

Björg Thorarensen

# UM LAGALEGA ÁBYRGÐ RÁÐHERRA OG VALKOSTI VIÐ ENDURSKOÐUN REGLNA UM RÁÐHERRAÁBYRGÐ \*

## *Efnisyfirlit*

1. Inngangur .....	670
2. Rök að baki sérreglum og þróun á Norðurlöndum .....	671
2.1 Ástæður reglna um lagalega ábyrgð vegna pólitískra embættisbrota	671
2.2 Viðhorf stjórnarskrárgjafa annarra Norðurlanda og dómaframkvæmd .....	672
3. Hvað felst í fyrirætlum stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð? .....	675
3.1 Rammi sem lagður er í stjórnarskrá og svigrúm til lagasetningar .....	675
3.2 Hvernig er ráðherraábyrgð ákveðin með lögum? .....	675
3.3 Lögsaga Landsdóms í öllum refsimálum um brot ráðherra í embætti .....	677
3.4 Lögsaga í skaðabótamálum vegna tjóns sem hlýst af ákvörðunum ráðherra .....	677
4. Nokkur álitæfni tengd saksókn, refsíábyrgð og málsmeðferð .....	679
4.1 Helstu ágreiningsefni sem spruttu af Landsdómsmálinu .....	679
4.2 Aðdragandi málshöfðunar og atkvæðagreiðsla á Alþingi .....	680
4.3 Hlutverk Alþingis sem ákæranda eftir málshöfðun .....	681
4.4 Afdrif meginefnis ákærunnar .....	682
4.5 Síðari lagabreytingar sem tengjast undirbúningi málshöfðunar .....	683
5. Afstaða Mannréttindadómstóls Evrópu .....	683
6. Valkostir við endurskoðun lagareglna um ráðherraábyrgð .....	686
6.1 Lagabreytingar innan ramma stjórnarskrárinnar .....	687
6.2 Valkostir um stjórnarskrárbreytingar .....	689
7. Kemur þingleg ábyrgð í stað lagalegrar ábyrgðar? .....	690
8. Lokaorð .....	692
Abstract .....	693
Heimildir .....	694

## 1. Inngangur

Miklu skiptir að skýrar reglur gildi um lagalega ábyrgð ráðherra sem æðstu valdhafa í stjórnýslunni og pólitíska yfirmenn stjórnkerfisins. Í grein þessari verður fjallað um nokkur álitæfni tengd ráðherraábyrgð, en með því er átt við persónulega refsí- og skaðabótaábyrgð á brotum sem maður fremur í ráðherraembætti. Um þessa tegund refsíábyrgðar gilda sérreglur samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar sem felast í því að Alþingi fer með ákærvaldið og Landsdómur dæmir í slíkum málum. Auk þess eru aðdragandi ákæru og málsmeðferð fyrir dómi í veigamiklum atriðum ólík því sem almennt gildir í sakamálum. Þá er meirihluti fimmtán dómenda í Landsdómi kjörinn af Alþingi til sex ára í senn og mál um ráðherraábyrgð eru aðeins dæmd á einu dómstigi.

Allt frá því að Landsdómur kvað upp dóm í máli Alþingis gegn Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, þann 23. apríl 2012 hafa verið uppi gagnrýnisraddir, ekki síst á vettvangi stjórnmalanna, um nauðsyn þess að breyta þessari skipan. Í frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár, byggðu á tillögum stjórnlagaráðs, sem lagt var fram á Alþingi haustið 2012 var lagt til að ákærvald Alþingis og Landsdómur yrðu aflögð.<sup>1</sup> Þá hafa á síðustu árum ítrekað farið fram umræður á Alþingi um efnið og m.a. hafa verið lagðar fram tillögur til þingsályktunar um óréttmæti málshöfundar Alþingis haustið 2010.<sup>2</sup> Þótt Mannréttindadómstóll Evrópu hafi árið 2017 skorið úr um að ákæra og málsmeðferð í Landsdómsmálinu hafi ekki brotið gegn réttindum sakbornings samkvæmt Mannréttinasáttmála Evrópu hefur það ekki slegið á umræðu um að breytinga sé þörf, en ekki er þó ljóst hvaða markmiðum þær skuli stefna að.

Í þessari grein verður varpað ljósi á tengsl lagalegrar og pólitískrar ábyrgðar ráðherra og lagt mat á hvort þau rök sem upprunalega lágu að baki sérreglum um ráðherraábyrgð eigi við í nútímanum. Verður þar einnig litið til þróunar stjórnskipunarreglna annarra Norðurlanda. Í því ljósi verður leitað svara við því hvort tímabært sé að afnema með öllu sérreglur um ráðherraábyrgð eða hvort og þá hvaða valkostir eru uppi um endurskoðun þeirra. Þar verður sérstaklega litið til lagalegrar umgjörðar og hins víðtæka svigrúms sem stjórnarskráin veitir almenna löggjafanum til að útfæra nánar fyrirmæli um saksókn ráðherra og refsíábyrgð, meðferð mála fyrir Landsdómi og skipan dómsins.<sup>3</sup>

---

\* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum.

<sup>1</sup> Þskj. 519, 415. mál 2012-2013 bls. 17.

<sup>2</sup> Sjá síðast þskj. 700, 490. mál 2017-18.

<sup>3</sup> Hér eru ekki tók á að lýsa með tæmandi hætti inntaki ráðherraábyrgðar, skilyrðum refsíábyrgðar eða málsmeðferð fyrir Landsdómi en nýjustu heildstæðu umfjöllun um þau efni er að finna í riti höfundar þessarar greinar *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður* og

## 2. Rök að baki sérreglum og þróun á Norðurlöndum

2.1 Ástæður reglna um lagalega ábyrgð vegna pólitískra embættisbrota Núgildandi fyrirkomulag um ráðherraábyrgð og Landsdóm hefur verið við lýði lítt breytt frá byrjun síðustu aldar eftir að heimastjórn komst á árið 1904 og framkvæmdarvald fluttist inn í landið frá Danmörku. Það var tekið upp að danskri fyrirmynd sem rakti rætur sínar til aðstæðna við afnám einveldis um miðja 19. öld og stöðu danska þingsins gagnvart konungsvaldi áður en þingræði komst á.<sup>4</sup> Ráðherrar störfuðu í umboði konungs en sóttu umboð sitt ekki til þingsins eins og reyndin varð þegar þingræði komst á um aldamótin 1900. Þannig hafði þingið hvorki möguleika til að hafa áhrif á hverjir veldust til ráðherradóms né úrræði til að koma þeim frá og gat ekki gefið konungi fyrirmæli um að leysa ráðherra frá embætti.<sup>5</sup> Þegar grunur lék á lögbrotum ráðherra í embætti gat þingið þó neytt þess úrræðis að sækja hann til saka eftir sérreglum um ráðherrabyrgð sem festar voru í stjórnarskrá. Þessar sérreglur studdust við sjónarmið um eðli þeirra brota sem framin væru af ráðherra og markmið reglna um ráðherraábyrgð var að leggja hegningu við brotum sem óttast mætti af ráðherra sérstaklega og almenn refsíákvæði um brot í opinberu starfi næðu ekki til. Refsíákvæði um háttsemi ráðherra ættu því fyrst og fremst við um *pólitísk embættisbrot* hans.<sup>6</sup>

Sögulegar ástæður eru einnig fyrir því að saksóknarvaldið var sett í hendur þingsins í stað þess að almennar reglur giltu um málsókn og meðferð sakamála gegn ráðherrum. Þannig voru embættisbrot ráðherra talin pólitísk í eðli sínu sem fyrr segir. Með þeim brygðist ráðherra einkum skyldum sínum gagnvart þinginu sem gæti þá sótt hann til ábyrgðar. Hitt hefur líka þýðingu að á 19. öld og reyndar langt fram á 20. öld var skipulag ákærvaldsins með allt öðrum hætti en nú og viðhorf um sjálfstæði þess önnur. Meðferð ákærvalds er þáttur í framkvæmdarvaldi og þannig stjórnarmálefni sem heyrir undir

---

*handhafar ríkisvalds* frá 2015, bls. 397-420 og grein Andra Árnasonar: „Ráðherraábyrgð“ frá 2009, bls. 239-261. Af eldri fræðiskrifum um ráðherraábyrgð vísast til rita Ólafs Jóhannessonar, *Stjórnskipun Íslands* frá 1960, bls. 157-171, Lárusar H. Bjarnasonar *Íslensk stjórnlagafraði* frá 1913, bls. 109-140 og Einars Arnórssonar *Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði* frá 1927, bls. 79-86.

<sup>4</sup> Nánari umfjöllun um sögulegan uppruna ráðherraábyrgðarreglna í Danmörku má sjá í Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 35-55. Sjá einnig um samanburð við íslenskan rétt, Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 126.

<sup>5</sup> Sigurður Línal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“, bls. 524.

