



*Haukur Logi Karlsson
rannsóknasérfræðingur við
Háskóla Íslands*

Haukur Logi Karlsson:

HLUTVERK ALÞINGIS Í RÉTTARFARI RÁÐHERRA- ÁBYRGÐARMÁLA*

EFNISYFIRLIT:

INNGANGUR

1. RÆTUR RÉTTARFARS Í RÁÐHERRAÁBYRGÐARMÁLUM
 - 1.1 Philadelphia 1787, Eiðsvöllur 1814 og júní-stjórnarskráin 1849
 - 1.2 Stjórnarskrár Íslands 1874 og 1944 og Ólafslög 1963
 - 1.3 Valddreifing sem réttarfarslegt leiðarstef
2. RÉTTARFARSLEGT HLUTVERK ALÞINGIS Í LJÓSI
KENNINGA
 - 2.1 Ólíkt eðli mismunandi ákvarðana
 - 2.2 Uppbygging samfélagsstofnana
3. REYNSLAN AF MÁLI GEIRS HAARDE
 - 3.1 Rannsóknin í aðdraganda málshöfðunar Alþingis

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

- 3.2 Ákærvald Alþingis
- 3.3 Skipun Alþingis á hluta dómenda
- 4. HVERNIG VÆRI HÆGT AÐ LAGFÆRA RÉTTARFARIÐ?
 - 4.1 Þrjár tillögur
 - 4.2 Réttarfarslegu hlutverki Alþingis ágætlega fyrir komið

INNGANGUR¹

Burt með Landsdóm! Hann á ekkert erindi í stjórnarskrá. [...] Ég sagði það áður en ég tók við embætti forseta Íslands og segi það enn, að í endurreisnarstarfinu eftir hrun var feigðarflan að nýta forn og úrelt ákvæði um Landsdóm. Það sýndi sig að niðurstaðan sundraði frekar en sameinaði og það á versta tíma. [...] Látum þetta okkur að kenningu verða enda hygg ég að enginn vilji hafa ákvæði um Landsdóm í stjórnarskránni. Finnið þann sem vill að málum verði hagað með sama hætti í framtíðinni. Ég efast um að ykkur takist það.²

Á síðastliðnum árum hefur verið umræða um að þörf sé á endurskoðun á fyrirkomulagi refsíábyrgðar ráðherra vegna embættisfærslna þeirra.³ Sú umræða hefur nokkuð mótast af því hvernig takast þótti til við málarekstur Alþingis gegn nokkrum ráðherrum í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Niðurstaða þess

1 Þessi grein er hluti afraksturs rannsóknarverkefnisins *Sanngjörn saksókn forréttingahópa: greining á hrunreynslu Íslands sem unnið var með styrk nr. 184905 frá Rannsóknasjóði Rannís*.

2 Arnar Þór Jónsson og Þór Jónsson: „Málamiðlanir greiði fyrir breytingum á stjórnarskrá: Viðtal við Guðna Th. Jóhannesson forseta Íslands“. *Tímarit Lögréttu*. 2016, 34.

3 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“ í *Rannsóknir í félagsvísindum VI: Lagadeild* (Róbert Spanó ritstj.), Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2005, 117–142; Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“. *Tímarit lögfræðinga* 2009, 239–261; Ragnhildur Helgadóttir: „Reglur um ábyrgð ráðherra“ í *Skýrsla Stjórnlaganefndar – 1. bindi* (Guðrún Pétursdóttir ritstj.), Stjórnlaganefnd 2011, 303–311; Björg Thorarensen: „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“ í *Stjórnsvísulöggin 25 ára* (Hafsteinn Dan Kristjánsson ritstj.), Reykjavík: Forsætisráðuneytið 2019, 669–695.

málareksturs varð rýrari en lagt hafði verið upp með. Áform voru um málshöfðun gegn fjórum fyrrum ráðherrum, en að lokum var aðeins einn ákærður og að endingu sakfelldur fyrir hluta ákæruliða með *dómi Landsdóms 23. apríl 2012 í máli nr. 3/2011*. Dómþolinn, Geir H. Haarde fyrrum forsætisráðherra, taldi ýmsa ágalla hafa verið á málsmeðferðinni og óskaði af því tilefni eftir því að Mannréttindadómstóll Evrópu tæki mál hans fyrir á grundvelli þess að réttur hans samkvæmt 6. og 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hefði verið brotinn. Í máli *Geirs Haarde gegn Íslandi* komst Mannréttindadómstóllinn að þeirri niðurstöðu að málsmeðferðin hefði staðist þær kröfur sem téðar greinar sáttmálans gera og því hefði ekki verið um brot að ræða af hálfu íslenska ríkisins.⁴ Þrátt fyrir að Mannréttindadómstóllinn hafi með dómi sínum staðfest að réttarfarið í málinu hafi staðist viðmið mannréttindasáttmála Evrópu, hafa stjórnvöld engu að síður unnið að umbótum á reglum um réttarfar slíkra mála.⁵

Mál vegna ráðherraábyrgðar fara réttarfarslega í meginatriðum eftir lögum um landsdóm nr. 3/1963 og efnislega eftir lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963. Lögin voru sett með vísan til 14. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944, sem kveður á um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, að sú ábyrgð skuli ákveðin með lögum, að Alþingi hafi ákærvald í slíkum málum og að Landsdómur skuli dæma þau.

Sú skipan að um refsíábyrgð æðstu valdhafa gildi aðrar réttarfarsreglur en um refsíábyrgð óbreyttra borgara á sér hliðstæðu í rétti margra annarra ríkja.⁶ Nærtækast er þar að nefna danska og norska fyrirkomulagið í kringum þarlenda Ríkisrétti, sem gegna sambærilegu hlutverki við hinn íslenska

4 *Haarde gegn Íslandi*, nr. 66847/12 (23. nóvember 2017).

5 *Lög um ráðherraábyrgð og landsdóm verða endurskoðuð*. Vefsíða Stjórnarráðsins 17. janúar 2020. Sótt 3. apríl 2023 á www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/01/17/Log-um-radherraabyrgd-og-Landsdom-verda-endurskodud/; Alþt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál (frumvarp til stjórnarskipunarlags).

6 Feneyjanefnd Evrópuráðsins: *Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility*. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session. 2013.

Landsdóm. Einnig má nefna fyrirkomulagið í Bandaríkjunum, sem kom snemma fram og hafði áhrif á fyrirkomulagið í mörgum öðrum ríkjum. Þar getur fulltrúadeild þingsins ákært æðstu embættismenn alríkisins, þar með talið forsetann, vegna refsiverðrar háttsemi í starfi og freistað þess að fá þá dæmda eftir réttarhald í öldungadeild þingsins.⁷

Aðkoma Alþingis að veigamiklum ákvörðunum í ráðherraábyrgðarmálum, þá einkum ákvörðuninni um höfðun máls, er það sem helst hefur valdið deilum á Íslandi í kjölfar máls Geirs Haarde.⁸ Því hefur verið haldið fram að um pólitísk réttarhöld hafi verið að ræða sökum þessarar aðkomu. Í þessari grein verður hlutverk Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála skoðað nánar út frá spurningunni; *hvernig er Alþingi til þess fallið að gegna núverandi hlutverki sínu í málum vegna brota ráðherra í embætti?* Til þess að svara spurninginni verða sögulegar rætur núverandi fyrirkomulags skoðaðar til að varpa ljósi á upphaflegar ástæður fyrir téðu vali á stofnanaskipan.⁹ Þá verður fyrirkomulagið greint með hliðsjón af kenningu Lon Fuller um ólíkt eðli mismunandi samfélagslegra ákvarðana og kenningu um æskilega uppbyggingu samfélagsstofnana.¹⁰ Sú stofnanagreining setur umkvartanir yfir núverandi fyrirkomulagi í fræðilegt

7 Sjá ítarlega umfjöllun um tilurð og tilgang bandaríska kerfisins í bók Cass R. Sunstein: *Impeachment: A Citizen's Guide*. London: Penguin Books 2019, 1–79.

8 Jón Ólafsson: „The case against leaders: a moral reading of Geir Haarde's conviction for negligence of ministerial duties“. *Frontiers in Political Science* 2021, 11–13; Björg Thorarensen: „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“, *op.cit.*, 679–683.

9 Þessi hluti greinarinnar byggir lauslega á aðferðafræði sem nefnd hefur verið söguleg stofnanagreining (e. *historical institutionalism*). Sjá má umfjöllun um þessa aðferð í Sven Steinmo: „Historical institutionalism“ í *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective* (ritstj. Donatella Della Porta og Michael Keating), Cambridge: Cambridge University Press 2008, 118–138.

10 Aðferðafræði þessa hluta byggir á stofnanagreiningu (e. *institutional analysis*) út frá tilteknum kenningum sem nánar eru útlistaðar í öðrum kafla þessarar greinar.

samhengi. Með hliðsjón af sögulegum ástæðum og þessum kenningum ætti að fást svar við fyrrgreindri spurningu, auk þess sem góðar vísbendingar ættu að koma í ljós um hvernig bæta megi úr mögulegum ágöllum á réttarfari slíkra mála.

Fræðiskrif um fyrirkomulag ráðherraábyrgðarmála er vitanlega hægt að nálgast með margvíslegum hætti. Ein leiðin væri að gera samanburðarrannsókn á rétti annarra ríkja og draga af henni ályktanir um þörf á breytingum á íslenska fyrirkomulaginu. Núverandi fyrirkomulag réttarfars slíkra mála byggir að miklu leyti á niðurstöðum samanburðarrannsóknar prófessors Ólafs Jóhannessonar frá því í kringum 1960. Ekki er ætlunin hér að endurtaka þá rannsókn, en benda má á skýrslu Feneyjanefndar Evrópuráðsins fyrir yfirlit um stöðu mála í ýmsum ríkjum Evrópu í þessu tilliti.¹¹ Þær ályktanir sem dregnar eru í lok greinarinnar byggja á aðferðafræði og uppleggi þeirrar greiningar sem framkvæmd er í greininni og skoðast því sem sjálfstæðar röksemdir, óháðar því sem annars konar nálganir á viðfangsefnið gætu leitt í ljós.

