna annmarka á málsmeðferð á Alþingi ef þingið telst handhafi ákærvalds vil ég ekki hafa uppi getgátur um efnislega niðurstöðu Landsdóms hvað varðar sekt eða sýknu - ef dómurinn fær að ljúka stjórnskipuðu og lögmætu verkefni sínu; ég minni aðeins á að eitt skýrasta ákæruatriðið er vanræksla fyrirverandi forsætisráðherra að fylgja skýru boði 17. gr. stjórnarskrárinnar að skylt sé að halda ríkisstjórnarfundum „um mikilvæg stjórnarmálefni.“ Ef ákærði verður dæmdur sekur fyrir einhvern af ákæruábyrgðunum fjórum, sem eftir standa, þá er skilorðsbinding refsingar og hugsanlega fésekt líklegri en óskilorðsbundin fangelsisvist.

Þá eru fordæmi fyrir náðun í kjölfar slíkra mála en slíkt yrði gert eftir sektardóm að tillögu ráðherra sem ber pólitíska og lagalega ábyrgð fyrir Alþingi.

Dómsmorð

Nú stefnir í það sem andstæðingar landsdómsmáls hafa haldið fram: pólitísk réttarhöld.

Ég get hvorki sett mig í spor ákærðs manns né tekið afstöðu til þess hvort ákærða er fyrir bestu að fá dóm - um sekt eða sýknu - eða losna undan frekari saksókn eins og Alþingi hefur samþykkt að meta. Ég hef hins vegar skoðun á hvað sé réttlætinu og réttarríkinu fyrir bestu. Hugtakið dómsmorð er notað þegar ranglega er staðið að því að ná fram niðurstöðu um sekt sakbornings; ég tel að samþykkt Alþingis fari í bága við stjórnarskrána og stefni í átt að sýknu án dóms og laga eða dómsmorði yfir réttlætinu og almenningi á Íslandi

Sýkna án dóms og laga

Landsdómur

Gísli Tryggvason
lögfræðingur



Eitt sinn gekk ég tímabundið úr trúfélagi eftir að helstu leiðtogar þess ákváðu að sýkna æðsta prestinn án dóms og laga. Ég vil ekki ganga úr þjóðfélaginu eftir samþykkt Alþingis á 3ja ára afmæli búsáhaldaþyngingarinnar 20. janúar sl. um að meta hvort falla eigi frá málshöfðun á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir Landsdómi.

Ég tel að Alþingi geti ekki afturkallað landsdómsmál úr lögformlegum farvegi. Rök mín snerta ekki málið efnislega heldur fyrirkomulagið við að koma lagalegri ráðherraábyrgð fram.

Í andstöðu við stjórnarskrána

Í fyrsta lagi kveður 29. gr. stjórnarskrárinnar skýrt á um að auk samþykkis Alþingis þurfi atbeina forseta og ráðherra til þess að fella niður saksókn gegn ráðherra fyrir Landsdómi. Þegar stjórnarskráin felur einhverjum ákvörðunarvald þýðir það að annar getur ekki tekið sér það vald. Dæmi eru nefnd í lengri útgáfu á visir.is.

Niðurfelling saksóknar er í öðru lagi samkvæmt stjórnarskránni meðal sérverkefna (d. prerogativ) ráðherra og forseta – sem löggjafi og dómstólar mega ekki seilast í.

Þingheimur væri í þriðja lagi undir óeðlilegum þrýstingi ef þingmenn ættu í raun að meta efnislega sök í stað Landsdóms.

Síðast en ekki síst er ákvörðun Alþingis um að fjalla um afturköllun eftir að málið er komið fyrir Landsdóm í andstöðu við samdóma umfjöllun fræðimanna á sviði stjórnskipunarréttar í 99 ár eins

og prófessor við Háskóla Íslands, Róbert Spanó, hefur rakið. Afstaða hinna gengnu fræðimanna þarfnast eðli málsins samkvæmt ekki ítarlegs rökstuðnings þar sem stjórnarskrárákvæðið er skýrt og rök þeirra óháð málinu, dægursveiflum og hagsmunum nú.

Hvað ráðherraábyrgð varðar er hvorki fyrir hendi stjórnskipunarvenja né lagaheimild sem flytur vald til þess að fella niður saksókn frá forseta og ráðherra.

Taka ber fram að mér var neit að um lögfræðilít Alþingis í málinu og hef ég því ekki getað tekið afstöðu til hugsanlegra röksemda að baki.

Loks hefur Landsdómur hafnað kröfu um frávisun.

Sami aðili kæri og meti sekt eða sýknu!

Lagarök eru þó ekki aðalatriðið – heldur þetta:

Ekkert réttarríki lætur sömu aðila ákveða refsikæru og meta réttmæti hennar.

