

Áskrifendur Skírnis verða sjálfkrafa meðlimir  
í Hinu íslenska bókmenntafélagi og njóta  
20% afsláttar af öllum öðrum ritum félagsins.

**HÍÐ ÍSLENSKA BÓKMENNTAFÉLAG**

Skeifunni 3b, 108 Reykjavík  
sími 588 9060  
[www.hib.is](http://www.hib.is) og [www.skirnir.is](http://www.skirnir.is)

*frá Sigurði Zindal próf.*

*v. 2012 ma*

# SKÍRNIR

TÍMARIT  
HINS ÍSLENSKA BÓKMENNTAFÉLAGS



*Sérprent*

*Alþingi  
Erindi nr. P 140/951  
komdagur 30.1.2012*



## Um ráðherraábyrgð og landsdóm

*Upphaf ráðherraábyrgðar*

Á 19. ÖLD var einveldisskipan hrundið í mörgum ríkjum Evrópu og frjálslegir stjórnarhættir tóku að móta þjóðfélagið. Þetta birtist meðal annars í því að þjóðkjörin þing fengu hlutdeild í stjórnskipaninni. Í fyrstu höfðu þau takmarkað vald, einungis bundið við ráðgjöf, en öðluðust smám saman lagasetningar- og fjárstjórnarvald. Einnig var kosningaréttur takmarkaður, en rýmkaður þegar leið á öldina og hin næsta gekk í garð. Dómsvaldið hafði notið nokkurs sjálfstæðis, jafnvel á einveldisöld,<sup>1</sup> en styrktist á 19. öld með því að það var sérstaklega tryggt í stjórnarskrám. Eftir sem áður var framkvæmdarvaldið í höndum konungs sem skorti lýðræðislegt umboð og ráðherrar — eða ráðgjafar hans — báru ábyrgð fyrir honum. Við þessa skipan mála var vandinn sá að þingin höfðu takmörkuð úrræði til aðhalds ráðherrum og því voru sett ákvæði í ýmsum stjórnarskrám til að tryggja þau. Hér verður þróunin rakin í stjórnskipunarsögu Íslands og stuttlega vikið að skipan mála í Danmörku og Noregi til nánari skýringar.

Einveldi var afnumið í Danmörku árið 1848 og stjórnarskrá sett 5. júní 1849. Um ábyrgð ráðherra (ráðgjafa) var svo mælt svo vitnað sé til *Tíðinda frá Þjóðfundri Íslendinga 1851*:

Konungur er ábyrgðarlaus; hann er heilagur og friðhelgur. Ráðgjafarnir hafa stjórnarábyrgðina (18. gr.)

Ráðgjafana má ákæra fyrir embættisrekstur þeirra. Þjóðþingið getur ákært þá, en ríkisdómurinn skal dæma þá. (20. gr.)<sup>2</sup>

Við afnám einveldis 1848 komst samband Íslands og Danmerkur á dagskrá með ritgerð Jóns Sigurðssonar, „Hugvekja til Íslendinga“, sem birtist sama ár í *Nýjum félagsritum*. Þar setti hann fram kenningar sínar um réttarstöðu Íslands eftir lok einveldis og niðurstaðan varð sú, að á grundvelli hennar bæri einungis að semja við konung um samband Íslands og Danmerkur,

1 Ellehøj 1961: 218 o.áfr., sbr. eink. 274–275.

2 Pétur Pétursson, Jens Sigurðsson og Gísli Magnússon 1851: 447.

tímabundið landnám“, „stopult landnám“, „raunverulegt landnám“, undirbúningur landnáms með aðdraganda“ og „stórfellt skipulegt landnám“ sem má sjá hjá Þorsteini og fleirum sem fjalla um landnám á Íslandi, em orðflækjuhátt — flóttaleið frá að ræða landnám fyrir 870.

### Lokaorð

Iér að framan hefur verið sýnt fram á að landnám hófst löngu fyrir 870. Þetta sýnir örkolagreiningin í Kvosinni, aldursgreiningar frá rannsóknum Reykjavík og Vestmannaeyjum og forn túngarður í Krýsuvík. Með nýjum og bættum rannsóknaraðferðum verður á komandi árum mögulegt að afla neð hóflegum kostnaði traustrar vitneskju um upphaf og þróun landnáms öllum landshlutum.