<sup>6</sup> Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 159.

ráðherra. Fyrr á tímum voru ákærndur í nánum tengslum við þann ráðherra sem fór með yfirstjórn dómsmála. Hér á landi var valdstjórnin og síðar dómsmálaráðherra ákærandi í refsimálum allt til ársins 1961. Eðlilega fór ekki vel á því að dómsmálaráðherra færi með ákærvald gagnvart samráðherrum sínum. Ekki aðeins hefði það getað skapað hættu á pólitískri misnotkun slíks valds, heldur hefði augljóslega reynst örðugt að bregðast við brotum ráðherrans sjálfs.<sup>7</sup>

Hugmyndin um ákærvald þingsins var upprunalega sótt til enskrar stjórnskipunar og reyndist þetta úrræði mikilvægt tæki í baráttu þings gagnvart valdi konungs, en lagðist þar af eftir að þingræði komst á og var ekki beitt eftir 1805. Þessi skipan varð engu að síður fyrirmynd hinna sérstöku reglna sem mörg ríki tóku upp á 19. öld um ráðherraábyrgð og sérdómstól til að dæma í slíkum málum, þar með talið í stjórnskipun Norðurlanda.<sup>8</sup>

Þeirri skipan að sérdómstóll, að hluta til skipaður dómurum kjörnum af þinginu, skyldi dæma um lagalega ábyrgð ráðherra var komið á með stjórnarskrá Noregs árið 1814 með fyrirmælum um Ríkisrétt. Hefur hún verið studd rökum um sérstöðu hinna pólitísku embættisbrota og að þau málefni sem réttinum sé ætlað að leggja dóm á kalli á vissa *innsýn í pólitísk málefni*. Í dönskum fræðum um efnið hefur með sama hætti frá öndverðu verið stuðst við þessa kenningu, að mál sem höfðuð eru gegn ráðherra tengist sérstöðu starfa hans í því embætti sem séu af pólitískum toga og því sé þörf á slíkri innsýn kjörinna dómenda sem embættisdómarar hefðu alla jafna ekki.<sup>9</sup> Hér á landi hefur einnig verið viðurkennt að Landsdómur hafi ákveðið pólitískt ívaf og við setningu núgildandi laga um Landsdóm nr. 3/1963 var reynt að „fullnægja ýtrustu kröfum um réttaröryggi, án þess að sleppt sé því pólitíska ívafi sem frá upphafi hefur tíðkapt í því líkum dómstólum“.<sup>10</sup>

## 2.2 Viðhorf stjórnarskrárgjafa annarra Norðurlanda og dómaframkvæmd

Í stjórnarskrám annarra Norðurlanda en Íslands eru enn til staðar sérreglur um ráðherrabyrgð og saksókn gegn ráðherrum fyrir sérdómstóli á einu dómstigi en þær hafa þó sætt endurskoðun og ýmsum breytingum frá fyrstu gerð. Í öllum ríkjum er ákvörðun um

---

<sup>7</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 409.

<sup>8</sup> Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 479 og Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*. 3. útg., bls. 193.

<sup>9</sup> Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 480.

<sup>10</sup> Alþt. 1962-63, A-deild, þskj. 3, bls. 161.

saksókn enn á hendi þjóðþinga og alls staðar nema í Svíþjóð fer Ríkisréttur með slík mál þar sem hluti dómenda er kjörinn af þinginu til fyrirfram ákveðins tíma í senn, fimm eða sex ára, en að öðru leyti sitja þar embættisdómarar úr æðstu dómstólum.<sup>11</sup> Í danska Ríkisréttinum er fjöldi kjörinna dómara og hæstaréttardómara jafn, þ.e. 15 úr hvorum hópi eða alls 30 og fjöldinn er einnig jafn í Ríkisrétti Finnlands, fimm kjörnir dómarar og fimm dómarar úr æðstu dómstólum ríkisins. Í þeim norska eru kjörnir dómarar hins vegar í meirihluta eða sex á móti fimm dómurum úr Hæstarétti. Í Svíþjóð var Ríkisréttur lagður af 1974 en stjórnskipunarnefnd sænska þingsins getur hins vegar ákveðið að höfða mál gegn ráðherra fyrir fullskipuðum Hæstarétti Svíþjóðar.

Af þessu sést að þótt ákvæði stjórnarskráa þessara ríkja um ráðherra og ríkisstjórnir hafi tekið margvíslegum breytingum á síðustu öld hefur þessum sérreglum verið viðhaldið.<sup>12</sup> Í nýjustu norrænu stjórnarskránum, grein 13:3 í þeirri sænsku frá 1974 og 114. og 115. gr. þeirrar finnsku frá 1999 er jafnframt að finna ítarlegustu ákvæðin um efnið, þar á meðal um aðdraganda málsóknar með rannsókn á embættisfærslum ráðherra þar sem stjórnlaganefndir, fastanefndir þinganna sem fjalla um stjórnskipunarmálefni, gegna lykilhlutverki.<sup>13</sup>

Loks má geta þess að fyrir mælum stjórnarskráa Norðurlanda um skilyrði refsíábyrgðar er misjafnlega háttað. Ítarlegast eru þau rakin í 116. gr. finnsku stjórnarskrárinnar sem kveður á um að sækja megi ráðherra til saka fyrir brot í embætti hafi hann af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brotið gróflega gegn skyldum sínum sem ráðherra eða að öðru leyti augljóslega sýnt af sér ólögmæta háttsemi. Eins er fjallað um saknæmiskilyrði í sænsku stjórnarskránni í grein 13:3 og þarf ráðherra að hafa sýnt af sér ásetning eða stórfellt gáleysi. Í norska stjórnarskrárákvæðinu um efnið í 86. gr., sem var endurskoðað og breytt árið 2007, er nú tilgreint að ráðherra verði saksóttur fyrir refsiverða eða aðra ólögmæta háttsemi í embætti þar sem hann hefur brotið gegn stjórnskipulegum skyldum sínum. Ekki er vikið að saknæmisskilyrðum í dönsku stjórnarskránni frekar en þeirri íslensku. Nánari reglur um refsíábyrgð ráðherra koma fram í almennum lögum allra ríkjanna. Með tilliti til krafna um skýrleika refsiheimilda í nútíma sakamálaréttarfari

---

<sup>11</sup> Í Noregi og Finnlandi nær lögsaga Ríkisréttarins til brota fleiri embættismanna, þar á meðal dómara æðstu dómstóla, svo og þingmanna í Noregi, sbr. 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar og umboðsmanns þingsins í Finnlandi, sbr. 101. gr. finnsku stjórnarskrárinnar.

<sup>12</sup> Björg Thorarensen: „Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive“, bls. 94.

<sup>13</sup> Sbr. Joakim Nerglius: *Svensk Statsrätt*, bls. 313 og Jaakko Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, bls. 147.

verða lög að setja fram skýrari verknaðarlýsingu á þeirri háttsemi ráðherra sem telst refsiverð.<sup>14</sup>

Virgni þessa úrræðis sem þingin hafa til að sækja ráðherra til lagalegrar ábyrgðar hefur reynst mjög misjöfn á milli ríkja. Frá upphafi hafa fimm dómar gengið í danska Ríkisréttinum, árið 1856, tveir dómar árið 1877, 1910 og síðast árið 1995. Síðasta málið höfðaði danska þjóðþingið árið 1993 gegn Erik Ninn-Hansen, fyrrverandi dómsmálaráðherra, fyrir ólögsmæta og ótilhlýðilega málsmeðferð tengda umsóknum hælisleitenda, í embætti dómsmálaráðherra. Var hann sakfelldur og dæmdur til refsingar 22. júní 1995.<sup>15</sup>

Ríkisréttur Noregs hefur fengið átta mál gegn ráðherrum til meðferðar frá upphafi, síðast árið 1927.<sup>16</sup> Þegar Ríkisréttur var lagður niður í Svíþjóð árið 1974 hafði hann ekki fengið mál til meðferðar í 120 ár. Frá upphafi hafa fjögur mál verið höfðuð fyrir Ríkisrétti Finnlands, árin 1933, 1953, 1961 og 1994. Síðast fór fram rannsókn árið 2010, vegna gruns um spillingarbrot Matti Vanhanen fyrrverandi forsætisráðherra en stjórnlaganefnd þingsins taldi ekki ástæðu til að ákæra yrði gefin út kjölfar lögreglurannsóknar.<sup>17</sup>

Af þessu sést að á 20. öldinni reyndi oftast á saksókn ráðherra í Finnlandi. Úrræðið virðist eins koma til álita á grundvelli hinna endurskoðuðu ákvæða finnsku stjórnarskrárinnar um efnið frá 1999, í ljósi fyrrgreindrar rannsóknar á embættisfærslum ráðherra árið 2010. Sem fyrr segir fer stjórnlaganefnd finnska þingsins með veigamiknið hlutverk í aðdraganda rannsóknar á meintum brotum ráðherra. Hún getur hafið slíka rannsókn að eigin frumkvæði skv. 115. gr. stjórnarskrárinnar og staðið að kæru á embættisfærslum ráðherra til lögreglu sem rannsakar málið að hætti sakamála. Getur þingið ekki ákveðið að ákæra ráðherra nema álit stjórnlaganefndarinnar liggi fyrir, sbr. 114. gr.

---

<sup>14</sup> Nánari lagafyrirmæli um ráðherraábyrgð voru þó fyrst færð í lög í Danmörku árið 1964, sbr. lög nr. 117/1964 sem eru enn í gildi. Þau eru mun styttri en íslensku lögin um sama efni og ekki er byggt á sömu flokkum brota auk þess sem þau geyma sérákvæði í 2. mgr. 5. gr. um refsinaemi þess að ráðherra gefi þjóðþinginu rangar eða villandi upplýsingar. Sjá nánar Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 126.

<sup>15</sup> Dómurinn er birtur í *UfR*. 1995.672. Úr álitaefnum um sjálfstæði og óvilhðillum dómenda í Ríkisrétti hafði áður verið leyst í úrskurði frá 5. janúar 1994, sbr. *UfR*. 1994.409. Niðurstaðan var kærð til Mannréttindadómstóls Evrópu sem hafnaði því að brotið hefði verið gegn rétti sakbornings til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhðillum dómstóll í skilningi 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Sjá ákvörðun dómstólsins í máli *Ninn-Hansen gegn Danmörku* frá 18. maí 1999, nr. 28972/95, en nánar verður vikið að henni síðar.

<sup>16</sup> Arne Fliflet: *Grunnloven. Kommentarutgave*, bls. 352.

<sup>17</sup> Jaakko Husa: *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, bls. 147.

### 3. Hvað felst í fyrirmælum stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð?

#### 3.1 Rammi sem lagður er í stjórnarskrá og svigrúm til lagasetningar

Hér á landi var fátt sem benti til þess að nokkurn tíma myndi reyna á refsíábyrgð ráðherra enda vöknudu ekki álítaefni um það í meira en öld eftir að ákvæði um ráðherraábyrgð bættist í stjórnarskrána með stj. skl. nr. 16/1903. Tilvísun til Landsdóms kom inn í ákvæðið 1920 og stendur það nú efnislega óbreytt í 14. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Samkvæmt því bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra og Landsdómur dæmir þau mál. Þau fyrirmæli sem leidd verða af stjórnarskránni um þessi efni eru þrjúþætt; Í *fyrsta lagi* að reglur um ráðherraábyrgð skuli vera í lögum, í *öðru lagi* að ákærvald vegna embættisbrota ráðherra sé í höndum Alþingis og loks í *þriðja lagi* að til skuli vera sérstakur dómstóll sem ber heitið Landsdómur sem dæmi í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða á hendur ráðherra.