Mörg ríki hafa svipaðan hátt á og við höfum haft frá upphafi þingræðis, þ.e. að lagaleg ráðherraábyrgð sé ákveðin af sérstökum aðila en ekki almennum dómstólum. Um tvær meginleiðir má lesa í lengri útgáfu greinarinnar á visir.is.

Þó að frumkvæði að ráðherraábyrgð sé enn í höndum Alþingis fer ákvörðun þingsins einnig í bága við tvær meginréttarbætur á síðari hluta 20. aldar, 1961 og 1990; annars vegar að ákærvaldið var fært úr höndum stjórnmalamanna og hins vegar að ekki skuli sami aðili rannsaka, ákæra og dæma. Stjórnlagaráð samþykkti einróma 50 árum síðar að aðgreina ákærvaldið enn betur frá stjórnmálunum.

Pólitískur kviðdómur yfir fyrrum félaga?

Erfitt var fyrir alþingismenn haustið 2010 að ákveða kæru á hendur

félaga sínum fyrir athafnarleysi í aðdraganda hrunsins. Enn erfiðara væri að meta í raun sekt hans.

Vissulega þekkjast kviðdómar í mörgum ríkjum þar sem jafningjar (e. peers) dæma um sekt ákærða; þingmenn eru einmitt félagar ákærða fyrir Landsdómi. Sá munur er þó á að kviðdómur við Austurvöll myndi aðeins starfa einu sinni en ekki í sakamálu almennt. Því verður ekki trúað að þingmenn ætli sér að leika hlutverk pólitísku kviðdóms sem meti sök ákærða – án þess að hlýða beint á vitni, kynna sér sönnunargögn saksóknara og málflytning hans, svo og verjanda, eins og hefðbundið er í réttarríki.

Allir alþingismenn voru auk þess kosnir eftir að atvik málsins gerðust en allir dómarmar Landsdóms voru valdir löngu áður.

Eitt lagaskilyrði þess að falla megi frá saksókn er „að almanna-hagsmunir krefjist ekki málshöfðunar“. Varla mun geðþótti ráða. Léleg rannsókn sakamáls leiðir til sýknu og ekki er venja að skilyrða saksókn því að aðrir séu jafnframt ákærðir.

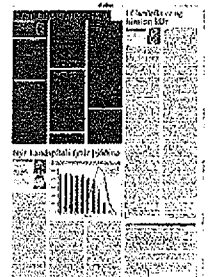
Hér vil ég ekki hafa uppi getgátur um efnislega niðurstöðu Landsdóms en eitt skýrasta ákæruatriðið er vanræksla á að fylgja skýru boði 17. gr. stjórnarskrárinnar að skylt sé að halda ríkisstjórnarfundi „um mikilvæg stjórnarmálefni“.

Dómsmord

Nú stefnir í það sem andstæðingar landsdómsmáls hafa haldið fram: pólitísk réttarhöld.

Dómsmord þýðir að ranglega er staðið að því að ná fram niðurstöðu um sekt sakbornings; ég tel að samþykkt Alþingis fari í bága við stjórnarskrána og stefni í átt að sýknu án dóms og laga eða dómsmordi yfir réttlætinu og almenningsi á Íslandi.

Lengri útgáfu þessarar greinar má lesa á visir.is.



Um áhyggjur af mannréttindum Geirs H. Haarde

Landsdómur

Arnbjörg
Sigurðardóttir
héraðsdómslögmaður



Nú liggur fyrir Alþingi þingsályktunartillaga þess efnis að afturkalla ákæru á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra. Bjarni Benediktsson, flutningsmaður tillögunnar, hefur lýst því yfir að hún sé ekki síst til komin vegna umhyggju hans fyrir mannréttindum.

Þó að málið sé mikið rætt og um það skrifað þykir mér hafa skort umfjöllun um úrskurð Landsdóms frá 3. október 2011, um kröfu ákærða um frávisun málsins. Ríkt tilefni er þó til að kynna sér úrskurðinn því þar reyndi einmitt fyrst og fremst á það hvort mannréttindi ákærða væru nægilega tryggð. Hér verður tæpt á þeim málsástæðum sem á reyndi og úrlausn Landsdóms þar að lútandi en nálgast má úrskurðinn í heild sinni og aðrar upplýsingar um málið á www.sakal.is.

Ákæra ekki nægilega skýr?

Ákærði bar því í fyrsta lagi við að vísa bæri málinu frá þar sem ákæran uppfyllti ekki þær kröfur sem gerðar eru um skýrleika slíkra skjala.

Ákæran skiptist í tvo kafla og sá fyrri var í fimm liðum. Landsdómur komst að þeirri niðurstöðu að liðir 1.1 og 1.2 fullnægðu ekki kröfum um skýrleika ákæru og var þeim vísað frá. Sérstaklega var þó tekið fram að eftir sem áður yrði litið á hina almennu lýsingu sem kom fram í lið 1.1 til fyllingar öðrum liðum ákærunnar.