### Heimildir

- Adolf Friðriksson og Orri Vésteinsson. 1998. Hofstaðir í Mývatnssveit: Yfirlit 1991–1997. *Archaeologica Islandica*, 1, 58–73.
- Ari Böðvarsson. 1974. *Íslensk orðabók hánda skólum og almennigi*. Reykjavík: Menningarsjóður.
- Chepstow-Lusty, A. 2004. High resolution pollen and microcharcoal analysis from a Viking period skáli at Aðalstræti, Reykjavík, Iceland: Evidence of pre-Landnam settlement? *Excavations at Aðalstræti, 2003* (bls. 55–72). Ritstj. H.M. Roberts. Reykjavík: Fornleifastofnun Íslands, FS243-00162.
- Hannon, G.E. og Bradshaw, R.H.W. 2000. Impact and timing of the first human settlement on vegetation on the Faroe Islands. *Quaternary Research*, 54, 404–413.
- Haukur Jóhannesson og Sigmundur Einarsson. 1988. Krisuvíkureldar I: Aldur Ögmundarhrauns og Miðaldajagsins, *Jökull*, 38, 71–87.
- Margrét Hallsdóttir. 1987. Pollen analytical studies of human influence on vegetation in relation to the Landnám tephra layer in Southwest Iceland. *LUND-QUA Thesis 18*. Lund: Lund University, Department of Quaternary Geology.
- Margrét Hallsdóttir. 1992. Saga lands og gróðurs. *Tjörnin: Saga og lífríki* (bls. 11–17). Ritstj. Ólafur K. Nielsen. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Þáll Theodórsson. 2009. Upphaf landnáms á Íslandi 670 AD: Var Ari fróði sannfróður? *Skirnir*, 183, 261–280.
- UV. 2010. *I heyranda hljóði*. Útvarpsþáttur 5. janúar 2010. Ævar Kjartansson stjórnandi.
- Vigurður Þórarinnsson. 1948. Sviðning á Íslandi til forna. *Skráfað og skrifaf* (bls. 41–54). Reykjavík: Helgafell.
- Wastegård, S., Hall, V.A., Hannon, G.E., Bogaard, C. van den, Plicher, J.R., Sigurgeirsson, M.Á. og Hermanns-Auðardóttir, M. 2003. Rhyolitic tephra horizons in northwestern Europe and Iceland from the 700s–800s: A potential alternative for dating first human impact. *The Holocene*, 13(2), 277–283.
- Þorsteinn Vilhjálmsson. 2010. Hvenær varð landnám manna á Íslandi? *Skirnir*, 184, 5–22.

ekki önnur stjórnvöld eða stjórnarstofnanir. Konungur kom til móts við þessa stefnu með bréfi 23. september 1848 þar sem fyrirheit var gefið um að sambandsmálum landanna yrði ekki ráðið til lykta öðru vísi en álits Íslendinga hefði verið leitað á samkomu sem haldin yrði í landinu sjálfu.

Þetta var efnt með því að boðað var til þjóðfundar sem kom saman árið 1851. Danska stjórnin lagði fram tillögur sem merktu að mati alls þorra þjóðfundarmanna innlimun Íslands í danska ríkið og voru að mati þeirra með öllu óviðunandi. Í tillögum meirihluta stjórnlaganefndar fundarins var meginreglan um samband landanna þessi:

Ísland hefur konung og konungserfðir saman við Danmörku. Hver önnur málefni skuli vera sameiginleg með Íslandi og Danmörku eða öðrum hlutum einveldisins er komið undir samkomulagi.<sup>3</sup>

Á grundvelli samkomulags skyldu síðan sett stjórnlög sem tækju til sérmála Íslands og tillögur þar að lútandi fylgdu, en málinu lauk ekki, þar sem konungsfulltrúi sleit fundinum áður en hann lyki störfum eins og alkunna er.

Í stjórnlagatillögum þjóðfundarins var tekið á tengslum ráðherra og þings með þessum hætti:

Konungur setur íslenzka menn til ráðgjafa, er hafa á hendi alla hina æðstu stjórnarathöfn í landinu. (12. gr.)

Konungurinn er sjálfur ábyrgðarlaus. Ráðgjafarnir hafa alla ábyrgð stjórnarinnar bæði fyrir konungi og fyrir alþingi. (13. gr.)