Af þessu sést að íslenska stjórnarskráin veitir löggjafanum talsvert svigrúm til að kveða nánar á um skilyrði ráðherraábyrgðar, skipan Landsdóms, ákæruleglur, málsmeðferð og viðurlög. Í samamburði við önnur Norðurlönd geymir hún opnustu heimildirnar til að útfæra nánar reglur um þessi efni í almennum lögum.<sup>18</sup> Þær er nú að finna í lögum nr. 3/1963 um Landsdóm (ldl.) og nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð (rábl.). Þá er gert ráð fyrir Landsdómi sem sérdómstóli í 4. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016, án frekar lýsingar á skipan hans enda er öllum reglum um hann safnað saman í fyrrgreindum lögum nr. 3/1963.

#### 3.2 Hvernig er ráðherraábyrgð ákveðin með lögum?

Sem fyrr segir gerir stjórnarskráin aðeins ráð fyrir því að ráðherraábyrgðin sé ákveðin með lögum án frekari tilgreiningar. Þótt fyrirmæli hennar um þetta atriði hafi ekki breyst í eina öld fór gagnger endurskoðun fram á refsíákvæðum um efnið við setningu framan- greindra lagabálka árið 1963, sem leystu af hólmi fyrstu lögin um efnið, um ráðherraábyrgð nr. 2/1904 og um Landsdóm nr. 11/1905. Við

---

<sup>18</sup> Að þessu leyti greinir íslenska stjórnarskráin sig frá þeirri dönsku sem geymir ítarlegar reglur um skipan Ríkisréttar Danmerkur í 59. og 60. gr., þar á meðal fyrirmæli um að þingið kjósi hluta dómenda. Eins er í ákvæðum um ríkisrétt í 86. og 87. gr. norsku stjórnarskrárinnar og 101. gr. finnsku stjórnarskrárinnar að finna áþekk fyrirmæli um skipan dómsins.

setningu núgildandi laga var ítarlega fjallað um þá spurningu hvort enn væri þörf fyrir sérreglur um ráðherraábyrgð, í ljósi þess að ráðherrar bæru pólitíska ábyrgð gagnvart þinginu og meirihluti þingmanna gæti ákveðið að víkja þeim úr embætti. Í skýringum með lögum um ráðherraábyrgð var undirstrikuð nauðsyn þess að viðhalda slíkum reglum. Var bent á þá sérstöðu sem störf ráðherra hefðu í samanburði við aðra embættismenn og að þeir gætu orðið sekir um misferli sem kæmi tæplega til álita hjá öðrum opinberum starfsmönnum. Því væri þrátt fyrir allt þörf á sérstökum ráðherraábyrgðarlögum þar sem hegning væri lögð við brotum sem óttast mætti sérstaklega af ráðherra og ákvæði almennra hegningarlaga næðu ekki til.<sup>19</sup>

Í ákvæðum rábl. er sú leið farin að skilgreina þau embættisbrot sem ráðherra getur gerst sekur um í embætti með athöfnum sínum eða athafnaleysi. Ráðherraábyrgðin nær aðeins til þeirra brota sem ráðherra fremur í embættisrekstri sínum, svokallaðra embættisbrota, og einskorðast lögsaga Landsdóms við slík mál.<sup>20</sup> Samkvæmt lögnum er brotum skipað í þrjá flokka; stjórnarskrárbrot samkvæmt 8. gr., brot á öðrum landslögum samkvæmt 9. gr. og svokölluð brot á góðri ráðsmennsku samkvæmt 10. gr. Síðastnefnda ákvæðið lýtur að því annars vegar að ráðherra misbeiti stórlega valdi sínu þótt hann fari ekki beinlínis út fyrir embættistakmörk sín (a-liður) eða framkvæmi nokkuð eða valdi því að framkvæmt sé nokkuð sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum (b-liður). Þá eru saknæmisskilyrði talin í 2. gr. rábl. sem vísa til þess að ráðherra hafi annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu og tekið er fram að ábyrgðin nái bæði til athafna og athafnaleysis. Þá er ljóst að refsíábyrgð ráðherra einskorðast ekki við brot sem talin eru í 8.-10. gr. rábl., enda segir í 2. mgr. 1. gr. laganna að ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi taki einnig til ráðherra eftir því sem við getur átt.

---

<sup>19</sup> Alþt. 1962-63, A-deild, þskj. 3 og 4, bls. 145 og 164.

<sup>20</sup> Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“ (2005), bls. 124.



### 3.3 *Lögsaga Landsdóms í öllum refsímálum um brot ráðherra í embætti*

Af fyrirmælum stjórnarskrárinnar um að Alþingi ákæri og Landsdómur hafi lögsögu í málum um refsíabyrgð ráðherra leiðir að hér undir falla ekki aðeins þau brot sem lýst er í ákvæðum rábl. heldur einnig brot ráðherra í starfi samkvæmt XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (alm. hgl.) Sem dæmi má nefna að ef saksóknari myndi ákæra ráðherra fyrir brot á ákvæðum þeirra laga, t.d. brot á þagnarskyldu samkvæmt 136. gr. fyrir héraðsdómi, bæri dómstóli að vísa málinu frá. Þetta getur óneitanlega leitt til óeðlilegrar niðurstöðu, enda víst að mun torveldara er að höfða refsímál fyrir Landsdómi en almennum dómstólum með þeirri afleiðingu að ráðherra nýtur í raun ákveðinnar friðhelgi fyrir saksókn.

Þannig getur skapast sérstæð aðstaða hafi ráðherra t.d. gefið undirmanni sínum fyrirmæli um að fremja brot í opinberu starfi eða sé hann hlutdeildarmaður í broti undirmanns síns samkvæmt ákvæðum XIV. kafla alm. hgl. Verður sá síðarnefndi þá sóttur til saka og refsað fyrir háttsemina fyrir almennum dómstólum en Alþingi getur ákveðið að aðhafast ekkert gagnvart ráðherra.<sup>21</sup> Á hinn bóginn er víst að undir reglurnar um ráðherraábyrgð falla ekki brot sem ráðherra fremur án nokkurra tengsla við starf sitt, t.d. umferðarlagabrot eða ofbeldisbrot. Í þeim tilvikum myndi lögreglustjóri eða ríkissaksóknari rannsaka mál og sækja til saka fyrir almennum dómstólum eftir venjulegum reglum.

### 3.4 *Lögsaga í skaðabótamálum vegna tjóns sem hlýst af ákvörðunum ráðherra*

Fyrirmæli 14. gr. stjórnarskrárinnar takmarkast við ákvörðun um refsíabyrgð ráðherra vegna embættisbrota og höfðun sakamáls með ákæru Alþingis. Hér að framan hefur verið lýst lögsögu Landsdóms til þess að skera úr um slíka refsíabyrgð. En ráðherra getur einnig borið persónulega fébótaábyrgð vegna tjóns sem hann veldur með refsiverðu embættisbroti. Í 13. gr. rábl. er tilgreint að hægt sé að dæma ráðherra til greiðslu skaðabóta samhliða sakfellingu fyrir refsingu. Hafi ráðherra

---

<sup>21</sup> Þessi aðstaða getur verið raunhæf. Í því sambandi má nefna að með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. nóvember 2014, nr. S-651/2014 var aðstoðarmaður innanríkisráðherra sakfelldur fyrir brot gegn þagnarskyldu samkvæmt 136. gr. alm. hgl. vegna miðlunar persónuupplýsinga úr innanríkisráðuneytinu til fjölmiðla í máli hælisleitanda. Hefði grunur vaknað um brot ráðherra á sama ákvæði hefði aðeins Landsdómur getað dæmt það mál eftir ákæru Alþingis.

bakað sér slíka ábyrgð gagnvart einstaklingum eða einkaaðilum getur tjónþoli haft slíka kröfu uppi í málinu sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherra fyrir Landsdómi. Jafnframt hefur tjónþoli fullt forræði yfir sakarefninu og getur höfðað sjálfstætt skaðabótamál fyrir almennum dómstólum. Þar er hægt að krefja ráðherra persónulega um skaðabætur (ekki aðeins sem fyrirsvarsmann ráðuneytis) vegna embættisathafna hans án tillits þess að álítaefni séu um refsiverð embættisbrot.

Um meðferð skaðabótamáls sem einstaklingur höfðar gegn ráðherra fer eftir almennum reglum um meðferð einkamála.<sup>22</sup> Slík mál eru fátíð, sbr. þó *Hrd. frá 14. apríl 2011, í máli nr. 412/2010*. Þar höfðaði umsækjandi um embætti héraðsdómara mál gegn Árna M. Mathiesen sem hafði verið settur dóms- og kirkjumálaráðherra og skipaði annan umsækjanda í embættið sem stóð stefnanda að baki samkvæmt umsögn dómnefndar um hæfni umsækjenda. Niðurstaða dómsins var að ráðherra hefði brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og taldi meirihluti dómara einnig að skilyrðum b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 um miskabætur væri fullnægt. Þar sem ekki var talið að ákvæði laga girtu fyrir að ráðherra gæti orðið skaðabótaskyldur eftir almennum reglum vegna stjórnsýsluákvörðunar sinnar voru íslenska ríkið og ráðherra í sameiningu dæmd til að greiða G miskabætur.

Venjan er hins vegar að stefna ríkinu til greiðslu skaðabóta vegna tjóns sem leiðir af stjórnarathöfn ráðherra. Í því sambandi má nefna nýleg mál þar sem deilt var á embættisfærslur dómsmálaráðherra vegna skipunar dómara í Landsrétt vorið 2017 og var ríkinu var stefnt til greiðslu miskabóta vegna brota ráðherra á stjórnsýslulögum, sbr. *Hrd. frá 19. desember 2017 í málum nr. 591/2017 og 592/2017*. Varð niðurstaðan í þeim að málsmeðferð ráðherra við skipun í embætti dómara við Landsrétt í júní 2017 hefði verið andstæð 10. gr. stjórnsýslulaga og var ríkið dæmt til að greiða stefnendum miskabætur á grundvelli b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga.