1. RÆTUR RÉTTARFARS Í RÁÐHERRAÁBYRGÐARMÁLUM
Stjórnskipunarhugmyndin um ráðherraábyrgð er yfirleitt rakin aftur til fyrirkomulags í Englandi á miðöldum, þar sem enska þingið áskildi sér vald til að rétta yfir embættismönnum konungs fyrir tiltekna glæpi og gera þá þannig ábyrga gagnvart þinginu. Með því var kominn vísir að þingræðisfyrirkomulagi, sem vék til hliðar algjöru einveldi konungs.¹²

1.1 *Philadelphia 1787, Eiðsvöllur 1814 og júní-stjórnarskráin 1849*

Frá Bretlandi barst hugmyndin um ábyrgð ráðherra gagnvart þingi til Norður-Ameríku, þar sem hún þróaðist í nýlendum Breta og var síðan útfærð nánar eftir stofnun Bandaríkjanna á stjórnarskrárþinginu í Philadelphiu sumarið 1787. Bandaríska

11 Feneyjanefnd Evrópuráðsins: *Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility*, op.cit.

12 Raoul Berger: *Impeachment: The consitutional problems*. Cambridge: Harvard University Press 1973, 1.

útfærslan byggði á bresku hugmyndinni um þörf á því að afmarka vald vissra handhafa ríkisvalds, en mótaðist einnig af því hvernig ákveðið var að byggja upp bandaríska stjórnkerfið í kringum einn valdamikinn handhafa framkvæmdarvalds, sem er kosinn beint af almenningi, og af lýðveldishugsjóninni, sem gekk út frá því að handhafar ríkisvalds stjórnðu í umboði almennings, fremur en í umboði konungs og stéttar aðalsmanna. Þá voru stofnendur Bandaríkjanna undir sterkum áhrifum kenninga Montesquieu um þriggreiningu ríkisvalds.¹³

Af gögnum sem varðveist hafa frá stjórnarskrárþinginu í Philadelphiu má ráða að tekist var á um útfærslu réttarfarsins í kringum réttarhöld yfir forseta. Í drögum var gert ráð fyrir að fulltrúadeild þingsins hefði ákærvald, en að Hæstiréttur hefði endanlega dómvaldið. James Madison, síðar 4. forseti Bandaríkjanna og einn af áhrifamestu þátttakendum stjórnarskrárþingsins, var fylgjandi því að Hæstarétti væri falið dómvald í slíkum málum á þeim grundvelli að ótækt væri fyrir forseta að vera upp á Öldungadeild þingsins kominn um túlkun á því hvað teldist vera brot í starfi sem varðaði embættismissi. Aðrir þingfulltrúar bentu á að í ljósi þess að forsetinn kæmi að skipun Hæstaréttar, þá skapaðist hvati fyrir hann að koma þar fyrir dómurum sem unnt væri að beita ótilhlýðilegum þrýstingi ef á þyrfti að halda. Þau rök urðu ofan á og því hefur öldungadeild Bandaríkjapings enn þann dag í dag dómvald í málum gegn forsetum og fulltrúadeildin ákærvald.¹⁴ Þó er áskilið að forseti Hæstaréttar skuli taka við hlutverki forseta öldungadeildarinnar, sem varaforseti Bandaríkjanna gegnir venjulega, þegar slík mál gegn forsetanum eru til meðferðar, sbr. 1. gr. bandarísku stjórnarskrárinnar.

Í kjölfar Napóleonstríðanna á fyrsta fjórðungi 19. aldar barst hugmyndin um ráðherraábyrgð til Noregs, eftir að landið sleit sig frá Danmörku í trássi við Kílarfriðinn og setti sér stjórnarskrá vorið

13 Cass R. Sunstein: *Impeachment, op.cit.*, 21; Charles de Secondat Montesquieu: *The spirit of the laws* (ritstj. og þýð. Anne M. Choler o.fl.). Cambridge: Cambridge University Press 1989, 156–166.

14 Cass R. Sunstein: *Impeachment, op.cit.*, 49.

1814 í anda lýðveldis og lýðræðishugsjóna frönsku byltingarinnar og stofnunar Bandaríkjanna. Stjórnarskráin var samin og undirrituð á nokkrum vikum á sérstöku stjórnarskrárþingi, sem kom saman á Eiðsvelli í nágrenni Osló. Hugmyndir Montesquieu og James Madison um valddreifingu og þrískiptingu ríkisvalds, sem réðu miklu við gerð bandarísku stjórnarskrárinnar, höfðu mikil áhrif á gerð norsku stjórnarskrárinnar.¹⁵ Sjálfstæðið varð þó skammlíft. Herveldið Svíþjóð vildi fá Noreg í sinn hlut í samræmi við niðurstöðu Kílarfriðarins og braut því sjálfstæðistilburði Norðmanna á bak aftur með hervaldi. Stjórnarskráin fékk hins vegar að standa og átti eftir að styrkja stöðu Noregs í konungssambandinu við Svíþjóð.¹⁶ Í stjórnarskránni var gert ráð fyrir konungi, en vald hans var nú frá almenningi komið og hann upphaflega kosinn. Í þeim anda var gert ráð fyrir að konungur skipaði ráðherra, en að þingið gæti ákært þá og að sérstakur dómstóll hefði vald til að dæma í slíkum málum, sem væri skipaður 5 hæstaréttardómurum og 10 þingmönnum.¹⁷ Í umræðum um drög að stjórnarskránni frá 1814 komu fram áhyggjur um að ákæruvald og dómsvald væru bæði á forræði þingsins og því hætta á að Ríkisrétturinn yrði misnotaður í pólitískum tilgangi. Á móti var því haldið fram að valdinu væri dreift með fullnægjandi hætti á þann veg að neðri deild þingsins hefði ákæruvald, en efri deild þingsins skipaði dómendur, auk

15 Johs. Andenæs og Arne Fliflet: *Statsforfatningen i Norge*. Osló: Universitetsforlaget 11. útg. 2017, 93–94; Hanne Marthe Narud og Kaare Strøm: „From Hønsvaldian parlamentarism back to Madisonian roots“ í *The Madisonian turn: political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe* (ritstj. Torbjörn Bergman og Kaare Strom). Ann Arbor: The University of Michigan Press 2011, 200-250 (200).

16 Malcolm Langford og Beate Kathrine Berge: „Norway’s constitution in a comparative perspective“. *Oslo Law Review* 2019, 198–228 (205); Ragnhildur Helgadóttir: „Var litið til Noregs? Áhrif norskrar stjórnskipunar á sjálfstæðisbaráttuna og stjórnarskrá Konungsríkisins Íslands“ í *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum* (Svala Ísfeld Ólafsdóttir ritstj.), Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2017, 95-111 (96–97).

17 Hanne Marthe Narud og Kaare Strøm: „From Hønsvaldian parlamentarism back to Madisonian roots“, *op.cit.*, 226.

Þess sem dómamarar Hæstaréttar tækju sæti sem hluti dómenda í Ríkisréttinum. Varð síðarnefnda sjónarmiðið ofan á í endanlegri gerð stjórnarskrárinnar.¹⁸

Núgildandi ákvæði norsku stjórnarskrárinnar gerir ráð fyrir að þingið kjósi 6 dómara í Ríkisréttinn til 6 ára í senn, en ólíkt því sem áður var skulu þeir ekki vera þingmenn. Að auki sitji þar þeir fimm dómamarar Hæstaréttar Noregs sem lengstan hafa starfsaldur, þar á meðal forseti Hæstaréttar sem jafnframt er forseti þessa dómstóls, sbr. 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Þessu fyrirkomulagi var breytt til núverandi horfs árið 2007, meðal annars til að draga úr pólitískri slagsíðu á skipan dómstólsins og til þess að gefa lögfræðilegum sjónarmiðum meira vægi, komi til þess að hann verði kallaður saman.¹⁹

Danska (júní) stjórnarskráin frá 1849 var samin með vísan til sömu hugmyndastrauma um valddreifingu í anda Montesquieu og sú norska og að fyrirmynd hennar og þeirrar belgísku frá 1831. Birtist það meðal annars í því að kveðið var á um þrískiptingu ríkisvalds í 2. gr. hennar í stað þess einveldisfyrirkomulags sem verið hafði.²⁰ Júní-stjórnarskráin var hluti af skipulögðu undanhaldi Danakonungs frá einveldisfyrirkomulaginu, fremur en byltingarplagg og gerði þar af leiðandi áfram ráð fyrir

18 Ola Mestad o.fl.: „§§ 86 og 87“ í *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020* (ritstj. Ola Mestad og Dag Michalsen), Osló: Universitetsforlaget 2021, 802–834 (805–806).

19 *Ibid.*, 833; Johs. Andenæs og Arne Fliflet: *Statsforfatningen i Norge, op.cit.*, 267; Hanne Marthe Narud og Kaare Strøm: „From Hønsvaldian parlamentarism back to Madisonian roots“, *op.cit.*, 227. Sjá einnig umfjöllun á vefsíðu norska þingsins. Sótt 3. apríl 2023 á <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Riksrett/> (Þar kemur eftirfarandi meðal annars fram: „I februar 2007 ble riksrettsordningen endret. Bakgrunnen for endringen var blant annet et ønske om å redusere den tidlige ordningens sterke politiske preg.“). Í aðdraganda breytinga á norska Ríkisréttinum höfðu komið fram sjónarmið um að afleggja ætti dómstólinn og fela almennum dómstólum og ákærvaldi vald til að dæma og ákæra ráðherra. Þessi sjónarmið urðu hins vegar ekki ofan á við endurskoðunina 2007, sbr. Ola Mestad o.fl.: „§§ 86 og 87“, *op.cit.*, 831–834.

20 Jens Peter Christensen o.fl.: *Grundloven med kommentarer*. Kaupmannahöfn: Jurist- og økonomiforbundets Forlag 2015, 34.

afgerandi stöðu konungsveldisins í stjórnskipulaginu.²¹ Í júní-stjórnarskránni var líkt og í hinni norsku gert ráð fyrir sérdómstól til að rétta í málum ráðherra, sem þingið gat stofnað til. Í dómnum skyldu sitja 16 dómendur, sem að hálfu væru valdir af þinginu og að hálfu af æðsta dómstól landsins.²² Í dómnum sitja nú þeir 15 dómarar Hæstaréttar Danmerkur sem lengstan starfsaldur hafa, auk 15 dómenda sem kosnir eru af þinginu. Dómendurnir 30 velja dómsforseta úr sínum hópi. Ef dómari eða dómarar úr röðum dómara Hæstaréttar forfallast, skal samsvarandi fjöldi dómenda kosinna af þinginu segja sig frá viðkomandi máli, sbr. 59. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953.