Ábyrgð ráðgjafanna ... verður ákveðin með lögum. (17. gr.)<sup>4</sup>

Í samræmi við þetta var í meirihlutaáliti stjórnlaganefndar fundarins gert ráð fyrir að ráðgjafar konungs hlytu að ábyrgjast stjórnarverk sín með framangreindum hætti, en ekki þótti tímabært að bera upp tillögu um það hvernig slík mál yrðu rannsökuð og dæmd, enda rétt að biða þar til ráðizt yrði í skipan dómsvaldsins.<sup>5</sup>

Sambandsmál Íslands og Danmerkur þokuðust lítt næstu tvo áratugi og fór svo að danska stjórnin hjó á hnútinn með stöðulögunum 2. janúar 1871 sem þjóðþing Dana samþykkti án alls atbeina Íslendinga. Samkvæmt þeim var Ísland óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum og sérmál Íslands talin upp. Konungur gaf Íslandi síðan stjórnarskrá í sérmálum landsins 5. janúar 1874.

3 Sama rit: 509.

4 Sama rit: 510.

5 Sama rit: 505 og 516.

Þar var svofellt ákvæði í 3. gr. um ábyrgð ráðherra:

Ráðgjafinn hefir ábyrgð á því, að stjórnarskránni sé fylgt. Alþingi kemur fyrir sitt leyti ábyrgð fram á hendur ráðgjafanum eftir þeim reglum sem nákvæmar verður skipað fyrir með lögum.

Í 2. mgr. var sérákvæði um ábyrgð landshöfðingja sem skipti ekki máli í þessu samhengi.

Þessu ákvæði var breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 16/1903 og hljóðaði það svo:

Ráðherrann ber ábyrgð á stjórnarathöfninni. Alþingi getur kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans eftir þeim reglum, er nánara verður skipað fyrir um með lögum. (2. gr. breyting á 3. gr. stjórnarskrárinnar).

Síðan hefur framangreint stjórnarskipunarákvæði verið áréttað með smávægilegum breytingum, sjá stjórnarskipunarlög nr. 12/1915, 3. gr., stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9/1920, 10. gr. og stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, 14. gr. sem hljóðar þannig:

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.

Í framhaldi af setningu stjórnarskipunarlaga nr. 16/1903 voru sett lög nr. 2/1904 um ábyrgð ráðherra Íslands og lög nr. 11/1905 um landsdóm. Nú gilda lög nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og um landsdóm lög nr. 3/1963.

Með því að rekja stuttlega þessa sögu er leitast við að varpa ljósi á það hvernig staðið var að því í stjórnfrélsisátökum á 19. öld að tryggja þjóðþingunum vald til að veita ráðherrum, oddvitum framkvæmdarvaldsins, aðhald og jafnvel víkja þeim úr embættum ef þeir brytu lög. Þingræði hafði ekki rutt sér til rúms og því báru ráðherrar ekki pólitíska ábyrgð þannig að þeir hyrfu frá völdum ef þeir glötuðu trausti meirihluta þingsins. Hér verður að hafa í huga að ráðherraábyrgðarlögin nr. 2/1904 voru skilin þannig að þau tækju einkum til pólitískra embættisverka ráðherra. Í reynd bar því ráðherra öðrum þræði pólitíska ábyrgð samkvæmt þeim þótt hún væri í formi dómsmeðferðar.<sup>6</sup>

Í stjórnarskrám margra ríkja eru sérstök ákvæði um ábyrgð ráðherra, ákærvald þjóðþinga og afbrigðilega meðferð slíkra mála, þar á meðal um

6 Lárus H. Bjarnason 1914: 18–20. Sjá einnig Lárus H. Bjarnason 1913: 110–114.

sérstakan dómstól. Hér verður látið við það sitja að líta til Noregs og Danmerkur þar sem löggjöf og lagahefð er mjög áþekkt.<sup>7</sup> Í Noregi er mælt fyrir um ríkisrétt í 86. gr. stjórnarskrárinnar frá 1814. Þingræði komst á árið 1884 og fyrir þann tíma höfðu sjö mál komið til kasta ríkisréttar — hið síðasta var fyrir réttinum 1883–84 og mun hafa átt sinn þátt í að þingræði komst þar á — en eftir þann tíma hefur einungis einu máli verið stefnt fyrir réttinn 1926–27 og engu síðan. Í Danmörku komst þingræði á 1901. Fyrir þann tíma hafði þremur málum verið stefnt fyrir ríkisréttinn og öllum lokið með sýknu, en tveimur eftir 1901 — hinu fyrra 1909–10 með því annar hinna ákærðu var sektaður og hinu síðara 1993–95 með skilorðsbundnum fangelsisdómi. Þróunin hefur orðið sú að þingræðisskipan hefur dregið úr því að málum sé vísað til ríkisréttar án þess að lög þar að lútandi hafi verið afnumin. Það mun að vísu hafa komið til tals í Noregi.