Þeirri spurningu má velta upp hvort staðfest brot ráðherra á stjórnsýslulögum líkt og í framangreindum dómum um skipun dómara sem leiddu til bótaskyldu ríkisins hefðu getað varðað refsíábyrgð á grundvelli b.-liðar 9. gr. rábl. sem fjallar um brot ráðherra gegn lögum við framkvæmd starfa sinna. Hér verður að taka mið af eðli brotanna og þeirri kröfu 2. gr. rábl. að ráðherra hafi af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi brotið gegn landslögum. Því geta aðeins alvarlegustu tilvik

---

<sup>22</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 408

embættisbrota komið til álita sem grundvöllur refsíábyrgðar ráðherra.<sup>23</sup> Embættisverk ráðherra í framangreindum málum um dómarskipanir komu ekki til umræðu sem mögulegur grundvöllur ráðherraábyrgðar, en slíkt hefði vissulega getað komið til álita þar sem ætla má að saknæmisskilyrði hafi verið uppfyllt. Umhugsunarefni er þó að meirihluti þingsins virðist ekki hafa litið lögbrot ráðherra við dómarskipanir alvarlegum augum, en vorið 2018 var felld tillaga um vantraust á dómsmálaráðherra sem var borin upp af þingmönnum stjórnarandstöðunnar vegna embættisfærslna ráðherra við skipun dómara í Landsrétt.<sup>24</sup>

Þess má loks geta að háttsemi ráðherra sem tengist embætti án þess að varða tilgreinda embættisathöfn getur verið bundin persónu hans, t.d. ummæli hans sem fela í sér meinta meingerð eða ærumeiðingar gegn einstaklingi. Í slíkum málum yrði ráðherra stefnt persónulega til greiðslu miskabóta, sbr. *Hrd. frá 25. september 2003 í máli nr. 36/2003*, en þar var Árni M. Mathiesen sýknaður af kröfu um miskabætur þar sem gagnrýni hans sem sjávarútvegsráðherra á þáttagerðarmann í sjónvarpi var talin rúmast innan tjáningarfrelsis hans samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar.

#### 4. Nokkur álitæfni tengd saksókn, refsíábyrgð og málsmeðferð

##### 4.1 Helstu ágreiningsefni sem spruttu af Landsdómsmálinu

Á undanförunum áratugum hafa lögin um ráðherraábyrgð og Landsdóm sætt gagnrýni hér á landi í ljósi réttarþróunar í sakamálaréttarfari, einkum um aðdraganda málshöfðunar, ákvörðunarvald um saksókn, samsetningu dómsins og málsmeðferð fyrir honum auk álitamála um verknaðarlýsingu brota í lögum um ráðherraábyrgð. Að nokkru leyti voru málsmeðferðarreglur laga um Landsdóm nr. 3/1963 færðar til samræmis við reglur um meðferð sakamála fyrir dómi árið 2008, sbr. 51. gr. ldl. Að þessu leyti var gerð þörf bragarbót en fyrir þann tíma giltu reglur um meðferð einkamála um málsmeðferð fyrir Landsdómi.<sup>25</sup> Þegar þær forsendur breyttust vegna lagaþróunar var rökrétt að færa málsmeðferð til samræmis því sem almennt gildir í sakamálum, enda er um refsímál að ræða og tryggja þarf ýmis lágmarksréttindi sakaðs

---

<sup>23</sup> Björg Thorarensen: „Svigrúm og ábyrgð/ábyrgðarleysi ráðherra við skipun dómara“, bls. 153.

<sup>24</sup> Sjá þskj. 458, 344. mál 2017-2018.

<sup>25</sup> Sjá nánar um röksemdir fyrir því í grein Eiríks Tómassonar: „Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“, bls. 112.

manns til að hann njóti réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Eftir að fyrsta málið var höfðað fyrir Landsdómi gegn Geir H. Haarde fyrrverandi forsætisráðherra (Landsdómsmálið) í kjölfar ályktunar Alþingis 28. september 2010 beindist athyglin að nokkrum atriðum sem álitamál er hvort þarfnist endurskoðunar. Í *fyrsta lagi*, að engin rannsókn fari fram á ætluðum brotum ráðherra áður en Alþingi ákveður að höfða mál, sambærileg við lögreglurannsókn í sakamálum, en þá fyrst er kjörinn saksóknari til að afla gagna til að undirbúa ákæruna. Í *öðru lagi*, hvort ákvörðun um ákæru á hendi Alþingis sé í eðli sínu pólitísk. Í *þriðja lagi* hefur verið gagnrýnt að hluti dómaraanna sé kjörinn af Alþingi en það stefni sjálfstæði þeirra í hættu. Loks hefur í *fjórða lagi* verið dregið í efa að verknaðarlýsing ákvæða laga um ráðherraábyrgð, einkum 10. gr. sem fyrr var lýst um stórfellda misbeitingu valds, án þess að ráðherra hafi beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín standist þær kröfur sem gerðar eru til skýrleika refsheimilda skv. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>26</sup> Landsdómur leysti úr margþættum ágreiningsefnum sem tengdust m.a. skýrleika refsheimilda, skipan dómsins og ýmsum réttarfarsatriðum bæði í sérstökum úrskurðum og efnisdómi í málinu sem gekk 23. apríl 2012, en ekki eru tók á að greina þau til hlítar hér.<sup>27</sup> Hér á eftir verður varpað ljósi á nokkra þætti sem gagnrýni sættu í tengslum við saksókn, málsmeðferðar og refsíbyrgð.

#### 4.2 Aðdragandi málhöfðunar og atkvæðagreiðsla á Alþingi

Ákvörðun Alþingis um að höfða mál gegn fyrrverandi forsætisráðherra, þann 28. september 2010 var tekin að tillögu nefndar níu þingmanna sem hafði verið falið að móta tillögur um viðbrögð við niðurstöðum ítarlegrar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem var sett á fót með lögum 142/2008 og rannsakaði aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Meirihluti þingmannanefndarinnar lagði síðan fram tillögu til þingsályktunar um málhöfðun gegn fjórum fyrrverandi ráðherrum sem voru, auk forsætisráðherra, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir utanríkisráðherra, Árni M. Mathiesen fjármála-

---

<sup>26</sup> Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 285-287.

<sup>27</sup> Sbr. úrskurði Landsdóms frá 22. mars 2011, 10. júní 2011 og 3. október 2011. Þá var í tengslum við málið með dómi Landsdóms frá 8. mars í máli nr. 1/2011 (saksóknari Alþingis gegn Þjóðskjalasafni Íslands), vísað frá kæru á úrskurði héraðsdóms sem varðaði haldlagningu gagna.

ráðherra og Björgvin G. Sigurðsson viðskiptaráðherra. Niðurstaða atkvæðagreiðslunnar var að samþykkja eingöngu málshöfðun gegn fyrrverandi forsætisráðherra.<sup>28</sup> Samkvæmt 13. gr. 1dl. voru kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni enda var sókn málsins þaðan í frá bundin við þau. Því var nauðsynlegt að tilgreina þau nákvæmlega því saksóknara er óheimilt að bæta við fleiri atriðum en þeim sem ályktunin telur í ákærana. Eftir atvikum getur Alþingi ákveðið að bæta þeim við síðar með nýrri ályktun og yrðu hin nýju kæruatriði þá sameinuð upphaflega málinu.

Umhugsunarefni er hvort heppilegt er að ákvörðun um málshöfðun sé tekin af Alþingi sjálfu frekar en að saksóknari ákveði eða geri tillögu um hana til Alþingis að lokinni sakamálarannsókn. Þannig er vandmeðfarið að leggja grunn að ákærinni í þingsályktun áður en slík rannsókn hefur farið fram þar sem ýmsar upplýsingar kynnu að koma fram sem varpað geta ljósi á málið. Þá má deila á þann aðdraganda Landsdómsmálsins að ákvörðun meirihluta þingmanna um að höfða mál gegn fyrrverandi ráðherra hafi verið runnin af pólitískum rótum í stað efnislegs mats á því hvort ákæran væri líkleg til sakfellis eins og almennt gildir um höfðun sakamála. Þannig hafi skapast sú ásynd að niðurstöður atkvæðagreiðslunnar haustið 2010 um að ákæra aðeins einn þeirra fjögurra ráðherra sem þingsályktunartillagan beindist að hafi ráðist af pólitískum hvötum þingmanna fremur en málefnalegum sjónarmiðum.

#### 4.3 Hlutverk Alþingis sem ákæranda eftir málshöfðun

Sú óvissa kom upp tengd saksóknarvaldinu sem gildandi lög veita ekki skýr svör við, hvort Alþingi geti ákveðið að eigin frumkvæði að fella niður mál sem er komið til meðferðar hjá Landsdómi. Ef nýr þingmeirihluti skapast eftir kosningar væri þannig hægt um vik að fella niður mál gegn ráðherra sem nýtur pólitísks stuðnings nýs meirihluta þingmanna. Var sú skoðun lengi viðtekin í fræðiskrifum að eftir að saksóknari og þingnefnd hefðu verið kjörin samkvæmt 13. gr. 1dl. væri málið komið úr höndum Alþingis og hvorki sama þing né annað nýskipað gæti eftir það afturkallað málsókn.<sup>29</sup> Í ljósi þess að Alþingi er formlegur ákærandi í málinu má telja rökrétt að hér gildi almennar lögmæltar heimildir ákæranda til þess falla frá ákæru svo sem að nýjar

<sup>28</sup> Sjá tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherra í þskj. 1503, 707. mál 2009-2010. Tillagan var samþykkt á Alþingi 28. september 2010, sem þingsályktun nr. 30/138, sbr. þskj. 1538, 706. mál 2009-2010.