Í skýringum með stjórnarskránni, útgefnum af danska þinginu 2017, segir um þessa skipan að með kjöri þingsins á helmingi dómenda sé ætlunin að tryggja að sérfræðipækkingin á stjórnámálum sé til staðar í málum gegn ráðherrum.²³ Sú skýring útskýrir hins vegar ekki að fullu þá þungu áherslu sem lögð hefur verið á nákvæmt jafnvægi á milli embættisdómara og þingkosinna dómenda í dómstólnum, sem skuli haldast jafnvel þó einstakir dómarar kunni að forfallast við málareksturinn. Nærtækt væri að skýra það jafnvægi með vísan til hugmynda Montesquieu um valddreifingu og valdajafnvægi á milli ólíkra greina ríkisvalds, sem voru á hvers manns vörum árið 1849 og höfðu óumdeilt mikil áhrif á gerð júní-stjórnarskrárinnar. Ofangreindrar skýringar danska þingsins frá 2017 er ekki getið í greinagerð með tillögu að dönsku stjórnarskránni frá 1953, en hún virðist fyrst birtast í doktorsritgerð Jens Peter Christensen *Ministeransvar* frá 1997.²⁴

Í ritgerðinni skrifar Christensen að engar umræður hafi verið

21 Gunnar Helgi Kristinsson: *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 1994, 16–19.

22 *Danska stjórnarskráin frá 1849*, 72. gr. og 73. gr.

23 Á vefsíðu danska þingsins má finna útgáfu frá árinu 2017 af dönsku stjórnarskránni með skýringum. Sótt 3. apríl 2023 á <https://www.ft.dk/da/folkestyret/grundloven-og-folkestyret/grundloven-med-forklaringer>.

24 Forfatningskommissionen: *Betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. Kaupmannahöfn: Universitets-Bogtrykkery 1953, 38–39; Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997, 465–481.

á stjórnarskrárþinginu 1849 um hina blönduðu samsetningu dómara Ríkisréttarins, en dregur þó þá ályktun að henni hafi verið ætlað að veita pólitíska innsýn í störf dómstólsins til að auðvelda honum að upplýsa mál með réttum hætti.²⁵ Þessa niðurstöðu byggir hann á seinni tíma umræðum danskra stjórnámálamanna og lögfræðinga, sem eru misvísandi og halda einnig öðrum sjónarmiðum á lofti, meðal annars því sem kom til umræðu á stjórnarskrárþinginu í Philadelphiu um hættuna á að stjórn málin freisti þess að beygja almenna dómstóla undir sig hafi þeir vald til að rétta yfir æðstu handhöfum framkvæmdarvalds.²⁶

Á grundvelli kenningar sinnar um sögulegar ástæður samsetningu dómenda Ríkisréttarins hefur Christensen gagnrýnt að dómendur kosnir af þinginu veiti ekki pólitíska innsýn í störf Ríkisréttarins, þar sem það tíðkist ekki lengur að þeir séu valdir úr hópi starfandi stjórnámálamanna.²⁷ Sú gagnrýni ætti vissulega rétt á sér ef hið þrönga réttarfarssjónarmið um þörfina á pólitískri innsýn í störf dómstólsins væri meginástæðan fyrir fyrirkomulagi skipunar dómstólsins, fremur en til dæmis víðari stjórnskipuleg valddreifingarsjónarmið, sem meðal annars hafa verið dregin af hugmyndum Montesquieu um þrískiptingu ríkisvalds.

1.2 Stjórnarskrár Íslands 1874 og 1944 og Ólafslög 1963

Í stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands nr. 1/1874 var gert ráð fyrir að konungur hefði vald yfir öllum málefnum Íslands, sem framkvæmt væri af sérstökum ráðgjafa, sem jafnframt gæti

25 Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997, 465, 481.

26 Christensen hefur komið þessari túlkun sinni á framfæri sem höfundur helstu kennslu- og uppfléttiriti um danskan stjórnskipunarétt, sem dómari við Hæstarétt Danmerkur og nú nýlega sem dómari við danska Ríkisréttinn í málinu gegn Inger Støjberg haustið 2021. Þá er hann titlaður sem ráðgjafi um lögfræðileg málefni á kápu útgáfu danska þingsins á dönsku stjórnarskránni með skýringum frá 2017, þar sem þetta sjónarmið er einmitt tíundað í skýringum við 59. gr. Í nóvember 2022 varð Christensen forseti Hæstaréttar Danmerkur.

27 Jens Peter Christensen o.fl.: *Grundloven med kommentarer*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015, 363; Jens Peter Christensen: *Ministeransvar, op.cit.*, 489–492.

framselt það til landshöfðingja.²⁸ Ráðgjafinn bar ábyrgð á að stjórnarskránni væri fylgt og átti Alþingi að geta komið fram ábyrgð á hendur honum eftir reglum sem yrðu settar með lögum.²⁹ Í bráðabirgðaákvæði aftan við stjórnarskrána var Hæstarétti ríkisins, sem var í reynd Hæstiréttur Danmerkur, falið dómsveld í málum sem Alþingi kynni að höfða gegn ráðgjafanum þar til annarri skipan yrði komið á með almennum lögum.³⁰ Þau lög voru ekki sett fyrr en með lögum nr. 2/1904 um ábyrgð ráðherra Íslands og lögum nr. 11/1905 um landsdóm, í kjölfar ákvörðunar um íslenska heimastjórn. Þegar þar var komið sögu hafði þingræðisfyrirkomulag rutt sér til rúms í Danmörku og var einnig gert ráð fyrir því fyrirkomulagi varðandi stöðu íslenska ráðherrans gagnvart Alþingi. Engu að síður var talið rétt að halda í þá skipan að þing gæti komið fram refsíábyrgð gagnvart ráðherra til viðbótar hinni pólitísku ábyrgð.³¹

Samkvæmt landsdómslögunum frá 1905 sátu 30 dómendur í Landsdómi. Þrír úr þeim hópi skyldu vera embættisdómarar og aðrir þrír „af hinum elstu lögfræðingum landsins“. Hinir 24 voru valdir eftir flóknu fyrirkomulagi þar sem 72 voru tilnefndir af

28 Sigurður Líndal: „Ráðherraábyrgð sem þáttur í sjálfstæðu þjóðríki Íslendinga“ í *Jón Sigurðsson: Hugsjónir og stefnumál* (Jón Sigurðsson ritstj.), Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2011, 13-26 (23–24).

29 Orðalag ákvæðisins um að ráðgjafinn, sem síðar varð að ráðherra, bæri ábyrgð gagnvart þinginu á að „stjórnarskránni sé fylgt“ er athyglisvert í ljósi þess sem að endingu varð niðurstaða málarekstursins gegn Geir Haarde, þar sem hann var einmitt talinn hafa brugðist skyldu sinni skv. stjórnarskrá. Sjá nánar um þróun ákvæðisins í Sigurður Líndal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“. *Skírnir* 2010, 522–532 (522–525). Íslendingar höfðu væntingar um að í kjölfarið yrði skipaður sérstakur ráðherra fyrir Ísland, en í júlí 1874 fól konungur danska dómsmálaráðherranum að fara með málefni Íslands. Sjá Ragnheiður Kristjánsdóttir: „Drög að þjóðríki á 19. öld og þingræði 1904“ í *Þingræði á Íslandi: Samtíð og saga* (ritstj. Ragnhildur Helgadóttir o.fl.), Reykjavík: Forlagið 2011, 68–70.

30 Sjá 2. gr. og 3. gr. stjórnarskrár um hin sjerstaklegu málefni Íslands nr. 1/1874. Sjá einnig bráðabirgðaákvæði nr. 2.

31 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, *op.cit.*, 118–121.

sýslunefndum og bæjarstjórnnum. Efri deild þingsins skyldi svo velja 48 úr þeim hópi, sem skipt var í aðal- og varadómendur með hlutkesti í sameinuðu þingi. Við fyrirtöku hvers máls gátu málsaðilar svo rutt dóminn þar til eftir stóðu 15 dómendur, þar af fjórir sem tóku sæti stöðu sinnar vegna, sem embættisdómarar eða lögfræðingar.³² Þessi skipan var í anda þess sem Montesquieu hafði lagt til í riti sínu *Um anda laganna* (1748), en þar segir meðal annars að fólk skuli dæmt af jafningjum sínum og að við mikilsverðar ákærur þurfi að gefa hinum ákærða færi á að mótmæla setu tiltekinna dómenda.³³ Sjónarmið um nauðsyn aðskilnaðar mismunandi þátta ríkisvalds kom jafnframt skýrt fram í nefndaráliti um frumvarp það sem síðar varð að lögum nr. 11/1905 um landsdóm, en þar sagði að nefndin „hefði helzt kosið, að efri deild ásamt dómendum landsyfirdómsins hefði átt dómvald í málum móti ráðherranum, en þess er enginn kostur, þar sem alþingi á eftir stjórnarskrárfrumvarpinu að ákæra ráðherrann og getur því ekki dæmt hann líka.“³⁴

32 Alþt. 1905, A-deild, bls. 137–144. Þess er getið í tvígang í athugasemdum með frumvarpinu frá 1905 að dómurinn hafi á sér yfirbragð kviðdóms. Annars vegar sökum þess hvernig hann var skipaður og hins vegar vegna þess að atkvæði 4/5 hluta dómenda þurfti til sakfellingar sakbornings (sjá athugasemdir um 13. gr. og um 16. gr.). Frumvarpið sem varð að lögum 1905 hafði verið lagt fram áður árið 1903 og höfðu þá orðið nokkrar umræður á þingi um að hætta væri á að engin maður með lögfræðilekkingu sæti í dómnum eftir að hann hefði verið ruddur (Alþt. 1903, B-deild, bls. 241–252). Í frumvarpinu sem lagt var fram 1905 hafði verið brugðist við þessum áhyggjum með því að tryggja setu tiltekinna lögfróðra manna í dómnum eftir að hann hefði verið ruddur.