### *Skipan landsdóms*

Í landsdómi sitja 15 dómáramur og eru þessir: Fimm hæstaréttardómáramur sem þar hafa lengst setið, dómstjórnin í Reykjavík, prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands og átta menn sem Alþingi kýs. Kjörgengi í dóminn er bundið við 30 ára aldur, lögræði og fjárforræði, óflekkað mannorð, íslenzkan ríkisborgararétt, heimilisfesti á Íslandi og að dómaraefni sé hvorki alþingismaður né starfsmaður stjórnarráðsins. Skylt er jafnt konum sem körlum að taka sæti í landsdómi. Forseti Hæstaréttar er jafnframt forseti landsdóms.

### *Refsiheimildir*

Í lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 eru refsíheimildir í 8.–10. gr. Þingmannanefnd sú sem kosin var 30. desember 2009<sup>8</sup> telur í þingsályktunartillögu um málshöfðun gegn fjórum ráðherrum að þeir hafi brotið c-lið 8. gr. og b-lið 10. gr. Þessi ákvæði verða sérstaklega höfð í huga við eftirfarandi umfjöllun, enda mun nú brátt reyna á þau fyrir landsdómi.

Í c-lið 8. gr. varðar það ráðherraábyrgð ef hann brýtur gegn stjórnarskrá með athöfnum eða athafnaleysi, eða eins og það er orðað

7 Í Danmörku voru fyrst sett sérstök lög um ráðherraábyrgð árið 1964. Um aðdraganda að setningu löggjafar um ráðherraábyrgð og landsdóm, sjá Eirík Tómasson 2005: 117 o.áfr., eink. 133 o.áfr.

8 138. löggjafarþing 2009–2010. þskj. 1502, 706. mál. Hér er á ýmsum stöðum studd við greinargerð með þingsályktuninni þótt þess sé ekki sérstaklega getið.



... ef 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 ...

Í b-lið 10. gr. verður ráðherra sekur

... ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill rikisins 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 farist fyrir.

Einnig er rétt að hafa hér í huga b-lið 9. gr. þótt ekki sé lagt til að ákært verði fyrir brot gegn honum, en þar segir að ráðherra verði með sama hætti og í c-lið 8. gr. ábyrgur ef hann brýtur gegn öðrum lögum landsins.

Brot samkvæmt lögnum varða embættismissi, sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Gagnrýnt hefur verið að refsheimildir í lögnum um ráðherraábyrgð séu ekki nægilega skýrar og tvísýnt að þær standist ákvæði mannréttinda-sáttmála sem Ísland er aðili að og þá sérstaklega 6.–7. gr. mannréttinda-sáttmála Evrópu og 69.–70. gr. stjórnarskrárinnar. Til glöggvunar má skipta embættisbrotum ráðherra í þrjá meginflokka: stjórnarskrárbrót, 8. gr. c, önnur lagabrot, 9. gr. b og brot á því sem kallað hefur verið góð ráðsmennska, 10. gr.<sup>9</sup> Varla verður sagt að refsheimildirnar sem lúta að stjórnarskrárbrötum og öðrum lögbrotum séu ekki nægilega skýrar. Álitamál er hins vegar um ákvæðið sem lýtur að góðri ráðsmennsku, en um það verður fjallað síðar.

### *Réttarfarsreglur*

Mál fyrir landsdómi ber að með þeim hætti að ráðherra er grunaður um að hafa brotið af sér þannig að varði við lög um ráðherraábyrgð. Þá kemur til kasta Alþingis að rannsaka málið og taka síðan ákvörðun um málshöfðun ef efni þykja standa til þess. Engin sérstök ákvæði eru í lögnum um landsdóm hvernig Alþingi skuli haga rannsókn sinni og öðrum undirbúningi,

9 Alþingistíðindi 1962 A: 152. Þessar athugasemdir eiga við landsdómslög nr. 2/1904, en efnismunur er ekki meiri en svo að þær geta einnig átt við lög nr. 4/1963.

en ákvörðun skal tekin með þingsályktun, sbr. 13. gr. laganna, sem er jafnframt ákæra í málinu.<sup>10</sup> Hún skal fullnægja skilyrðum laga um meðferð sakamála um form og efni, kærutriði skulu nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda er sókn málsins bundin við þau. Sérstök áherzla er á það lögð að sakarefni sé vel afmarkað og skilmerkilega lýst, þannig að vörn verði ekki áfátt vegna misbresta á því.