<sup>29</sup> Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 162.

upplýsingar komi fram um málið eða sérstakar aðstæður mæli með því að fallið verði frá saksókn, sbr. einnig 153. gr. laga um meðferð sakamála (skml.). Slík ákvörðun verður þó að byggjast á málefnalegum rökum eins og á við um meðferð annarra sakamála.

Í ljósi þess að saksóknari þingsins tekur við umsjón saksóknarvaldsins eftir að hann er kosinn eru sterk rök fyrir því að hann eigi frumkvæðið í þessu tilliti og að hann beini því til þingsins að fella málshöfðun niður verði hann þess áskynja að hún sé byggð á röngum forsendum í grundvallaratriðum. Hitt er þó ekki útilokað að þingið sjálft eigi frumkvæði að slíkri ákvörðun, en hún verður þó aðeins tekin með nýrri þingsályktun. Varð þessi skilningur ofan á við meðferð tillögu til þingsályktunar um að fella úr gildi fyrri ákvörðun Alþingis um að ákæra fyrrverandi forsætisráðherra. Tillagan var lögð fram á Alþingi 16. desember 2011, meira en 7 mánuðum eftir að málið var þingfest fyrir Landsdómi 7. júní 2011. Niðurstaða meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var að vísa skyldi tillögunni frá í ljósi þess að saksóknari Alþingis og varasaksóknari teldu að ekkert nýtt hefði komið fram eða að málshöfðun væri byggð á röngum forsendum í grundvallaratriðum. Samþykkti Alþingi þá niðurstöðu 1. mars 2012.<sup>30</sup> Málið var því rekið til enda fyrir Landsdómi og lauk með dómi hans frá 23. apríl 2012 sem fyrr segir.

#### 4.4 Afdrif meginefnis ákærunnar

Meginþátturinn í ákæru Alþingis í Landsdómsmálinu laut að því að fyrrverandi forsætisráðherra hefði brotið gegn b-lið 10. gr. rábl. um að ráðherra stofni 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. Þessi þáttur ákærunnar var greindur í fimm undirliði sem allir lutu að þeirri háttsemi forsætisráðherra að hafa sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sínum með því að hafa ekki brugðist við fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins með nánar tilgreindum aðgerðum, andspænis stórfelldri hættu sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði í aðdraganda bankahrunsins haustið 2008.

Var ákærði hins vegar sýknaður af öllum þessum ákæruatriðum, m.a. með vísan til þess að ekki væri sýnt fram á aðgerðir sem þar var vísað til hefðu getað afstýrt slíkri hættu. Á hinn bóginn var hann

---

<sup>30</sup> Þskj. 573, 709, 908, 910 og 912, 403. mál 2011-12.

sakfelldur fyrir brot á c-lið 8. gr. rábl. um brot á stjórnarskrá með því að hafa af stórfelldu gáleysi látið farast fyrir að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni eins og fyrirskipað væri í 17. gr. stjórnarskrárinnar í aðdraganda yfirvofandi bankahruns. Var honum ekki gerð refsing í málinu og allur sakarkostnaður greiddist úr ríkissjóði. Sex dómarar skiluðu sératkvæði í málinu og vildu sýkna ákærða af öllum sakargiftum

#### 4.5 Síðari lagabreytingar sem tengjast undirbúningi málshöfðunar

Eftir að Landsdómsmálið var höfðað hafa verið gerðar lagabreytingar sem hafa þýðingu fyrir aðdraganda málshöfðunar Alþingis gegn ráðherra. Með breytingu á þingskópum nr. 55/1991 með lögum nr. 84/2011 þar sem ákvæði um fastanefndir þingsins voru endurskoðuð, var nýrri nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, komið á fót. Hún á m.a. frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra eða verklag þeirra, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. þskl. Hún skal jafnframt leggja mat á og gera tillögu til Alþingis um hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd, hún tekur skýrslur hennar til umfjöllunar, gefur þinginu álit sitt um þær og gerir tillögur um frekari aðgerðir þingsins.

Um slíkar rannsóknarnefndir hafa einnig verið sett sérstök lög nr. 68/2011. Með þessu hefur bæði eftirliti Alþingis með störfum ráðherra og aðdraganda að því að Alþingi skipi rannsóknarnefnd verið búin skýrari umgjörð. Þó er víst að rannsóknarnefnd sem Alþingi skipar á grundvelli laganna verður ekki falið að meta ábyrgð ráðherra samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011 er slíkri nefnd þó heimilt að vekja athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á málsatvikum sem kunna að gefa Alþingi tilefni til að kanna grundvöll ábyrgðar ráðherra. Sú aðstaða er hins vegar enn óbreytt að Alþingi verður í ályktun sinni um málshöfðun að tilgreina nákvæmlega öll ákæruatriðin, áður eða samhliða því sem saksóknari er kosinn til að sækja málið og er sókn málsins þaðan í frá bundin við þau.

#### 5. Afstaða Mannréttindadómstóls Evrópu

Vert er að kanna hvort einhverjir þeir ágallar séu á reglum um ráðherraábyrgð og Landsdóm sem krefjast breytinga frá sjónarhóli alþjóðaskuldbindinga um mannréttindi eða réttaröryggi. Þar kemur þá einkum til álita hvort ýmsar sérreglur um ákæru, málsmeðferð, refsiheimildir og skipan dómsins uppfylla þær kröfur sem einkum

leiddar verða af 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um rétt manns til réttlátrar málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli og 7. gr. um skýrar refsheimildir.

Árið 1999 tók Mannréttindadómstóll Evrópu afstöðu til nokkurra álitaefna um skipan og málsmeðferð fyrir Ríkisrétti Danmerkur í kærumáli Erik Ninn-Hansen fyrrverandi dómsmálaráðherra sem nefnt var að framan. Meginkæruefnið í málinu var að brotið hefði verið gegn 6. gr. sáttmálans þar sem Ríkisréttur gæti ekki talist sjálfstæður og óvilhallur dómstóll vegna setu hinna kjörnu dómara. Mannréttindadómstóllinn féllst hins vegar á þá afstöðu sem komið hafði fram í úrskurði Ríkisréttarins að seta kjörinna dómara skýrðist af því að þau mál sem réttinum væri ætlað að leggja dóm á kölluðu á vissa pólitíska innsýn. Sú staðreynd ein að þeir væru kjörnir og að pólitísk sjónarmið hefðu að einhverju marki ráðið kjöri þeirra á sínum tíma gæti ekki valdið því að sjálfstæði réttarins og óhlutdrægni dómaranna yrði dregin í efa. Meginmáli skipti að þingið hefði ekki haft nein áhrif á störf þeirra. Það var því mat Mannréttindadómstólsins að þátttaka hinna kjörnu dómara hefði ekki falið í sér brot á 6. gr. sáttmálans.<sup>31</sup>

Í dómi sínum frá 23. nóvember 2017 í kærumáli Geirs H. Haarde tók Mannréttindadómstóll Evrópu afstöðu til ýmissa kæruefna tengdra undirbúningi ákæru, rannsókn máls, skipan Landsdóms og málsmeðferð fyrir honum svo og skýrleika refsheimildar sem sakfellingin byggðist á.<sup>32</sup> Þar er að finna ýmis athyglisverð ummæli um gildandi sérreglur hér á landi um ráðherraábyrgð. Sérstakur kafli í dóminum er helgaður umfjöllun um löggjöf aðildarríkja að sáttmálanum um refsíábyrgð ráðherra. Þar er tekið fram að reglur á þessu sviði séu ekki samræmdar og mjög breytilegt frá einu ríki til annars hvernig refsí- og réttarfarsákvæði gildi um efnið. Í sumum ríkjum gildi engar sérreglur um refsíábyrgð ráðherra en í öðrum sé gert ráð fyrir sérstakri málsmeðferð fyrir sérdómstólum (*impeachment proceedings*). Einkenni slíkrar málsmeðferðar sé að þjóðþing hafi beina aðkomu að ákvörðun um að saksækja ráðherra og tillögur þar um séu t.d. lagðar fram af hálfu þingnefnda eða ákveðins fjölda þingmanna. Þá megi finna dæmi þess að þjóðþing ákveði að vísa meintum brotum ráðherra til sakamálarannsóknar en meðferð máls sé þaðan í frá á hendi lögreglu og almennra ákæranda og dómstóla.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ákvörðun MDE frá 18. maí 1999 í máli *Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku*, nr. 28972/95.

<sup>32</sup> Dómur MDE frá 23. nóvember 2017 í máli *Haarde gegn Íslandi*, nr. 66847/12.

<sup>33</sup> Sjá um þetta IV. kafla dómsins, 46. til 51. mgr.