33 Charles de Secondat Montesquieu: *The spirit of the laws*, *op.cit.*, 158. Önnur fyrirmynd kann að hafa verið skipulag Alþingisdóma á þjóðveldisöld, sem gerðu einnig ráð fyrir að dómar væru ruddir af málsaðilum. Sjá *Grágás: Lög Íslendinga* (ritstj. Gunnar Karlsson o.fl.). Reykjavík: Mál og Menning 1992 (2. prentun 2001), 378–381 (sjá Þingskaparátt 5). Í umræðum á þingi um frumvarpið frá 1903 lét flutningsmaður frumvarpsins, Hannes Hafstein, þess getið að með skipun hans væri lagður til „eins konar búakviður“, sem var algengt réttarfarsúrræði í Grágás (Alþt. 1903, B-deild, bls. 243).

34 Alþt. 1903, C-deild, bls. 684. Sjá einnig Lárus H. Bjarnason: „Horfurnar“. *Andvari* 28. árg. 1903, 25–38 (29–32). Athygli vekur að samþætting dómvalds og ákæruvalds var talin ótæk, en í frumvarpinu frá 1905 kemur hins vegar

Málsmeðferðarreglur laganna frá 1905 voru ekki sniðnar eftir „neinu vissu“, en helst var þó „tekið til fyrirmyndar tilsvarandi ákvæði úr lögum fyrir Niðurlöndin“ frá 1850 og 1855.³⁵

Ný endurskoðuð landsdómslög, sem unnin voru af Ólafi Jóhannessyni lagaprófessor, voru samþykkt árið 1963 og gilda þau enn í meginráttum óbreytt.³⁶ Þar var ákveðið að einfalda fyrirkomulag skipunar dómenda og gæta enn fremur að „ýtrustu kröfum um réttaröryggi“, það skyldi gert „án þess þó að sleppt sé því pólitíska ívafi“, sem frá upphafi hafi tíðkast í slíkum dómstólum.³⁷ Samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi sitja 15 dómendur í Landsdómi, þar af 8 kosnir af Alþingi til 6 ára í senn og 6 embættisdómarar, auk þess aðila sem gegnir prófessorsstöðu í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Forseti Hæstaréttar gegnir jafnframt embætti forseta Landsdóms, sbr. 2. og 6. gr. laga nr. 3/1963 um landsdóm. Um þessa útfærslu á skipun dómstólsins er sagt í skýringum með lagafrumvarpinu að þó að leikmenn séu fjölmennari en löglærðir dómarar, varni fyrirkomulag kosningar hinna og lengd kjörtímabils þeirra því að „einhliða pólitísk sjónarmið verði ráðandi í dóminum“.³⁸ Skipun dómenda Landsdóms frá 1963 hefur því verið með líku sniði og komið var á í Noregi árið 2007. Þing hefur enn skipun meirihluta dómenda á sínu valdi, en áhrif embættisdómara hafa verið aukin í samsetningu beggja frá því sem var í öndverðu án þess þó að meirihlutavaldi þingkjörinna sleppi.

Skipun ákærvalds í ráðherraábyrgðarmálum hverfist um fyrirmæli 14. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um að Alþingi geti „kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra“. Í þeim áskilnaði felst að endanleg ákvörðun um að höfða mál gegn ráðherra vegna embættisreksturs viðkomandi skuli tekin af Alþingi, en nákvæmlega hvernig sú ákvörðun skuli tekin

fram að það hafi tíðkast á þessum tíma að dómarar landsyfirréttarins gætu jafnframt verið Alþingismenn og því ekkert því til fyrirstöðu að löggjafarvald og dómvald væri samþætt (Alþt. 1905, A-deild, bls. 142).

35 Alþt. 1903, B-deild 244.

36 Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 145–164.

37 Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 161.

38 Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 162.

og á grundvelli hvaða undirbúnings veitir stjórnarskráin löggjafanum svigrúm til að ákveða. Þessi einfaldi áskilnaður íslensku stjórnarskrárinnar um ákvörðunarvald Alþingis um að kæra ráðherra fyrir embættisrekstur er sambærilegur ákvæðum í norrænu fyrirmyndunum og sömuleiðis í þeirri bandarísku, fyrir utan það að ríkisstjórnin í umboði konungs getur auk þingsins hafið mál gegn dönskum ráðherrum.³⁹

Með 13. gr. laga nr. 3/1963 um landsdóm var ákveðið að ákvörðun um höfðun máls gegn ráðherra skyldi gerð með þingsályktun, sem tiltaka skyldi öll kæruatriði og binda jafnframt sókn málsins þar eftir. Lögin tiltaka hins vegar ekki hvernig undirbúningi ákvörðunar Alþingis skuli háttað til dæmis um rannsókn þeirra atburða sem eru andlag ákvörðunarinnar.⁴⁰ Samhliða ákvörðun Alþingis um að höfða mál kýs það mann til að sækja málið og fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Frumvarpið gerði ráð fyrir að eftir ákvörðun um málshöfðun hefði Alþingi engin afskipti af málinu, utan þess að nefndin gæti fylgst með og eftir atvikum rekið á eftir saksókninni ef þörf væri.⁴¹

1.3 Valddreifing sem réttarfarslegt leiðarstef

Af því sem hér hefur verið rakið má sjá að hlutverk Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála felst einkum í tveimur veigamiklum þáttum. Annars vegar að velja meirihluta dómenda Landsdóms og hins vegar að taka ákvörðun um höfðun máls.

39 Sbr. 86. gr. *norsku stjkskr.*, 60. gr. *dönsku stjkskr.*, og 1. gr. *bandarísku stjkskr.* Samkvæmt júní stjórnarskránni dönsku frá 1849 hafði einungis þingið ákærvald gegn ráðherrum, en með breyttri stjórnarskrá frá 1866 var konungi veitt sama vald, sem hélt sér í nágildandi stjórnarskrá frá 1953. Leif Donbæk Thomsen: *Rigsret? en debatbog*. Kaupmannahöfn: Karnov Group 2021, 21.

40 Lögin gera hins vegar ráð fyrir að unnt sé að grípa til tiltekinna rannsóknarræða eftir að Alþingi hefur tekið ákvörðun um að höfða mál og er það þá á forræði Landsdóms eða forseta hans að taka ákvörðun um slík úrræði eftir tilmælum málsaðila, sbr. 22. gr. og 23. gr. laga nr. 3/1963.

41 Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 162.

Sögulegar ástæður liggja að baki þessu fyrirkomulagi, en undirliggjandi rökin eru einkum þau að illa fari á að vald til að höfða og dæma refsímál vegna embættisfærslna æðstu handhafa framkvæmdarvalds sé einvörðungu í höndum embættismanna sem taka við skipun í embætti úr hendi þessara sömu handhafa. Þessi röksemd byggir á anda hugmynda Montesquieu um þrískiptingu ríkisvalds og hún réði því fyrirkomulagi sem varð ofan á á bandaríska stjórnarskrárþinginu í Philadelphiu árið 1787. Afbrigði af þeirri skipan barst síðan aftur til Evrópu og loks til Íslands um aldamótin 1900, meðal annars fyrir áhrif skrifa og stjórnmalabaráttu Jóns Sigurðssonar um miðja 19. öldina.⁴²

Rökunum um að halda eigi embættismönnum, sem eiga starf sitt og frekari frama undir ákvörðunum ráðherra, utan við helstu ákvarðanir um rekstur og afdrif ráðherraábyrgðarmála, hefur jafnframt verið haldið fram í nútímanum, líkt og sjá má af ábendingum vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu frá 2009:

Telja verður að ýmsu leyti óheppilegt að almennir dómstólar dæmi í málum varðandi ráðherraábyrgð, enda eru slík mál í mörgum tilfellum mjög samofin pólitískum ágreiningsefnum og væri þannig hættu á að almennir dómstólar dragist inn í slíka umræðu. Slíkt getur vart talist æskilegt með tilliti til krafna um sjálfstæði dómstóla og þess trausts sem þeir verða að njóta. Er sérstök ástæða til að gæta að því varðandi Hæstarétt Íslands.⁴³

Ragnhildur Helgadóttir lagaprófessor hefur vísað í þessi sömu rök.⁴⁴

Komið hafa fram tillögur um að kollvarpa núverandi fyrirkomulagi ráðherraábyrgðarmála, að því er varðar aðkomu Alþingis að höfðun máls og skipun dómenda í Landsdómi,

42 Jón Sigurðsson: „Hugvekja til Íslendinga“. *Ný félagsrit* 1848, 1-24 (6–8).

43 Bryndís Hlöðversdóttir o.fl.: *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu: Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf*. Reykjavík: Alþingi 2009, 256.

44 Ragnhildur Helgadóttir: „Reglur um ábyrgð ráðherra“, *op.cit.*, 307.

meðal annars á grunni þess að Alþingi sé ekki vel til þess fallið að hafa slíkt hlutverk með höndum.⁴⁵ Ein leið til að leggja mat á slíkar tillögur er að draga fram hvort þau rök og markmið sem í öndverðu réðu núverandi fyrirkomulagi séu fallin úr gildi, eða hvort ný sjónarmið hafi öðlast aukið vægi með tilliti til þeirra sjónarmiða sem réðu upphaflegri skipan.⁴⁶ Áhyggjur fólks af samþjöppun ríkisvalds og áhersla á að aftengja óæskilega samþjöppun með valddreifingu hafa síst minnkað á síðustu árum og því fátt sem bendir til þess að leiðarstefið um valddreifingu að baki núverandi fyrirkomulagi eigi ekki lengur við. Hins vegar má einnig segja að hugmyndir um sanngjarna málsmeðferð fyrir dómi hafi þróast á síðustu áratugum í átt að aukinni vernd sakborninga, sem taka þurfi tillit til við skipulag fyrirkomulags ráðherraábyrgðarmála líkt og kom til umfjöllunar í máli Geirs Haarde fyrir Mannréttindadómstól Evrópu.⁴⁷

Ef hægt væri að mæta nútíma kröfum um sanngjarna málsmeðferð með umbótum innan þess stofnanaramma sem þegar er til staðar næðu bæði sjónarmið fram að ganga,

45 Vísað er til tillögu í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna sem lagt var fram af forsætisráðherra á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Frumvarpið var ekki afgreitt, en í 7. gr. þess var eftirfarandi lagt til: „Í stað 2.–4. másl. 14. gr. stjórnarskrárinnar koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Ríkissaksóknari getur ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Um ráðherraábyrgð, svo og rannsókn og dómsmeðferð mála vegna ætlaðra embættisbrota ráðherra, skal kveðið á í lögum.“ Sjá Alþts. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál.