Í því máli sem nú hefur verið höfðað gegn fyrrverandi forsætisráðherra styðst ákæra við eftirtalin gögn: a. Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis dags. 12. apríl 2010, b. athugasemdir fyrrverandi ráðherra til þingmannanefndarinnar sem kosin var 30. desember 2009 til að fjalla um Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sbr. bréf nefndarinnar til þeirra, dags. 18. maí 2010, c. önnur gögn sem þingmannanefndin hefur aflað. Niðurstöður nefndarinnar eru síðan dregnar saman í skýrslu hennar frá september 2010.

Þá skal Alþingi kjósa saksóknara og fimm manna þingnefnd til að fylgja með málinu. Forseti landsdóms skipar síðan ákvæðum verjanda. Þessu næst fylgja ákvæði um undirbúning máls af hendi saksóknara og verjanda. Að honum loknum gefur dómsforseti út stefnu, en saksóknari lætur birta hana og í framhaldi af því er mál þingfest — tekið fyrir í dómi — með því að saksóknari leggur fram stefnu og sakargögn, en verjandi síðan greinargerð og gögn sem hann hyggst bera fyrir sig. Að þessu loknu hefst sókn og vörn fyrir landsdómi sem fer þannig fram að framlagningu gagna, munnlegum skýrslum og ræðuhöldum málflytjenda er steypt saman í eina samfellu. Má segja að þessi þáttur sé nánast sambærilegur við aðalmeðferð sakamála samkvæmt lögum nr. 88/2008 þótt sitthvað beri á milli.

Dómur landsdóms skal síðan reistur á sönnunargögnum sem lögð hafa verið fyrir dóminn og skýrslu ákærða um sakarefni og framburðum vitna. Skal hér ekki einungis farið að ákvæðum landsdómslaga heldur einnig að ákvæðum sakamálalaga.

Nú er sókn máls bundin við það sem kært er fyrir í ályktun Alþingis, en við meðferð máls fyrir landsdómi eru leiddar í ljós upplýsingar um sekt eða sakleysi sem lágu ekki fyrir þegar þingsályktun var samþykkt. Þá má spyrja hvernig saksóknari eigi að bregðast við. Beinast liggur við að hann skjóti málinu til Alþingis sem síðan taki ákvörðun um framhaldið með nýrri eða breyttri ályktun, annaðhvort með því að bæta við kærutriðum eða falla frá þeim, jafnvel fella allt málið niður.

10 Að sjálfsgöðu ber að fylgja reglum þingskaparlaga um meðferð þingsályktunartillögunnar.

### *Eitt dómstig*

Gagnrýnt hefur verið að sakamál á hendur ráðherrum vegna brota á lögum um ráðherraábyrgð fái samkvæmt lögum um landsdóm einungis meðferð á einu dómstigi og sé það í ósamræmi við það sem almennt gildir um sakamál og sé skerðing á mannréttindum, sbr. 1. mgr. 2. gr. samningsviðauka nr. 7 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis (mannréttinda-sáttmála Evrópu) þar sem segir:

Sérhver sá, sem dómstóll finnur sekan um afbrot, skal hafa rétt til að láta æðri dóm fjalla á ný um sakfellinguna eða refsinguna. Um beitingu þessa réttar skal gilda löggjöf, þar á meðal um tilefni þess að beita megi.

En í annarri málsgrein er undantekning:

Réttur þessi getur verið háður undantekningum þegar um er að ræða minni háttar brot, eftir því sem fyrir er mælt í lögum, eða þegar fjallað var um mál viðkomandi manns á frumstigi af æðsta dómi, eða hann var sakfelldur eftir áfrýjun á sýknudómi.

Landsdómur sem æðsti dómur fjallar um mál manna á frumstigi. Dómi ríkisréttar Danmerkur sem féll 1995 var skotið til Mannréttindadómstóls Evrópu, en dómurinn fjallaði ekkert um að málið hefði einungis komið fyrir eitt dómstig, þannig að ekki verður séð að hann hafi talið ástæðu til að gera athugasemdir við það.