Eitt af meginkæruefnunum í máli Geirs H. Haarde var að þingmannanefndin sem undirbjó ályktun um málshöfðun, hefði ekki rannsakað málið nægilega til að geta tekið málefnalega ákvörðun um málshöfðun. Niðurstaða atkvæðagreiðslunnar um saksókn hans hefði verið pólitísk ákvörðun, byggð á geðþótta en ekki hlutlægum rökum, sem birtist einnig í því að atkvæði hefðu fallið eftir flokkspólitískum línunum. Dómstóllinn benti m.a. á að aðkoma þingsins að ákvörðun um ákæru ráðherra væri algengt fyrirkomulag í ríkjum Evrópu og nægði það ekki eitt og sér sem vísbending um að 6. gr. sáttmálans væri brotin. Þá hefðu nægileg gögn legið fyrir þingmannanefnd sem fjallað hafði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis til að gera tillögu um málshöfðun. Var því ekki sýnt fram að ákvörðun um ákæru hefði verið reist á geðþótta eða pólitískum sjónarmiðum þannig að rétti kæranda til réttlátrar málsmeðferðar væri ógnað.<sup>34</sup>

Annað kæruefni um brot á 6. gr. laut að því að Landsdómur hefði ekki verið sjálfstæður og óvilhallur dómstóll í ljósi þeirrar staðreyndar að Alþingi hafi í senn verið ákærandi og sú stofnun sem kaus átta af fimmtán dómurum sem sátu í réttinum. Þá hefði þingið haft afskipti af skipan dómsins eftir að málið var þingfest, með því að framlengja setu þeirri í dóminum. Dómstóllinn hafnaði þessum rökum og byggði þar á sömu sjónarmiðum og áður var lýst í máli Ninn-Hansen, að sú staðreynd að hluti dómaraanna væri kjörinn myndi ekki ein og sér leiða til þess að dómstóllinn skorti sjálfstæði. Þá féllst hann á þær röksemdir sem voru færðar fram af hálfu íslenska ríkisins um gagnsemi þess að hinir kjörnu dómara hefðu vissa pólitíska innsýn í málefnið sem var til umfjöllunar. Þótt pólitísk sjónarmið kynnu að liggja að baki kjöri dómara væri ljóst að þeir undirrituðu drengskaparheit um að rækja starfann af samviskusemi og óhlutdrægni. Þá nytu dómara fulls sjálfstæðis í starfi og tækju ekki við fyrirmælum frá löggjafanum eða framkvæmdarvaldi. Ekki var fallist á að breyting á lögum um Landsdóm sem var gerð árið 2011 til að tryggja að dómara myndu ljúka meðferð Landsdómsmálsins þrátt fyrir að kjörtímabil þeirra væri á enda fæli í sér inngríp þingsins í skipan dómsins. Umræddir dómara hefðu verið kjörnir nokkrum árum áður en málið var höfðað og hefði kosning nýrra dómara eftir að málið hófst þýtt að þeir hefðu verið kjörnir af sama þingi og ákvað málshöfðunina.<sup>35</sup>

Mannréttindadómstóllinn féllst ekki á að refsheimildir c-liðar 8. gr. rábl. og 17. gr. stjórnarskrárinnar væru svo óskýrar og beiting þeirra

<sup>34</sup> Sjá 86. og 87. mgr. dómsins.

<sup>35</sup> Sjá 105. til 108. mgr. dómsins.

svo ófyrirsjáanleg að brotið hefði verið gegn réttindum kæranda samkvæmt 7. gr. sáttmálans. Hann taldi þannig ekki ástæðu til að draga í efa þá afstöðu Landsdóms að forsætisráðherra hefði vanrækt skyldu sína samkvæmt 17. gr. stjórnarskrárinnar til að halda ríkisstjórnarfundi um „mikilvæg stjórnarmálefni“ þótt það hugtak væri vissulega háð ákveðinni túlkun, en ekkert gæfi til kynna að rétturinn hefði farið út fyrir hlutverk sitt við skýringu ákvæðanna.<sup>36</sup>

Af dóminum verður ályktað að Mannréttindadómstóllinn játi aðildarríkjum að sáttmálanum talsvert svigrúm til að ákveða hvernig reglum um refsíabyrgð ráðherra er háttáð. Þar er tekið fram að í lögum aðildarríkja um refsíabyrgð ráðherra fléttist saman sérstök sjónarmið um samspil pólitískrar og lagalegrar ábyrgðar æðstu handhafa framkvæmdarvalds í hverju stjórnskipunarkerfi sem hvert hafi sitt sérkenni og reglur aðildarríkja um efnið séu ekki samræmdar. Þótt mörg ríki hafi þá skipan að ákvarðanir eða tilhögun í ferli við saksókn ráðherra séu með pólitísku ívafi, svo sem ákvörðun þjóðþings um málshöfðun eða að hluti dómara sem dæmir í refsímáli sé kjörinn af þinginu nægir það eitt og sér ekki til að brotið sé gegn 6. gr. sáttmálans. Dómstóllinn skoðar í hverju og einu tilviki hvort uppfylltar séu þær kröfur sem gera verður til réttlátrar málsmeðferðar, án tillits til slíkra frávika frá hefðbundinni málsmeðferð. Þá bendir dómstóllinn á að markmið stjórnskipunarreglna um efnið sé að tryggja í senn að ráðherrarnir séu ekki friðhelgir gagnvart saksókn og að kerfið sé ekki misnotað í pólitískum tilgangi.<sup>37</sup>

## 6. Valkostir við endurskoðun lagareglna um ráðherraábyrgð

Af forsendum og niðurstöðu Mannréttindadómstólsins í máli Geirs H. Haarde verður ekki ályktað að brýn þörf sé á að breyta gildandi lögum um ráðherraábyrgð með tilliti til réttaröryggissjónarmiða og þeirra krafna sem verða leiddar af Mannréttindasáttmála Evrópu um réttindi sakborninga í refsímálum. Engu að síður er víst að sterkur pólitískur vilji er til þess að endurskoða reglur um ráðherraábyrgð og Landsdóm og hefur m.a. komið fram í umræðunni að fyrirkomulagið sé úrelt. Þar hefur sérstaklega verið deilt hart á aðdraganda málshöfðunar og atkvæðagreiðslunnar haustið 2010 þar sem samþykkt var að höfða mál einvörðungu gegn fyrrverandi forsætisráðherra af þeim fjórum ráðherrum sem þingsályktunartillagan tók til. Einnig hefur verið bent á

---

<sup>36</sup> Sjá 129. og 139. mgr. dómsins.

<sup>37</sup> Sjá nánar 84. og 85. mgr. dómsins.

að niðurstaða Landsdóms í málinu, þar sem sýknað var af nær öllum ákæru liðum eða þeim vísað frá, sýni að ekki hafi verið tilefni til málshöfðunar.<sup>38</sup> Í þessu ljósi má telja líklegt að þingmenn veigri sér við því að endurtaka málshöfðun gegn ráðherra vegna gagnrýni á þá pólitísku ásýnd sem slík saksókn vekur upp og ásakana um að hún stýrist af pólitískum markmiðum. En þá skapast sú sérkennilega staða að á meðan ekkert annað kemur í staðinn fyrir þetta fyrirkomulag jafngildir slík afstaða Alþingis því að ráðherrar séu í reyndinni friðhelgir gagnvart ákærum fyrir embættisbrot, því eins og áður var lýst verða þeir ekki saksóttir eftir almennum reglum fyrir refsiverð brot í embættisfærslum sínum fyrir dómstólum. Þess vegna er brýnt að finna leiðir til að sníða af vankanta og breyta fyrirkomulaginu.

### 6.1 Lagabreytingar innan ramma stjórnarskrárinnar

Sem fyrr er lýst hefur löggjafinn víðtækt svigrúm til að skipa reglum um ráðherraábyrgð og Landsdóm á þeim grunni sem fram kemur í 14. gr. stjórnarskrárinnar. Ekkert stendur í vegi fyrir því að heildar-endurskoðun fari fram á lögum um þau án þess að stjórnarskrár-breytingar þurfi til. Markmið breytinganna gæti verið að setja málefninu skýrari lagaumgjörð auk þess sem reglur yrðu færðar til samræmis við réttarþróun í sakamálaréttarfari og krafna sem gerðar eru til forms og efnis refsheimilda. Hér á eftir verða settar fram hugmyndir um breytingar á nokkrum þáttum sem taka mætti til skoðunar til að mæta þessum markmiðum.

1) *Aðdragandi og ákvörðun um málshöfðun.* Reynslan af Landsdóms-málinu sýnir að brýnast er að endurskoða þennan þátt í ferlinu. Eins og lýst var að framan var eitt meginmarkmið með stofnun nýrrar fasta-nefndar árið 2011, stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, að gera eftirlit þingsins með stjórnsýslunni skilvirkara og markvissara.<sup>39</sup> Nefndin skal eiga frumkvæði að því að kanna ákvarðanir eða verklag í embættis-færslum ráðherra, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. þingskapa og jafnframt leggja mat á og gera tillögu til þingsins um skipun rannsóknarnefndar samkvæmt lögum 68/2011 til að rannsaka málsatvik í tilteknu mikilvægu máli sem varðar almenning. Slík rannsóknarnefnd er skipuð sérfræðingum utan þings og er í störfum sínum óháð fyrirmælum frá

<sup>38</sup> Sjá m.a. sjónarmið þingmanna allra stjórnmalaflokka á Alþingi sem komu fram í umræðum um ráðherraábyrgð og Landsdóm á 41. fundi, 4. desember 2018, sbr. einnig tillögu til þingsályktunar um óréttmæti málshöfðunar Alþingis gegn ráðherrum og afsökunarbeiðni, þskj. 700, 490. mál 2017-18.

<sup>39</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 440.

Alþingi eða öðrum, sbr. nánari fyrirmæli 4. gr. laganna. Þótt rannsóknarnefnd fari ekki með rannsókn á mögulegri refsíabyrgð ráðherra er mikilvægt að nefndin getur vakið athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á málsatvikum sem kunna að gefa Alþingi tilefni til að meta grundvöll ábyrgðar ráðherra. Eftir að nefndin fær skýrslu rannsóknarnefndar til umfjöllunar geta slíkar ábendingar orðið til þess að hún teldi rétt að láta rannsaka hvort refsivert brot hefur átt sér stað. Einnig þarf að gera ráð fyrir því að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd geti ákveðið, eftir skoðun á embættisfærslum ráðherra, að vísa máli til ríkissaksóknara að eigin frumkvæði. Þá þarf að gera ráð fyrir því að Alþingi þyrfti að samþykkja tillögu nefndarinnar um að vísa máli til rannsóknar hjá ríkissaksóknara. Hér hefur löggjafinn svigrúm til að setja skýra heimild inn í ákvæði laga um þingsköp til þess að Alþingi komi grunsemdum um meint embættisbrot ráðherra í farveg lögreglu-rannsóknar. Sérreglur um þetta fyrirkomulag þyrftu væntanlega einnig að bæstast í ákvæði um ákærvaldið í lögum um meðferð sakamála.