Um ákæruliði 1.3, 1.4, 1.5 og 2 sagði að þar væri sakargiftum á hendur ákærða lýst með þeim hætti að ekki léki vafi á hvaða háttsemi það væri sem ákært væri fyrir og hvernig hún væri talin refsinefnd á lögum.

Málsmeðferðarregjur og refsheimildir óljósar?

Í öðru lagi var byggt á því að reglur um málsmeðferð fyrir Landsdómi væru ekki nógu skýrar og að það sama ætti við um refsheimildirnar. Af þeim sökum væri ekki tryggt að ákærði fengi

notið réttlátrar málsmeðferðar.

Þessum röksemdum hafnaði Landsdómur og sagði engan vafa leika á um hvernig skyldi farið með mál, hvorki á Alþingi né eftir að tillaga til þingsályktunar um að mál skyldi höfðað hefði verið samþykkt. Þá sagði að reglur um málsmeðferðina væru lögbundnar og hún fyrirsjáanleg fyrir ákærða. Reglurnar stæðu því ekki í vegi fyrir því að hann fengi notið réttlátrar málsmeðferðar eins og hann ætti rétt á samkvæmt 70. gr. stjórnarskránnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Þá var það jafnframt niðurstaða Landsdóms að refsheimildir, þ.e. tilgreind ákvæði laga um ráðherraábyrgð og almennra hegningarlaga, væru nægilega skýrar til að ákærði gæti haldið uppi vörnum gegn sakargiftum í málinu.

Brot gegn jafnræðisreglu að hann skyldi einn ákærður?

Í þriðja lagi reisti ákærði kröfu sína um frávisun á því að meðferð Alþingis á tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum hafi verið verulegum annmörkum háð. Þingnefnd sem undirbjó málið hafi lagt til að höfða mál á hendur fjórum fyrrverandi ráðherrum.

Niðurstaða þingsins hafi hins vegar verið sú að höfða skyldi mál á hendur ákærða einum. Þingmenn sem að því stöðu hafi ekki haft frekari gögn til að reisa afstöðu sína á en þingmannanefndin. Þeir hafi því ekki haft málefnalegar forsendur til að víkja frá því mati þingmannanefndarinnar að höfða bæri mál á hendur fjórum mönnum. Með því að ákveða að ákæra hann einan hafi Alþingi brotið gegn 65. gr. stjórnarskránnar, þ.e. jafnræðisreglunni.

Þessari málsástæðu hafnaði Landsdómur með vísan til þess að í 48. gr. stjórnarskránnar sé kveðið á um að alþingismenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína. Samkvæmt því greiði þeir meðal annars atkvæði um þingmál samkvæmt sannfæringu

sinni. Segir svo: „Verður því ekki fallist á að niðurstaða atkvæðagreiðslu á Alþingi 28. september 2010 um þingsályktunartillögu um málshöfðun gegn ráðherrum hafi falið í sér brot á 65. gr.

stjórnarskránnar þótt niðurstaðan hafi orðið sú að ákærði skyldi einn, af þeim fjórum ráðherrum sem tillagan tók til, sæta ákæru.“

Ekki við hæfi að Alþingi endurskoði afstöðu Landsdóms

Tillaga Bjarna Benediktssonar byggir fyrst og fremst á sömu málsástæðum og Landsdómur hefur þegar tekið afstöðu til í ofangreindum úrskurði. Felur tillagan það því í raun í sér að Alþingi endurskoði niðurstöður Landsdóms.

Ég held að mér sé óhætt að fullyrða að í Landsdómi sitji einstaklingar sem hafa umtalsvert betri þekkingu á stjórnskipunarrétti og mannréttindum en a.m.k. þorri þingmanna, svo ekki sé fastar að orði kveðið.

Bæði af þeim sökum og vegna grundvallarreglunnar um þrískiptingu ríkisvaldsins verður að telja fráleitt að Alþingi taki efnislega úrlausn Landsdóms til endurskoðunar með þeim hætti sem lagt er til.

Þá liggur fyrir að ákærði hefur alla burði til að verjast í málinu; hann hefur þrýðisgóðan verjanda sem hefur m.a. notið aðstoðar prófessora í lögum við undirbúning málsvarnarinnar, velunnarar og vildarvinir hafa safnað í sjóð til að greiða málskostnað hans, auk þess sem engin ástæða er til að efast um að Landsdómur kunni mannréttindalögfræði.

Sé formanni Sjálfstæðisflokksins ann tilmæling borgaranna, svo sem réttinn til réttlátrar málsmeðferðar, get ég t.d. bent honum á að raunverulegt tilefni er til að hafa áhyggjur af því að efnalítið fólk geti ekki gætt réttinda sinna fyrir dómi vegna þess hve möguleikar á gjafsókn eru takmarkaðir.