### *Sérstaða ráðherraábyrgðar og landsdóms*

Sérstaða þeirra reglna sem lúta að embættisbrotum ráðherra helgast af því að brotin eru öðrum þræði pólitísk og það setur mark á skipun landsdóms sem áður er lýst, refsíákvæði og málsmeðferðarreglur. Þetta má gagnrýna með því að hér eigi dómstóll að meiri hluta pólitískt skipaður að sýkna eða sakfella fyrir stjórnmalastarfsemi sem örðugt sé að fella undir lögbrot í skilningi nútímaviðhorfa til refsilaga.

Sá háttur að Alþingi kjósi meirihluta dómenda á sér hliðstæðu í skipun Ríkisréttar Danmerkur, en Mannréttindadómstóll Evrópu gerði ekki athugasemd við það fremur en að málið færi einungis fyrir eitt dómstig, þannig að sú skipan mála virðist standast.

Refsíákvæði laganna um ráðherraábyrgð, sem hér eru til umfjöllunar og lúta að brotum á stjórnarskrá og öðrum lögum, eru í sjálfu sér skýr og

afmörkuð eins og að framan er lýst. Öðru máli gegnir um 10. gr. b þar sem refsing er lögð við að hafa stofnað heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu með athöfn eða athafnaleysi og hefur verið fellt undir orðalagið brot á góðri ráðsmennsku.<sup>11</sup> Þetta ákvæði hefur verið talið helgast af þeim tilgangi að taka á brotum sem sérstaklega má óttast að ráðherrar fremji vegna valda-stöðu sinnar umfram aðra þegna þjóðfélagsins sem eru ekki í sambærilegri stöðu.<sup>12</sup> Í reynd er hér tekið á pólitísku broti sem almenn hegningarlög ná ekki til og eiga þar ekki heima, heldur í sérrefsilögum eins og önnur refsí-ákvæði sem bundin eru við afmarkaða hópa. Ráðherra ætti að hafa alla burði til að halda uppi vörnum og jafnframt njóta þeirrar reglu að allur vafi jafnt um staðreyndir sem skilning á lögum yrði túlkaður honum í hag. Þetta haggar því ekki að ráðherra getur gerzt brotlegur við almenn hegningarlög auk ráðherraábyrgðarlaga og úrlausn á því fellur einnig undir landsdóm.

Í 51. gr. landsdómslaganna segir að beita skuli ákvæðum laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 að því leyti sem ekki er á annan veg mælt í lögum um landsdóm og við getur átt. Í þessu felst meðal annars að landsdómi ber með stóð í XVI. kafla sakamálalaganna að leggja sjálfstætt mat á rannsókn Alþingis og allan undirbúning málsmeðferðar. Hér verður dómurinn sérstaklega að gæta þeirrar grundvallarreglu að sönnunarbyrði um sekt ákærða og atvik sem telja má honum í óhag hvílir á ákærvaldi, í þessu tilfelli Alþingi. Athygli vekur að í umræðum, þar á meðal ummælum alþingismanna, er klifað á því að lög in um ráðherraábyrgð og landsdómslög in, bæði frá 1963, séu gömul og úrelt og ekki í samræmi við nútíma-viðhorf til refsiréttarfars. Sárasjaldan er vikið að breytingum sem gerðar hafa verið og þá sérstaklega tilvísan í sakamálalög in nr. 88/2008 í 51. gr., en ætla má að þau fullnægi þeim kröfum sem mannréttindaákvæði gera til slíkrar löggjafar. Öðru hefur a.m.k. ekki verið haldið fram.

Aðgerðir Alþingis fram til þess að lögð er fram þingsályktunartillaga um málshöfðun sem jafna má til ákæru eru nánast hliðstæðar lögreglu-

11 Róbert R. Spanó 2005: 5 o.áfr., eink. 60–63. Niðurstaða höfundar er sú að b-liður 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna fullnægi „ekki þeim kröfum um skýrleika refsíheimilda sem leiða af 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar“. Aftur á móti verði ekki fullyrt að á skorti að önnur ákvæði ráðherraábyrgðarlaganna fullnægi þeim kröfum.