2) *Útgáfa ákæru og kosning saksóknara:* Að lokinni lögreglurannsókn myndi ríkissaksóknari senda stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skýrslu um niðurstöður hennar og tillögur um hvort ákæra skuli fyrir brot eða ekki. Slík ákvörðun væri, eins og gildir um sakamál almennt, byggð á mati á því hvort það sem fram hefur komið við rannsóknina telst líklegt til sakfellis sbr. 145. gr. skml. Í kjölfarið myndi nefndin gera tillögu um málshöfðun ráðherra samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar. Yrðu kærutridin þá sett fram á grundvelli ákæruskjals frá ríkissaksóknara. Verði tillaga um málshöfðun samþykkt fer fram kosning saksóknara til að fara með málið fyrir hönd Alþingis fyrir Landsdómi. Þá yrði sett skýr regla um að Alþingi geti ákveðið að breyta eða afturkalla ákæru að fenginni tillögu saksóknara vegna þeirra ástæðna sem getið er í 153. gr. skml.

3) *Meðferð mála fyrir Landsdómi:* Í ljósi þess að sakamál gegn ráðherra yrði höfðað að aflokinni sakamálarannsókn er ekki lengur þörf á mörgum þeirra sérreglna um málsmeðferð sem nú standa í ákvæðum ldl. Myndi meðferð málsins fyrir Landsdómi þannig í öllum atriðum fylgja málsmeðferðarreglum sakamálalaga.

4) *Skipan Landsdóms:* Stjórnarskráin mælir fyrir um tilvist Landsdóms en ekkert er því til fyrirstöðu að breyta skipan dómstólsins með almennum lögum. Þannig er mögulegt að breyta bæði fjölda dómenda og hvernig þeir veljast eins nú er kveðið á um í 2. gr. ldl. Hægt er að hafa dóminn að öllu leyti skipaðan embættisdómurum, t.d. fullskipaðan Hæstarétt, eða bæta við dómendum frá öðrum dómstólum t.d. forseta Landsréttar, dómstjóranum í Reykjavík o.s.frv. Bent hefur

verið á að yrði fallið frá því að hluti dómenda sé kjörinn af Alþingi verði dómstóllinn ekki eins lýðræðislega upp byggður. Þá yrði ekki tryggt að fulltrúar mismunandi stjórnmalaflokka, – og viðhorfa, skipuðu dóminn á hverjum tíma.<sup>40</sup> Hér verður hins vegar efast um að ríkari þörf sé á að dómstóll sem dæmir um embættisbrot ráðherra þurfi að vera lýðræðislega upp byggður heldur en almennt gildir um dómstóla sem dæma í refsimálum þar sem dómarar hafa valist til setu á grundvalli faglegrar hæfni sinnar til dómara starfa. Og þótt það sjónarmið hafi verið viðtekið að kjörnir dómarar í Landsdómi þurfi að hafa pólitíska innsýn til að leggja mat á refsíábyrgð ráðherra, er vandséð hvernig slík innsýn nýtist í reynd fyrir hæfni þeirra til að dæma í máli. Að sama skapi og breytingar á aðdraganda að málshöfðun Alþingis gegn ráðherra myndu draga úr efasemdum um að hún stýrist af pólitískum tilgangi myndu breytingar á skipan Landsdóms að þessu leyti leiða til þess að efasemdir um sjálfstæði dómenda kjörinna af Alþingi yrðu úr sögunni.

5) *Refsíákvæði um embættisbrot*: Í lögum um ráðherraábyrgð kæmi til álita að fella niður 10. gr. rábl. um brot á góðri ráðsmennsku sem hefur þótt óskýr í ljósi krafna sem gerðar eru til skýrleika refsheimilda skv. 69. gr. stjkskr. Annar valkostur er að fella niður lög um ráðherraábyrgð og bæta sérákvæði eða ákvæðum um embættisbrot ráðherra í XIV. kafla alm. hgl. nr. 19/1940 sem fjallar um brot í opinberu starfi. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að viðhalda sérreglu um stuttan fyrningartíma embættisbrota ráðherra sem nú er að finna í 14. gr. rábl.

## 6.2 *Valkostir um stjórnarskrárbreytingar*

Hér að framan hefur verið fjallað um valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð án stjórnarskrárbreytinga. Að sjálfsögðu mætti með breytingum á 14. gr. stjórnarskrárinnar taka fyrirkomulag ráðherraábyrgðar til gagnerrar endurskoðunar. Aðalatriðið er að taka afstöðu til þeirrar grundvallarspurningar hvort þörf sé á að mæla fyrir um sérstaka lagalega ábyrgð ráðherra í stjórnarskrá, svo og hvort þingið sjálft hefur ákærvald. Verði talið að svo sé ekki, væri rökréttast að hafa engin ákvæði um efnið í stjórnarskránni. Þá mætti afnema þá umgjörð sem stjórnarskráin setur í 14. gr. um ákærvald Alþingis og tilvist Landsdóms og fella ákvæðið einfaldlega niður ásamt lagabálkunum tveimur um ráðherraábyrgð og Landsdóm frá 1963. Eðlilega þyrfti þó

---

<sup>40</sup> Eiríkur Tómasson: „Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“, bls. 117.

að gera lagalegar ráðstafanir, t.d. með breytingum á ákvæðum almennra hegningarlaga til að tryggja að ekki skapist eyður í refsilögum gagnvart refsíabyrgð ráðherra á embættisbrotum. Rökrétt væri þá að vegna sérstöðu sinnar í samanburði við aðra starfsmenn ríkisins væri ráðherra þar getið sérstaklega auk afmörkunar á þeirri háttsemi sem fellur undir embættisbrot.<sup>41</sup>

Annar valkostur er að viðhalda núgildandi skipan í meginatriðum en útfæra betur reglur um refsíabyrgð ráðherra og Landsdóm í stjórnarskránni. Þar mætti þá fella inn ýmsar breytingar varðandi aðdraganda að ákvörðun um málshöfðun, þar á meðal um rannsókn máls, hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, svo og um refsiskilyrði og málsmeðferð fyrir Landsdómi. Þar mætti leita fyrirmynda í nýrri stjórnarskrám t.d. þeirri sænsku og finnsku sem lýst var að framan. Einnig mætti taka mið af 95. gr. frumvarps til nýrrar stjórnarskrár sem var lagt fram á Alþingi árið 2012 og byggðist á tillögum stjórnlagaráðs. Tillagan fól í sér að ákærvald Alþingis og Landsdómur yrðu aflögð en stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis skyldi þó ákveða að hefja rannsókn á meintum embættisbrotum ráðherra og skipa saksóknara til að annast hana. Málið væri þaðan í frá úr höndum þingsins enda væri ákvörðun um útgáfu ákæru á forræði saksóknarans sem sækti málið fyrir almennum dómstólum.<sup>42</sup>

## 7. *Kemur þingleg ábyrgð í stað lagalegrar ábyrgðar?*

Eftir er að taka afstöðu til þess álitaefnis hvort þörfin fyrir lagalega ábyrgð ráðherra hafi í raun horfið eftir að þingræðisskipan komst á í byrjun síðustu aldar. Fyrir þann tíma var saksókn gegn ráðherra eina úrræðið sem þingið hafði til að bregðast við brotum hans í embætti, eins og lýst var að framan. Sérdomstólar á borð við Landsdóm gátu því ekki aðeins dæmt ráðherra til refsingar heldur einnig fallist á kröfu þjóðþings um embættismissi, sbr. einnig 1. mgr. 11. gr. rábl. Eftir tilkomu þingræðis þurfi ekki lengur að höfða sakamálgagn gegn ráðherra, sem naut stuðnings konungs, til að koma honum úr embætti heldur

---

<sup>41</sup> Í þessu sambandi má nefna að með lögum nr. 5/2013 var sérstakri tilgreiningu á alþingismönnum bætt inn í 128. gr. alm. hgl. um mútubrot sem stendur í XIV. kafli laganna um brot í opinberu starfi sbr. einnig 109. gr. alm. hgl. Í greinargerð með frumvarpinu var tekið fram að með hliðsjón af stöðu alþingismanna og stjórnskipulegu hlutverki þeirra þætti rétt að kveða sérstaklega á um að þeir beri refsíabyrgð samkvæmt ákvæðinu með sama hætti og opinberir starfsmenn sjá þskj. 130, 139. mál 2012-2013, bls. 7.

<sup>42</sup> Þskj. 519, 415. mál 2012-13, bls. 17 og 221-224.

dugði viljayfirlýsing þingsins þar um.<sup>43</sup> Engin efnisleg skilyrði eru sett fyrir því hvenær Alþingi getur samþykkt vantraust á ráðherra eða ríkisstjórn. Getur þingið afturkallað umboð sitt án þess að nokkuð liggi fyrir um óæskilega stjórnarframkvæmd ráðherra eða lögbrot. Þingræðisreglan, sem var lengst af óskráð stjórnskipunarregla og fyrst fest í íslensk lög með 2. mgr. 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, eykur þannig mjög þungann í því aðhaldi sem þingið veitir ráðherra í störfum þeirra. En nægir hin pólitíska ábyrgð sem fólgin er í þingræðisreglunni til að veita það aðhald sem æðstu valdhöfum framkvæmdarvaldsins er nauðsynlegt að hafa, án þess að refsíábyrgð ráðherra bæti nokkru við í því sambandi? Hér verður það dregið í efa og má þar benda á nokkur þungvæg rök.

Í fyrsta lagi má benda á að eðli þessara tvenns konar ábyrgðarreglna og ástæður þess að á þær reynir eru af mjög ólíkum toga. Þannig verður hinni lagalegu ábyrgð aðeins komið fram gagnvart einstaklingum sem hafa af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brotið af sér í embætti og hún er því eingöngu persónuleg á meðan pólitíska ábyrgðin beinist jafnt (og reyndar enn frekar) að ríkisstjórninni sem slíkri, s.s. með vantrausti á forsætisráðherra og ráðuneyti hans fremur en einstökum ráðherrum.<sup>44</sup>

Í öðru lagi felst gildi þingræðisreglunnar fyrst og fremst í því að tilvist hennar ein veitir ríkisstjórninni pólitískt aðhald. Missi ríkisstjórnin stuðning meirihluta þingmanna, eða hlutleysi þegar það á við, þarf ekki að bíða þess að vantrauststillaga komi fram heldur biðst forsætisráðherra lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt áður en á það reynir. Það sama verður sagt um einstaka ráðherra ef fyrir liggur að ráðherra hafi misst traust þingsins vegna umdeilda embættisfærslna. Af þessum ástæðum er í reynd mjög fátítt, ekki aðeins hér á landi heldur einnig á öðrum Norðurlöndum að samþykkja þurfi vantraust til að koma ríkisstjórn eða ráðherra frá völdum.<sup>45</sup>

Í þriðja lagi og það sem mestu skiptir er að hin pólitíska ábyrgð varir aðeins meðan ráðherra er í embætti og missir marks samkvæmt eðli

---

<sup>43</sup> Ragnhildur Helgadóttir: „Pólitísk ábyrgð ráðherra – Samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“, bls. 267.