46 Stundum er talað um að varast skuli að kasta barninu út með baðvatninu. Þessi nálgun er í þeim anda.

47 Sigurður Línadal telur að í umræðum um það að réttarfar ráðherraábyrgðarmála sé úrelt sé sjaldan vikið að þýðingu þeirrar breytingar sem varð árið 2008 með tilvísun í lög um meðferð sakamála nr. 88/2008 í 51. gr. laga nr. 3/1963. Í upphaflegri gerð laganna frá 1963 og forvera þeirra frá 1905 var vísað í lög um meðferð einkamála fyrir héraðsdómi til fyllingar málsmeðferðarákvæðum laganna um meðferð mála fyrir Landsdómi, en eftir 2008 hefur verið vísað til laga um meðferð sakamála. Sjá Sigurður Línadal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“, *op.cit.*, 529. Á hitt ber að líta að sú tilvísun á bara við um réttarfarið fyrir Landsdómi sjálfum, en nær ekki til meðferðar Alþingis á málinu í aðdraganda hins eiginlega réttarhalds.

án þess að kollvarpa þyrfti stofnanafyrirkomulaginu með stjórnarskrárbreytingum. Það fer svo vissulega eftir smekk hvers og eins fyrir stjórnskipulegri róttækni hvort stofnanaleg aðlögun eða umbylting sé heppilegri nálgun, en ætla má að auðveldara verði að ná pólitískri samstöðu um hið fyrrnefnda sökum þess að þröskuldurinn fyrir nægjanlega samstöðu um einfaldar lagabreytingar er lægri en við breytingar á stjórnarskrá, sem verður ekki breytt nema í samræmi við það ferli sem tilgreint er í 79. gr. hennar.

Svarið við rannsóknarspurningunni um það hvort Alþingi sé vel til þess fallið að gegna núverandi hlutverki sínu í réttarfari ráðherraábyrgðarmála ræðst meðal annars af því hvort þau valddreifingarrök sem voru leiðarstef við val á stofnanalegu fyrirkomulagi slíks réttarfars í upphafi, veiti ennþá viðhlítandi grundvöll fyrir slíka skipan, og þá sérstaklega í ljósi nýrri hugmynda um eðlilega málsmeðferð sakamála.

Nokkur atriði varðandi sanngjarna málsmeðferð og aðkomu Alþingis að réttarfari ráðherraábyrgðarmála hafa verið í umræðunni undanfarin ár. Gagnrýnt hefur verið að samkvæmt núverandi fyrirkomulagi sé Alþingi gert mögulegt að taka ákvörðun um málshöfðun, áður en eiginleg rannsókn hafi farið fram á þeim atburðum sem eru tilefni málshöfðunar.⁴⁸ Einnig hefur verið gagnrýnt að ákvörðun um málshöfðun verði pólitísk fremur en lagaleg sökum þess að Alþingi fari með ákvörðunarvaldið.⁴⁹ Loks hefur verið gagnrýnt að ákvörðun Landsdóms kunni einnig að verða tekin á pólitískum grunni,

48 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, *op.cit.*, 141–142; Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“, *op.cit.*, 254; Björg Thorarensen: „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“, *op.cit.*, 681.

49 Björg Thorarensen: „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“, *op.cit.*, 681. Pólitík í ákvörðunum um saksókn getur leitt til þess að of langt sé gengið gegn ráðherrum, en einnig til þess að of skammt sé gengið. Sjá nánar um hið síðarnefnda í Jón Ólafsson: „The case against leaders: a moral reading of Geir Haarde’s conviction for negligence of ministerial duties“, *op.cit.*, 11–13.

sökum þess að meirihluti dómenda sé skipaður af Alþingi.⁵⁰ Á öll þessi atriði reyndi í máli *Geirs Haarde gegn Íslandi* fyrir Mannréttindadómstól Evrópu, líkt og vikið verður nánar að í þriðja hluta þessarar greinar.⁵¹

2. RÉTTARFARSLEGT HLUTVERK ALÞINGIS Í LJÓSI KENNINGA

Alþingi er ein af grundvallarstofnunum íslensks samfélags og hefur sem slík tilgreint hlutverk og uppbyggingu sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá. Veigamesta hlutverk Alþingis er löggjafarhlutverkið og stofnanauppbygging þess miðast einkum við að gegna því á sem farsælastan máta.⁵² Eins og að ofan hefur verið rakið gegnir Alþingi fleiri hlutverkum. Eitt af þeim er að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu og getur það eftirlit orðið til þess að þing láti ráðherra og ríkisstjórnir axla pólitíska ábyrgð í samræmi við venjuna um að ráðherrar skuli njóti meirihlutastuðnings þings.⁵³ Á vegum Alþingis starfa einnig ríkisendurskoðandi og umboðsmaður Alþingis,

50 Vinnuhópur forsætisnefndar taldi (með margföldum fyrirvörum) að það kynni að vera rétt að athuga hvort það „mætti leggja til“ að fækkað yrði dómendum kjörnum af Alþingi til að draga úr pólitískri slagsíðu dómstólsins. Bryndís Hlöðversdóttir o.fl.: *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, op.cit., 285–286.

51 Benda má á frekari umfjöllun um ábyrgðarkerfi gagnvart æðstu handhöfum framkvæmdarvalds í ýmsum löndum í Tom Ginsburg o.fl.: „The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment“. *University of Chicago Law Review* 2021, 81–164; Aziz Huq: „Legal or Political Checks on Apex Criminality: An Essay on Constitutional Design“. *UCLA Law Review* 2018, 1506–1530; John Ohnesorge: „Comparing Impeachment Regimes“. *Duke Journal of Comparative & International Law* 2021, 259–299; S. L. Sutherland: „Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem“. *Canadian Journal of Political Science* 1991, 91–120.

52 „Alþingi er fyrst og fremst löggjafarsamkoma“ skrifaði Ólafur Jóhannesson, en benti jafnframt á að því færi fjarri að verkefni þess einskorðuðust við löggjafarstarf. Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík: Iðunn 2. útg. 1978, 177.

53 Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur: undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Reykjavík: Codex 2015, 117.

sem fara fyrir stofnunum sem sinna afmörkuðu eftirliti með störfum framkvæmdarvaldsins og meðförum á þeim fjármunum sem Alþingi ráðstafar með fjárlögum.⁵⁴ Bæði þessi embætti geta gert skýrslur og gefið út álit um möguleg lögbrot, en við slíkri niðurstöðu eru engin sjálfstæð refsiviðurlög.⁵⁵ Á grunni eftirlitshlutverksins getur Alþingi auk þess gert ráðherrum að svara til saka vegna embættisverka sinna fyrir Landsdómi, sbr. 14. gr. stjórnarskrár. Ákvörðun um að láta einhvern axla lagalega ábyrgð og ákvörðun um að láta einhvern axla pólitíska ábyrgð eru í eðli sínu ólíkar ákvarðanir, sem gera ólíkar kröfur til þess aðila sem ákvörðunina tekur.

2.1 Ólíkt eðli mismunandi ákvarðana

Í frægri ritgerð setti réttarheimspekingurinn Lon Fuller fram skilgreiningar á ólíkum samfélagslegum ákvörðunum út frá því með hvaða hætti þátttöku þeirra sem yrðu fyrir áhrifum af þeim væri háttad.⁵⁶ Ritgerðin dregur fram ýmis áhugaverð sjónarmið sem spegla má í þeirri umræðu sem verið hefur um fyrirkomulag ráðherraábyrgðarmála á Íslandi og þá einkum varðandi aðkomu kjörinna fulltrúa að ákvörðun um saksókn. Fuller taldi að skipulag mannlegs samfélags byggði á togstreitu milli tveggja skipulagslögmála, sem væru í grunninn ósamrýmanleg. Annars vegar hefðu meðlimir samfélagsins sameiginleg markmið, sem þeir legðu kapp á að hrinda í framkvæmd öllum til hagsbóta. Hins vegar hefðu þeir ólík markmið og þyrftu því að gera málamiðlanir, sem einnig væru öllum til hagsbóta. Í flóknum samfélögum væri svo oftast um blöndu af þessum skipulagslögmálum að ræða við töku einstakra ákvarðana.⁵⁷ Samkvæmt kenningu Fuller, eins og hún var sett fram í áður nefndri grein, má greina á milli þriggja tegunda ákvörðunartökuferla, sem nýttir eru til þess að taka

54 Sbr. lög nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis og lög nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

55 Sbr. 16. gr. og 17. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og 10. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis.

56 Lon L. Fuller og Kenneth I. Winston: „The forms and limits of adjudication“. *Harvard Law Review* 1978, 353–409.

57 *Ibid.*, 357–359.

ákvarðanir, leysa deilur og til að skilgreina samband manneskja á milli.⁵⁸ Þar er um að ræða samninga, sem málsaðilar koma að í gegnum samningsviðræður; kosningar, sem málsaðilar koma að með því að greiða atkvæði; og loks úrskurði, sem málsaðilar koma að með því að leggja fram gögn og röksemdir.⁵⁹

Líta má á þessa þrjá mismunandi ákvarðanatökuferla, það er samning, kosningu og úrskurð, sem ólík verkfæri til þess að taka samfélagslegar ákvarðanir. Mismunandi verkfæri geta þá hentað eftir því hvaða ákvörðun er verið að taka hverju sinni. Úrlausn mála í gegnum gerð samnings getur í mörgum tilvikum verið heppilegt form ákvörðunartöku. Stundum getur verið erfitt að komast að niðurstöðu í gegnum samningaviðræður og þá kann kosning að vera heppilegt verkfæri til töku ákvörðunar. Loks kann fólk að greina á um tiltekin atriði, sem best verður leyst úr með úrskurði þriðja aðila, fremur en með kosningu eða samningi. Þessar mismunandi tegundir ákvarðanatökuferla lúta ólíkum lögmálum og stundum er blanda af fleiri en einu slíku ferli nýtt við töku ákvörðunar.