12 Í athugasemdum við 10. gr. b í frumvarpi til ráðherraábyrgðarlaganna sagði þetta: „Ákvæði 10. gr. eru óneitanlega nokkuð matskennd. Kemur þar einmitt fram séreðli ráðherraábyrgðarinnar. Það er Alþingi sem fyrst metur þessi atriði, er það ákveður, hvort ástæða sé til málshöfðunar. Sé mál höfðað, verður það hlutverk landsdóms að meta, hvort ráðherra hafi brotið gegn ákvæðum þessum.“ Alþingis-tíðindi 1962 A: 168–169.

rannsókn samkvæmt VII.–XVI. kafla sakamálaganna. En um málsmeðferð á því stigi eru engin ákvæði í landsdómslögnum nema um gerð ákæru sem lýst er að framan. Af því leiðir meðal annars að ráðherrar sem sakaðir eru um embættisbrot njóta ekki réttarstöðu grunaðra manna eða sakborninga áður en þingsályktunartillaga um ákæru er lögð fram. Í því máli sem nú hefur verið stefnt til landsdóms er að vísu tekið fram í greinargerð með þingsályktunartillögunni að ráðherrarnir fjórir hafi notið andmælaréttar við gerð Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 12. apríl 2010 og við gerð skýrslu þingmannanefndarinnar frá september 2010 sem stendur að ákærunni. Þessu verður þó ekki jafnað við þau réttindi sem sakaður maður nýtur við lögreglurannsókn samkvæmt sakamálagögum, þar á meðal að hann hafi átt þess kost að svara sakargiftum og skýra mál sitt með sama hætti og þar er mælt. Úr þessu ætti landsdómur þó að geta bætt með stoð í sakamálagögnum þegar hann fær málið til meðferðar.

Þá má velta því upp hvort landsdómur sé úreltur, þar sem reglur um sérstaka ráðherraábyrgð og landsdóm hafi mótazt löngu áður en þingræðisregla hafði náð viðurkenningu. Réttast sé og eðlilegast að ráðherra lúti hinni almennu refsilöggjöf landsins og almennir dómstólar dæmi um slík brot, en að öðru leyti eigi ráðherra að bera pólitíska ábyrgð fyrir Alþingi og þingræðisreglan veita aðhald. Sá meinbugur er á þessu, að þingið veitir ríkisstjórn ekki það aðhald sem þingræðisreglan ætti að gera. Um þetta er ekki deilt og er meðal annars meirihlutastjórnnum kennt um, þar sem ríkisstjórn og meirihluti þingmanna myndi eina valdablokk, en stjórnarandstaðan megi sín lítils. Það úrræði hefur helzt verið nefnt að skilja betur en gert er milli löggjafar- og framkvæmdarvalds, en ekki hafa menn verið á einu máli um hversu langt skal ganga. Raunar er vandséð hvernig þau skil tryggji viðhlítandi aðhald öðru vísi en ráðherrar verði að hafa samráð við þing um lagasetningu og fjárveitingar, en nægir það? Kann það ekki að enda í hrossakaupum og spillingu?

Hitt sýnist vænlegra að landsdómur veiti framkvæmdarvaldinu nauðsynlegt aðhald með því að Alþingi fengi sér til fulltingis rannsóknarnefnd skipaða löglærðum mönnum til að rannsaka embættisfærslu ráðherra og þar yrði farið eftir ákvæðum sakamálagaga og réttindi hins grunaða eða sakaða til hins ýtrasta tryggð.

Niðurstaðan yrði síðan lögð fyrir Alþingi sem annað tveggja hefðist ekki frekar að eða tillaga um málshöfðun yrði lögð fram þar sem úrslit réðust af atkvæðagreiðslu.<sup>13</sup>

13 Í Danmörku voru árið 1999 sett lög um rannsóknarnefndir sem rannsaka skyldu embættisfærslu ráðherra ef þingið samþykkti ályktun þess efnis. Sjá Eirík Tómasson 2005: 138–139.

Í umræðum sem fylgt hafa þingsályktun um málshöfðun gegn fjórum ráðherrum og orðið hafa tilefni þessara skrifa hafa þær raddir verið háværar að afnema eigi landsdóm eins og vikið hefur verið að hér að framan. En þá hefur staðið á skilmerkilegum svörum um hvað eigi að koma í staðinn og hvernig eigi að taka á embættisbrotum ráðherra.