<sup>44</sup> Ekki er þó sjaldgæft að tillaga sé gerð um vantraust á einstaka ráðherra og síðast var það gert vorið 2018 á hendur dómsmálaráðherra, sbr. þskj. 458, 344. mál 2017-2018. Alþingi hefur þó aðeins þrisvar sinnum samþykkt vantrauststillögu; fyrst á Hannes Hafstein árið 1909, þá á Björn Jónsson 1911 og loks á minnihlutastjórn Ólafs Thors 1950. Sjá nánar Ragnhildur Helgadóttir: „Þingræðisreglan í íslenskri stjórnskipun“, bls. 202-205.

<sup>45</sup> Á tuttugustu öld voru tillögur um vantraust sem samþykktar voru á þjóðþingum Norðurlandanna á bilinu 2-4 í hverju landi. Sjá nánar: Björg Thorarensen: „Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive“, bls. 101.

máls eftir að hann hefur látið af embætti. Gagnrýni á embættisfærslur ráðherra getur vissulega leitt til þess að hann missi traust þingsins og að rannsókn hefjist þá mögulega á meintum brotum í embætti. Komi í ljós síðar t.d. í rannsókn máls að ráðherra hafi framið refsiverð brot er óviðunandi að æðsti maður stjórnáslunnar sé undanþeginn saksókn á meðan t.d. undirmenn hans í ráðuneyti eða pólitískir aðstoðarmenn sem eru hlutdeildarmenn í broti verða saksóttir fyrir brot í opinberu starfi, án tillits til þess hvort þeir hafa látið af starfi eða ekki. Þessi síðastgreindu rök ættu ein og sér að nægja til að svara þeirri spurningu að ekki er ásætlanlegt út frá sjónarhóli varnaðaráhrifa og nauðsynlegs aðhalds með störfum ráðherra sem og jafnræðissjónarmiða að þingleg ábyrgð komi í stað lagalegrar ábyrgðar ráðherra.

### 8. Lokaorð

Í þessari grein hefur verið fjallað um og lagt mat á sjónarmið um að breytinga sé þörf á reglum um ráðherraábyrgð og Landsdóm í ljósi þeirrar reynslu sem fékkst af fyrstu málshöfðun Alþingis gegn ráðherra sem lauk með dómi Landsdóms vorið 2012.

Fram til þessa hefur vilji stjórnarskrárgjafans verið að viðhalda ákvæðum í stjórnarskrá um lagalega ábyrgð ráðherra. Þrátt fyrir mikla gagnrýni sem komið hefur fram á Alþingi á þetta fyrirkomulag hefur skort pólitíska samstöðu um að endurskoða það eða afleggja. Þessi skipan er reyndar í fullu samræmi við þann hátt sem hafður er á í stjórnarskrám flestra Evrópuríkja. Auk þess liggur fyrir að núgildandi reglur og beiting þeirra í fyrsta Landsdómsmálinu uppfylla þær kröfur sem gera verður til mannréttinda og réttaröryggis.

Hér að framan hefur verið varpað fram nokkrum valkostum til að bregðast við efasemdum um ferlið. Þar hefur borið einna hæst að ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra hafi vissa pólitíska ásýnd auk þess sem slík ákvörðun sé tekin án lögreglurannsóknar eins og á við um önnur sakamál. Hér hefur verið tekið undir slík sjónarmið. Í greininni er einnig dregin í efa gagnsemi þess að kjörnir dómara í Landsrétti hafi pólitíska innsýn, enda vandséð hvernig slík innsýn hafi þýðingu við mat á skyldum eða vanrækslu ráðherra í embætti sem leitt geti til refsíábyrgðar. Bent er á leiðir til að endurskoða löggjöf innan þess ramma sem settur er í stjórnarskránni. Með breytingum á ýmsum almennum lögum mætti í senn setja málefnum skýrari lagaumgjörð, draga úr tortryggni um pólitískan tilgang saksóknar gegn ráðherrum og afmá pólitískt ívaf Landsdóms. Þannig yrðu refsímál gegn ráðherra færð til samræmis við réttarþróun í sakamálaréttarfari og kröfur sem



gerðar eru til forms og efnis refsheimilda en hefðu þó áfram ákveðna sérstöðu í ljósi stöðu ráðherra sem æðstu embættismanna í stjórnkerfinu.

Með slíkum breytingum væri hægt að draga úr hættu á pólitískri misnotkun þess úrræðis að höfða mál gegn ráðherra en á sama tíma væri undirstrikað að lagaleg ábyrgð ráðherra á embættisathöfnum sínum sé bæði raunhæf og virk. Það er óneitanlega til þess fallið að skapa ráðherrunum, valdamestu embættismönnum stjórnsýslunnar, nauðsynlegt aðhald í störfum sínum.

### *Abstract*

The article addresses legal (criminal) responsibility of ministers stipulated in the Icelandic constitution, the relationship between political and legal responsibility and whether special rules regarding prosecution of ministers for criminal conduct in office should be revised or abolished. Article 14 of the Icelandic constitution states that ministers are accountable for all executive acts and that the Althingi may impeach them on account of their official acts. Such cases are to be tried by the Court of Impeachment (*Landsdómur*).

Since the impeachment procedure was invoked by Althingi for the first time in history in 2010 against a former prime minister, there has been ongoing criticism on the procedure, particularly in the political debate. The article discusses some critical points and evaluates whether the idea behind special criminal procedures against ministers is outdated, especially in the light of the political element in the decision to prosecute. The parliamentary appointment of the majority of judges in the Court of Impeachment based on the need for political insight is also questionable. There may be concerns that conditions for a fair trial are jeopardised, even though the European Court of Human Rights has not found such flaws in cases against Iceland and Denmark related to impeachment proceedings.

The article discusses options to revise the existing legislative framework regarding criminal responsibility of ministers. Certain solutions are suggested to meet the demands of fair trial elements when assessing allegations of criminal conduct by ministers in office and to ensure that criminal proceedings are not coloured by political elements instead of being subject solely to legal consideration.

## Heimildir

*Alþingistíðindi.*

Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2009, bls. 239-261.

Arne Fliflet: *Grunnloven. Kommentarutgave*. Universitetsforlaget, Oslo 2005.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2015.

Björg Thorarensen: „Mechanisms for Parliamentary Control of the Executive“ í ritinu *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*. Ritstj. Helle Krunke og Björg Thorarensen. Hart Publishing, Oxford 2018.

Björg Thorarensen: „Svigrúm og ábyrgð/ábyrgðarleysi ráðherra við skipun dómara“. *Úlfjótur* 1. tbl. 2018, bls. 153-162.

Einar Arnórsson: *Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði*. Fjölrítunarstofa Pjeturs G. Guðmundssonar, Reykjavík 1927.

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI*: Lagadeild 2005, bls. 117-142.

Eiríkur Tómasson: „Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ *Bífröst*. Rit lagadeildar Háskólans á Bífröst. 2006, bls. 103-118.

Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*. 3. útg. Christian Ejlers Forlag, Kaupmannahöfn 2001.

Jaakko Husa: *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*. Hart Publishing, Oxford 2011.

Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1997.

Joakim Nerglius: *Svensk Statsrätt*. Studentlitteratur, Malmö 2016.

Lárus H. Bjarnason: *Íslensk stjórnlagafraði*. Prentuð sem handrit, Reykjavík 1913.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð, Reykjavík 1960.

Ragnhildur Helgadóttir: „Pólitísk ábyrgð ráðherra – Samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2009, bls. 263-280.

Ragnhildur Helgadóttir: „Þingræðisreglan í íslenskri stjórnskipun“. II. hluti ritsins *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga*. Ritstj. Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon. Forlagið, Reykjavík 2011, bls. 159-226.

Róbert R. Spánó: *Stjórnskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*. Ákvaði 1. mgr. 68. gr. og 1. mgr. 69. gr. stjórnskrárinnar og 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2012.

Sigurður Línal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“. *Skírnir* 2010, 184. ár (haust), bls. 522-532.

## Dómaskrá

*Dómar Hæstaréttar Íslands*

Hrd. frá 25. september 2003 í máli nr. 36/2003.

Hrd. frá 14. apríl 2011 í máli nr. 412/2010.

Hrd. frá 19. desember 2017 í máli nr. 591/2017.

Hrd. frá 19. desember 2017 í máli nr. 592/2017.

*Úrlausnir Landsdóms*

Dómur Landsdóms í máli nr. 1/2011 frá 8. mars 2011.

Dómur Landsdóms í máli nr. 3/2011 frá 23. apríl 2012.

Úrskurður Landsdóms í máli nr. 2/2011 frá 22. mars 2011.

Úrskurður Landsdóms í máli nr. 3/2011 frá 10. júní 2011.

Úrskurður Landsdóms í máli nr. 3/2011 frá 3. október 2011.

*Dómar Héraðsdóms*

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. nóvember 2014, nr. S-651/2014.

*Úrlausnir Hæstaréttar Danmerkur*

Dómur Hæstaréttar Danmerkur, ÚfR. 1995.672.

Úrskurður Hæstaréttar Danmerkur ÚfR. 1994.409.

*Úrlausnir Mannréttindadómstóls Evrópu*

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli nr. 66847/12, Haarde gegn Íslandi, frá 23. nóvember 2017.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli nr. 28972/95, Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku, frá 18. maí 1999.