Til Alþingis veljast fulltrúar í gegnum hreina hlutfallskosningu á meðal kosningabærra Íslendinga. Alþingi fer með löggjafarvaldið og tekur formlegar ákvarðanir um ný lög með kosningu allra þingmanna, en að undangengnu ferli sem getur verið blanda af samningaviðræðum á milli ólíkra sjónarmiða innan þingsins og kosninga í nefndum og þingflokki til að höggva á hnúta og mjaka málum áfram í löggjafarferlinu. Það sem einkennir þátttöku þingmanna í löggjafarferlinu, hvort heldur sem það er í formi samningaviðræðna eða einstakra kosninga innan þingsins, er að þeir taka ákvörðun byggða á því sjónarmiði sem fram kemur í 48. gr. stjórnarskrár: „Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum

58 Í öðrum skrifum Fuller má finna lengri lista yfir það sem hann kallaði „núu skipulagslögmál samfélaga“ (e. nine principles of social ordering). Sjá Lon L. Fuller: *The principles of social order: Selected essays of Lon L. Fuller – revised edition* (Kenneth I. Winston ritstj.). Oxford: Hart Publishing 2001, 188–189.

59 Lon L. Fuller og Kenneth I. Winston: „The forms and limits of adjudication“, *op.cit.*, 363.

sínum“. Þeir hafa með öðrum orðum fullkomið frelsi til að semja um niðurstöðu mála og greiða atkvæði með hvaða hætti sem er í störfum sínum á þingi og þurfa ekki að rökstyðja einstakar ráðstafanir sínar frekar en þeim sýnist. Þetta frelsi er í samræmi við eðli þeirrar ákvörðunar að setja lög, sem er í eðli sínu afurð málamiðlana á milli ólíkra sjónarmiða þeirra sem búa þurfa við lögin.

Eðli dómstarfa er hins vegar nokkuð annað líkt og sjá má af áskilnaði 61. gr. stjórnarskrár: „Dómendur skulu í embættisverkum sínum fara einungis eftir lögum“. Dómarar hafa því ekki sama frelsi og alþingismenn til þess að fylgja sannfæringu sinni þegar þeir inna dómsstörf sín af hendi, heldur skulu þeir fylgja áskilnaði laga. Samfélagsleg ákvörðun í formi úrskurðar hentar, samkvæmt Fuller, einkum þegar ákvarða skal um rétt einhvers eða um sekt einhvers.⁶⁰ Í hlutarins eðli liggur að ekki er unnt að kveða upp úr um tilvist sektar eða réttar í tilteknu tilfelli, nema til staðar sé eitthvað samfélagslegt gildi, sem áður hefur hlotið stöðu sameiginlegs viðmiðs. Slíkt viðmið verður sá mælikvarði sem sá atburður sem er andlag sektar eða réttar er borinn við. Ef ekki er til staðar slíkt viðmið fyrir fram, verður úrskurðurinn lítið annað en tjáning á persónulegri sannfæringu þess sem úrskurðar. Fuller taldi þetta eðli móta þátttöku málsaðila í ákvörðunarferli sem endar á úrskurði. Sá sem tæki endanlegu ákvörðunina væri bundinn af fyrirliggjandi gildum og að því leyti sem þátttaka málsaðila ætti að hafa einhverja þýðingu, þá væri hún sömuleiðis bundin við það að leiða fram gögn og rök til stuðnings niðurstöðu um tilvist tiltekins réttar eða sektar. Ákvarðanatökuferli, sem lýkur með úrskurði, er bundið við form rökleiðslu og því yrði þátttaka málsaðila í slíku ferli á grundvelli rökleysu marklaus.⁶¹

Ef fyrirkomulag réttarfars ráðherraábyrgðarmála er mátað við fyrirmæli stjórnarskrár um þær hömlur sem binda meginákvörðunaraðila ferlisins má sjá að Alþingi, sem er bundið við sannfæringu sína, og Landsdómur, sem skal fara einungis eftir lögum, taka tvær meginákvörðanirnar, það er ákvörðun

60 *Ibid.*, 368.

61 *Ibid.*, 369.

um höfðun máls og ákvörðun um endanlega sekt eða sýknu. Með hliðsjón af kenningu Fuller má einnig sjá að í ljósi þess að dómendur Landsdóms eru bundnir af stjórnarskrá til að taka ákvörðun í samræmi við fyrirliggjandi lög, þá mun þátttaka málsaðila í réttarhaldi fyrir Landsdómi miðast við að leiða í ljós staðreyndir og röksemdir um það hvernig rétt sé að túlka þann atburð sem til skoðunar er með hliðsjón af þeim lagaramma sem gildir um viðkomandi atvik. Ákvörðunarferlið fyrir Landsdómi hefur því form rökleiðslu.

Sama kvöðin um að ákvörðunarferlið sé bundið formi rökleiðslu á ekki að fullu leyti við um ákvörðun Alþingis um að höfða mál. Þegar komin er fram tillaga um málshöfðun fyrir Alþingi hefur þingheimur val um að hafna tillögunni eða að samþykkja hana. Hljóti hún samþykki færast málið áfram til Landsdóms og þarf þar að standast það próf að málshöfðunin eigi við rök að styðjast miðað við fyrirliggjandi gögn og fyrirliggjandi lagaramma. Að því marki að láta ráðherra axla refsíábyrgð er því þýðingarlaust fyrir þingmenn að greiða málshöfðun atkvæði sitt nema á grunni þess að þeir telji að rök hnígi til þess að Landsdómur muni komast að samsvarandi niðurstöðu um sekt. Það er þó ekkert sem girðir fyrir að þeir nýti stjórnarskrárbundinn rétt sinn til að taka ákvörðun í samræmi við eigin innri sannfæringu, þó svo að sú sannfæring væri í reynd rökleysa. Að öllu jöfnu næði þó tilefnislaus málshöfðun ekki fram að ganga fyrir Landsdómi sökum skilyrðingar dómendanna um að dæma eftir lögum. Fölsk pósitífa yrði þannig leiðrétt og ráðherra ætti ekki á hættu að vera dæmdur sökum tilhæfulausrar málshöfðunar Alþingis, að því gefnu að dómendurnir fylgi fyrirmælum stjórnarskrár um það hvernig beri að nálgast dómstörf.⁶²

Sú staða getur hins vegar komið upp að ráðherra hafi brotið gegn lögum um ráðherraábyrgð með augljósum hætti, en Alþingi hafi engu að síður ákveðið að hafna tillögu um

62 Sá lagaáskilnaður sem dómendur væru bundnir af kemur einkum fram í lögum nr. 3/1963 og lögum nr. 4/1963, auk þess sem lög um meðferð sakamála nr. 88/2008 kæmu fyrirnefndu lögnum til fyllingar um réttarfarsleg atriði, sbr. 51. gr. laga nr. 3/1963.

málshöfðun. Fyrir því þyrftu ekki að vera nein sérstök rök, önnur en pólitísk sannfæring meirihluta þingheims. Í slíku tilfalli væri ekki unnt að leiðrétta rökleysu Alþingis á síðari stigum ákvörðunartökuferlisins, þar sem málið væri úr sögunni með höfnun Alþingis á að höfða mál. Fölsk negatífa verður því ekki leiðrétt nema með nýrri tillögu um málshöfðun og sekur ráðherra gæti því sloppið undan því að axla refsíabyrgð í samræmi við lög. Sama sjónarmið á svo við um allar ákvarðanir um undirbúning ákvörðunar um hvort höfða skuli mál. Ákvörðun um að hefja rannsókn á mögulegu embættisbroti þarf á endanum að standast það próf að vera rökheld, eigi sú ákvörðun að verða varða á leið til þess að ráðherra verði látinn axla refsíabyrgð. Ákvörðun um að hefja ekki rannsókn þarf hins vegar ekki að standast slíkt próf, og þar af leiðandi getur slík ákvörðun byggt á rökleysu og því leitt til þess að sekur ráðherra sleppi við að axla refsíabyrgð.

Ólíkar ákvarðanir gera ólíkar kröfur til þess sem fer með ákvörðunarvaldið. Stofnanafyrirkomulag Alþingis tekur mið af meginverkefni þess, sem er að setja lög. Til þess að unnt sé að ná samkomulagi um ákvarðanir í hópi 63 þingmanna er mikilvægt að þeir séu sem mest lausir undan öllum kvöðum um hvernig þeir skuli haga ákvörðunum sínum og geti þannig komist að niðurstöðu með dýnamískum hætti á grundvelli samspils samningaviðræðna og meirihlutakosninga. Þetta stofnanafyrirkomulag hentar hins vegar ekki vel til töku ákvörðunar sem miðar að úrskurði um réttindi eða sekt fólks. Við slíkar ákvarðanir er mikilvægt að virða form rökleiðslunnar og byggja á forskrift sem hefur verið fyrir fram ákveðin með lögum. Það að veita stofnun sem einungis er bundin af sannfæringu meðlima sinna vald til töku lykilákvarðana á fyrri stigum ráðherraábyrgðarmála getur leitt til þess að slík mál nái ekki fram að ganga þrátt fyrir ríkt tilefni, en sökum þess að endanleg ákvörðun um sekt eða sýknu er tekin af dómendum, sem bundnir eru af lögum, má ætla að illa ígrunduð málshöfðun þings nái ekki fram að ganga fyrir dómi.