Hér verður að hafa í huga vaxandi kröfur um aðhald og eftirlit með stjórnarháttum í landinu. Einnig má áréttta að í mörgum ríkjum og þá ekki sízt þeim sem búa við áþekka stjórnarhætti og Íslendingar er tekið á slíkum málum með sérstökum hætti þótt nánari útfærslu megi haga á fleiri en einn veg. Þar kæmi til greina að stofna sérstakan stjórnlagadómstól sem hefði það hlutverk að taka á álitafnum um hvort löggjafi og stjórnvöld starfi í samræmi við stjórnarskrá og tæki einnig við hlutverki landsdóms. Og hinu má svo ekki gleyma að sérlög um ráðherraábyrgð og landsdóm eða hliðstæðu hans hafa varnaðaráhrif með tilvist sinni einni þótt sjaldan reyni á þau — og helst aldrei.<sup>14</sup>

### *Niðurstöður*

Í lýðræðisþróun 19. aldar stóðu þjóðþingin í þeim vanda að veita konungsskipuðum ráðherrum aðhald. Sú leið var víða valin að setja sérstök lög um ráðherraábyrgð og koma á fót sérdómstólum til að dæma í málum sem höfðu voru gegn ráðherrum fyrir embættisbrot. Aðhaldið sem var öðrum þræði pólitískt var fellt í farveg dómsmedferðar.

Refsiákvæði það sem lýtur að góðri ráðsmennsku í embættisstörfum ráðherra hefur sætt gagnrýni sem refsheimild með því að vera ekki nægilega skýrt og fullnægja þannig ekki mannréttindakröfum. En með því er tekið á brotum sem eru sérstaklega bundin störfum ráðherra og eru öðrum þræði pólitísk. Vafi um hvort refsheimild fullnæggi framangreindum kröfum yrði túlkaður ráðherra í vil.

Réttarfarsreglur landsdómslaga hafa ekki þótt í fullu samræmi við nútímavíðhorf til sakamálaréttarfars, en með því að þar er vísað til sakamála-

14 Auk framangreindra rita hefur verið stuðzt við ritgerð Andra Árnasonar (2009) sem byggð er að hluta á samantekt höfundar fyrir skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Þá má einnig nefna ritgerð Bryndísar Hlöðversdóttur (2005). Í þessum ritsmiðum er vísað í aðrar þar sem afla má frekari fróðleiks. Höfundur þakkar Eiríki Tómassyni, Róbert R. Spanó og Halldóri Guðmunds-  
syni ritstjóra Skírnis góðar ábendingar.

laganna nr. 88/2008 má ætla að landsdómur hafi öll úrræði til að haga málsmeðferð þannig að mannréttindi séu tryggð.

Með þingræðisreglunni hafa ráðherrar tekið á sig pólitíska ábyrgð sem ætla mátti að kæmi í stað þeirrar lagalegu ábyrgðar sem mælt er í lögum um ráðherraábyrgð og landsdóm. Reynslan sýnir að reglan tryggir ekki nauðsynlegt aðhald. Meðan svo er virðist orka tvímælis að fella lagalega ábyrgð úr gildi, en tiltekna breytingar mátti gera á gildandi lögum.

### *Heimildir*

#### *Alþingistíðindi*

- Andri Árnason. 2009. Ráðherraábyrgð. *Tímarit lögfræðinga*, 59(3), 239–261.
- Bryndís Hlökkversdóttir. 2005. Eftirlits og rannsóknarhlutverk Alþingis: Forsenda ráðherraábyrgðar. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild* (bls. 71–85). Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Eiríkur Tómasson. 2005. Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild* (bls. 117–142). Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Ellehøj, Sven. 1961. *Højesteret 1661–1961 I*. København: GEC Gads forlag.
- Lárus H. Bjarnason. 1913. *Íslenskt stjórnlagfræði*. Reykjavík: Sigfús Eymundsson.
- Lárus H. Bjarnason. 1914. *Um landsdóminn* [Fylgirit Árbók Háskóla Íslands 1914]. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Pétur Pétursson, Jens Sigurðsson og Gísli Magnússon (ritstj.). 1851. *Tíðindi frá Þjóðfundum Íslendinga árið 1851*. Reykjavík.
- Róbert R. Spanó. 2005. Stjórnarskráin og refsíábyrgð: Meginreglan um skýrleika refsíheimilda (síðari hluti). *Tímarit lögfræðinga*, 55(1), 5–69.