Miðað við kenningu Fuller er því hættu á að ákvörðun um málshöfðun gegn ráðherra, sem ætti að taka á grundvelli aðferðafræði rökbundins úrskurðar, verði þess í stað tekin á

grundvelli pólitískra samninga eða kosninga, sem lúta ekki endilega lögmálum rökfræðinnar.⁶³ Á grundvelli þessarar greiningar Fuller má draga þá ályktun að vandamálið við aðkomu stjórnámálamanna að ákvörðunum sem ætti að taka á grunni rökbundinnar aðferðafræði sé ekki stjórnámálamennirnir sem slíkir, heldur fremur sú hættu að þeir nýti ranga aðferð við töku slíkra ákvarðana. Pólitíska aðferðafræði ætti að nota við vissar ákvarðanir, en lagalega aðferðafræði við aðrar ákvarðanir. Stjórnámálamennirnir gegni tvöföldu hlutverki, en eigi stundum erfitt með að greina á milli um hvor aðferðafærðin um töku ákvarðana sé viðeigandi í hvert skipti. Í fljótu bragði virðast tvær meginleiðir færar til þess að lagfæra hættu á slíkum villum. Önnur leiðin væri að færa rökbundnar ákvarðanir frá stjórnámálamönnum, sem í því samhengi sem hér er til umfjöllunar fæli í sér byltingu á stofnanafyrirkomulagi ráðherraábyrgðarmála. Hin leiðin væri að leiðbeina stjórnámálamönnum betur um það hvernig taka eigi rökbundnar ákvarðanir og jafnvel að skerpa á lagalegri skyldu þeirra um að beita slíkri aðferðafræði þar sem það á við. Síðarnefndu leiðina væri í meginatriðum hægt að framkvæma innan núverandi stofnanafyrirkomulags.

2.2 Uppbygging samfélagsstofnana

Nálgast má hlutverk Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála út frá kenningum um hefðbundna uppbyggingu samfélagsstofnana.⁶⁴

63 Hér hefur verið lagt út frá hugmyndum Fuller eins og þær birtast í tilvitnaðri grein frá 1978, sem útbúin var til birtingar að honum látnum af Kenneth I. Winston. Hafa ber í huga að sennilega hafði Fuller hug á að þroska þessar hugmyndir frekar og gefa út í lengra máli á bókarformi. Vísbendingar um það má finna í öðrum kafla ritgerðasafns, sem einnig var gefið út að honum látnum, sjá Lon L. Fuller: *The principles of social order*, *op.cit.*, 81–266.

64 Sjá einkum John Rawls: *A theory of justice*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press 1971; Seumas Miller: *The moral foundations of social institutions*. Cambridge: Cambridge University Press 2010; Raimo Tuomela: *The philosophy of social practices*. Cambridge: Cambridge University Press 2002. Sú nálgun sem byggð er á í þessum hluta byggir á aðferðafræði sem þróuð var í tengslum við annan hluta þess rannsóknarverkefnis sem þessi ritgerð er einnig hluti af og var styrkt af Rannsóknasjóði Rannís

Líta má svo á að stjórnarskráin, lög um landsdóm og lög um ráðherraábyrgð stofnsetji samfélagsstofnun sem gegni tilteknu hlutverki eða sé ætlað að ná tilteknu normatífu markmiði. Til þess að ná því markmiði, eða gegna því hlutverki, er stofnað til ákveðins gangverks, sem inniheldur leikreglur og skilgreind hlutverk málsaðila. Tilgangurinn með þessu gangverki er að skila af sér afurð, sem speglast skal í upphaflega markmiðinu á þann hátt að samræmi sé á milli tilgangs og niðurstöðu. Gæði gangverksins er síðan hægt að meta með hliðsjón af því hvort því takist að skila niðurstöðu sem er í samræmi við upphaflegt markmið.⁶⁵ Þannig má segja að réttarfar ráðherraábyrgðarmála byggji á normatífum tilgangi og að fyrirkomulag þess sé vel heppnað ef því tekst að skila af sér niðurstöðum sem eru í góðu samræmi við þann tilgang.

Hafa ber í huga að hér er rætt um „samfélagsstofnun“ sem abstrakt hugmynd, fremur en sem stofnun í eiginlegum skilningi eins og tiltekna ríkisstofnun. Ætlunin er að ná utan um þá hugmynd að samfélagið hafi komið sér saman um að ná tilteknu sameiginlegu markmiði og til þess að hrinda því markmiði í framkvæmd hafi tilteknum stofnanastrúktúr verið komið á fót með lögum og reglum. Sá stofnanastrúktúr getur falið í sér eiginlega ríkisstofnun um hlutverkið, eða óljósari strúktúr sem dreift er á nokkrar stofnanir eða annars konar aðila.⁶⁶

Greina má á milli nokkurra atriða sem gjarnan eru til staðar í samfélagsstofnunum og hafa afgerandi áhrif á störf þeirra. Fyrir það fyrsta þá byggja slíkar stofnanir gjarnan á ákveðnu formlegu regluverki sem stofnsetur þær, skilgreinir verkferla og hlutverk þeirra sem taka þátt í störfum þeirra.⁶⁷ Í öðru lagi má

(styrkur nr. 184905). Aðferðafræðihluti rannsóknarinnar var birtur í kafla 2 í Haukur Logi Karlsson: *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*. Oxford: Hart Publishing 2020.

65 Haukur Logi Karlsson: *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*, *op.cit.*, 26–29.

66 Hugtakið er hér notað á svipaðan máta og John Rawls lagði upp með um hugtakið „social institution“. Sjá John Rawls: *A theory of justice*, *op.cit.*, 54–55.

67 Rawls nefndi þess háttar reglur „constitutive rules“. Sjá *ibid.*, 56.

iðulega greina tiltekna stofnanamenningu sem ekki er beinlínis mælt fyrir um í formlegum stofnsetningarreglum stofnunar, en sem mótast óformlega í samskiptum og viðskiptum þeirra aðila sem taka þátt í verkefnum hennar með einum eða öðrum hætti.⁶⁸ Í þriðja lagi búa flestar samfélagsstofnanir við kerfi viðurlaga sem virkjast þegar einstakir þátttakendur í störfum stofnunar fylgja ekki þeim reglum sem um störf hennar gilda.⁶⁹ Þessir þrír þættir taka á ólíkum hliðum starfa samfélagsstofnunar, en sá möguleiki er til staðar að umbúnaður stofnunar að því er varðar einn eða fleiri þessara þátta leiði til þess að afurðir stofnunarinnar nái ekki að uppfylla það markmið að vera í samræmi við tilgang eða normatíft markmið hennar. Gallaðar stofnsetningar og réttarfarsreglur geta haft afgerandi áhrif á niðurstöðu mála; spillt stofnanamenning getur sömuleiðis haft áhrif á niðurstöður; og skortur á innri viðurlögum gagnvart aðilum stofnunar getur dregið úr gæðum og nákvæmni þeirra niðurstaðna sem hún skilar af sér.

Samfélagsstofnanir sem hafa mikilsverðar ákvarðanir með höndum nálgast gjarnan slíkar ákvarðanir á grunni tveggja skrefa ferlis. Fyrst er ákvörðun undirbúin með öflun og greiningu gagna við undirbúningsfasa, áður en eiginleg ákvörðun er tekin

68 Stofnanamenning einkennist gjarnan af togstreitu á milli formlegra markmiða stofnana, eins og þau koma fram í stofnsetningarreglunum, og þeirra privat markmiða sem einstakir þátttakendur í stofnanaverkinu kunna að hafa. Stundum stefna þessi markmið í sömu átt og þá hafa þeir sem hlutverki gegna hag af því að stofnanamarkmiðin náist og stofnanamenningin miðar að því. En stundum skarast þessi markmið og þá getur myndast stofnanamenning sem miðast fremur við markmið og hagsmuni þeirra sem hlutverki hafa að gegna í stofnuninni, fremur en eiginleg markmið stofnunarinnar sjálfrar. Spilling af ýmsu tagi er birtingarmynd af þessu vandamáli. Tuomela greinir á milli þess sem hann kallar „we-mode activities“ og „I-mode activities“ til þess að undirstrika þá forsendu sameiginlegs markmiðs sem samfélagsstofnanir byggja á. Sjá Raimo Tuomela: *The philosophy of social practices*, op.cit., 175–176.

69 Haukur Logi Karlsson: *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*. Oxford: Hart Publishing 2020, 27–36. Slíkt kerfi viðurlaga getur verið hvort sem er formlegt eða óformlegt. Sjá nánar Seumas Miller: *The moral foundations of social institutions*, op.cit., 26–27.

í ákvörðunarfasa. Gallar á stofnanalegu fyrirkomulagi fyrri fasans geta haft áhrif á gæði ákvörðunar, rétt eins og gallar á fyrirkomulagi seinni fasans.⁷⁰

Ef þessi greiningarrámmi er mátaður við fyrirkomulag ráðherraábyrgðarmála mætti skilgreina lagalega ráðherraábyrgð sem sérstaka samfélagsstofnun, sem stofnsett sé með 14. gr. stjórnarskrár. Þar kemur fram það normatífa markmið að Alþingi sé unnt að láta ráðherra axla ábyrgð á stjórnarathöfnum, með því að kæra þá fyrir embættisrekstur sinn og láta þá svara til saka fyrir Landsdómi. Samsvarandi markmið kemur fram í 2. gr. laga nr. 3/1963 um ráðherraábyrgð. Í sömu grein stjórnarskrárinnar eru hlutverk nokkurra aðila samfélagsstofnunarinnar skilgreind. Alþingi getur kært, ráðherrar svara til saka, Landsdómur dæmir, og Alþingi setur lög um nánari efnislega og málsmeðferðarlega útfærslu. Þarna má því greina efnislegt markmið um að unnt sé að láta ráðherra axla ábyrgð og tiltekinn réttarfarslegan strúktúr sem ætlað er að koma því markmiði til leiðar. Tilgangi réttarfarsins er því náð, ef það kemur yfirlýstum tilgangi sínum til leiðar.⁷¹

Í næsta hluta verður aðkoma Alþingis að ráðherraábyrgðarmálinu gegn Geir Haarde greind með hliðsjón af þessum sjónarmiðum.

3. REYNSLAN AF MÁLI GEIRS HAARDE

Árið 2010 tók Alþingi í fyrsta skipti ákvörðun um að höfða mál gegn ráðherra á grundvelli ráðherraábyrgðarlaganna. Þá reyndi í fyrsta skipti á þær réttarfarsreglur sem um undirbúning og reksturs máls fyrir Landsdómi gilda. Ekki er ætlunin hér að rekja alla þá atburðarás, en staldra þess í stað við nokkur af þeim umkvörtunarefnum um málsmeðferðina, sem fyrrum forsætisráðherra bar upp við Mannréttindadómstól Evrópu í kjölfar sakfellingar í Landsdómi.⁷² Sjónum verður þar einkum

70 Haukur Logi Karlsson: *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*, *op.cit.*, 27–29.

71 Þessi nálgun byggir á þeirri hugmynd að réttarfarsreglum sé einkum ætlað að koma tilteknum efnislegum markmiðum til leiðar. Þær séu m.ö.o. leið að markmiði, en ekki markmið í sjálfu sér (e. *means v. ends*).

72 Benda má á ítarlega umfjöllun um pólitískar kringumstæður

beint að réttarfarslegu hlutverki Alþingis og mögulegum vanköntum í tengslum við það í ljósi þess kenningaramma sem lýst er hér að ofan. Fyrir liggur að Mannréttindadómstóllinn taldi þau atriði sem hér verða skoðuð standast viðmið 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um að brjóta ekki gegn sanngjarnri málsmeðferð, en það er þó ekki þar með sagt að ástæðulaust sé að kanna þessar aðfinnslur nánar með það fyrir augum að draga af þeim réttarfarslegan lærdóm. Það kann að vera munur á kerfi sem er *lögmætt* með tilliti til alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga og kerfi sem endurspeglar *með sem bestum hætti* þau heimspekilegu og réttarheimspekilegu sjónarmið sem búa að baki réttarfarsviðmiðinu um sanngjarna málsmeðferð.⁷³ Hér verður ekki skoðað hvort kerfið sé lögmætt í lögfræðilegum skilningi með vísan til tiltekinna réttarheimilda, heldur hversu vel það samræmist þeim kenningalegu normum sem tilgreind voru í öðrum hluta þessarar greinar. Aðferðafræði greiningarinnar er því normatíf, en byggir ekki á þeim normum (það er réttarheimildum) sem notuð eru við hefðbundna lögfræðilega greiningu.

Þau réttarfarslegu atriði, sem snúa að Alþingi og komu til skoðunar í dómi Mannréttindadómstólsins vörðuðu (i) tilhögun rannsóknar í aðdraganda málshöfðunar, (ii) hæfi Alþingis til að fara með ákærvald og (iii) skipunarhátt meirihluta dómenda. Fleiri atriði varðandi málatilbúnaðinn komu til skoðunar í dómnum og fleiri álitamál hafa verið reifuð hérlendis og erlendis í tengslum við ráðherraábyrgðarmál almennt, en til að afmarka umfjöllunarefnið verður einblínt á þessi þrjú atriði hér, sem öll varða hlut Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála.⁷⁴

málarekstursins, frá sjónarhóli samherja Geirs. Sjá Hannes Hólmsteinn Gissurason: *Landsdómsmálið: Stjórnmalarefjar og lagaklækir*. Reykjavík: Almenna bókafélagið 2022.

73 Til hliðsjónar má hér hafa í huga muninn á siðferðislegri skyldu (e. *moral duty*), sem felur í sér ákveðið lágmarksviðmið um siðlega breytni, og siðferðislegan metnað eða þrá (e. *moral aspiration*), sem felur í sér markmið um ákjósanlega siðlega breytni. Sjá t.d. Lon L. Fuller: *The morality of law*, *op.cit.*, 3–32.

74 Auk þeirra réttarfarslegu atriða sem vörðuðu möguleg brot

3.1 Rannsóknin í aðdraganda málshöfðunar Alþingis

Aðdraganda þess að ákveðið var að hefja undirbúning þess að höfða mál gegn nokkrum ráðherrum ríkisstjórnar Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks, sem var við völd í aðdraganda efnahagshrunsins haustið 2008, má rekja til skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Henni var skilað til Alþingis 12. apríl 2010 og var í kjölfarið tekin til umfjöllunar í sérstakri þingmannanefnd sem hafði verið skipuð meðal annars til þess að fjalla um viðbrögð Alþingis við skýrslunni og til þess að meta hvort grundvöllur væri til málshöfðunar gegn ráðherrum vegna embættisverka þeirra. Fjallað var um meinta vanrækslu þriggja ráðherra í skýrslunni og sú ályktun dregin að þeir hefðu hver um sig „látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og með því sýnt af sér vanrækslu“ í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.⁷⁵ Á grunni þeirra upplýsinga sem fram komu í skýrslunni vann þingmannanefndin í samráði við ýmsa sérfræðinga þingsályktunartillögu um að mál skyldi höfðað gegn fjórum fyrrum ráðherrum, en þingmannanefndin taldi að auk ráðherra þeirra málaflokka sem mest hafði reynt á, bæru báðir leiðtogar ríkisstjórnarflokkanna ábyrgð.⁷⁶

Í kæru sinni til Mannréttindadómstólsins staðhæfði forsætisráðherrann fyrrverandi að þingmannanefndin hefði vanrækt að rannsaka málið tilhlýðilega. Dómstóllinn tók ekki undir þau sjónarmið, meðal annars með vísan til þess að ákvörðun Alþingis um málshöfðun væri ekki endanlegur úrskurður um sekt, auk þess sem áskilnaður væri um að sönnunarfærsla færi að fullu fram fyrir Landsdómi, sem kvæði upp úr um endanlegar

gegn 6. gr. mannréttindasáttmálans, byggði kæra Geirs Haarde til Mannréttindadómstólsins á 7. gr. sáttmálans, sem fjallar m.a. um skýrleika refsiheimilda. Sjá *Haarde gegn Íslandi*, mgr. 121-132. Samantekt á því sem fjallað hefur verið um í norsku samhengi má finna í Ola Mestad o.fl.: „§§ 86 og 87“, *op.cit.*, 831–834.

⁷⁵ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008*, *op.cit.*, 312–415 (7. bindi).

⁷⁶ *Haarde gegn Íslandi*, mgr. 9–15.

lyktir máls.⁷⁷ Hér verður ekki tekin afstaða til þessarar niðurstöðu að öðru leyti en því að umkvörtunin varpar ljósi á að sá lagarammi, sem rannsókn í aðdraganda mögulegra ráðherraábyrgðarmála er búinn, er ekki í jafn föstum skorðum og til dæmis í tilfelli hefðbundinna sakamálarannsókna.

Í 13. gr. laga nr. 3/1963 um landsdóm segir að ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra skuli gerð með þingsályktun og að kæruefnin skuli nákvæmlega tiltekin í henni og að sókn málsins skuli bundin við þau. Í reynd þýðir þetta að hvaða þingmaður sem er getur útbúið slíka þingsályktun og borið hana upp við Alþingi, án nokkurrar undanfarandi rannsóknar. Það er ekki útilokað að slíkt gæti verið við hæfi, til dæmis ef hlutlægar staðreyndir liggja þegar fyrir um lögbrot ráðherra í embætti. Málið væri þá þegar að fullu upplýst og því ekki úr vegi að bera upp tillögu um málshöfðun við þingið án frekari rannsóknar. Hættan við slíkt er hins vegar sú að þá verði tillagan metin af Alþingi á pólitískum forsendum, fremur en lagalegum forsendum, sökum þess að tillagan byggir ekki á ferli hlutlausrar rannsóknar. Einstökum þingmönnum muni því reynast auðvelt að taka afstöðu til tillögunnar á grundvelli pólitískrar sannfæringar sinnar, fremur en á grundvelli mats á þeim lagaramma og þeim staðreyndum sem liggja fyrir um andlag tillögunnar. Sá losarabragur sem er á lagarammanum um undirbúning málshöfðunar Alþingis ýtir því undir að þingið taki afstöðu til slíkra tillagna á grundvelli sjónarmiða sem gilda um töku ákvarðana með kosningu eða samningum, fremur en á grundvelli sjónarmiða sem gilda um töku ákvarðana með úrskurði, sem byggja skal á rökum og fyrirliggjandi reglum, sbr. hugmyndir Fuller.⁷⁸

Með hliðsjón af kenningum um uppbyggingu samfélagsstofnana, sem hafa með höndum lögfræðilega úrlausn deilumála, má skilgreina tvo meginákvörðunarfasa í þeirri samfélagsstofnun sem lagaleg umgjörð ráðherraábyrgðarmála myndar. Annars

77 *Ibid.*, mgr. 82, 86.

78 Lon L. Fuller og Kenneth I. Winston: „The forms and limits of adjudication“, *op.cit.*, 369.

vegar er ákvörðunarfásinn um málshöfðun og hins vegar ákvörðunarfásinn um endanlegar lyktir máls fyrir Landsdómi. Á undan ígrunduðum ákvörðunum er gjarnan undirbúningsfasi, sem nýttur er til þess að greina og leiða í ljós þau atriði sem þýðingu hafa við yfirvofandi ákvörðunartöku. Réttarfarsreglur stofnana sem hafa með höndum úrskurði gera iðulega ráð fyrir þessum tveimur fösum ákvörðunartöku, það er undirbúningsfasa og hinum eiginlega ákvörðunarfasa.⁷⁹

Að því er varðar réttarfarið sem stofnsett er með 14. gr. stjórnarskrár og lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm þá gegnir réttarhaldið fyrir Landsdómi hlutverki undirbúningsfasa fyrir hina endanlegu ákvörðun dómenda Landsdóms, en af þessum sama lagaramma má einnig ráða að undirbúningsfasi ákvörðunar Alþingis um málshöfðun er lítt skilgreindur. Þessi skortur á skýrleika í stofnsetningarreglum samfélagsstofnunarinnar dregur úr möguleikum hennar á að gegna því hlutverki sem henni er ætlað, sökum þess að ekki er sérstaklega gert ráð fyrir hlutlægum farvegi undirbúnings fyrir ákvörðunartöku Alþingis. Þessi skortur má teljast ágalli á réttarfari ráðherraábyrgðarmála, en eins og dæmið af máli *Haarde gegn Íslandi* sýndi, þá þarf hann ekki að koma að sök ef Alþingi sér til þess af eigin frumkvæði að undirbúningurinn sé engu að síður nægilega vandaður, en hættan er engu að síður sú að þingmenn noti skort á formfestu undirbúningsfasans sem átyllu til þess að taka pólitíska afstöðu til tillögu um að láta ráðherra axla refsíábyrgð, fremur en lögfræðilega afstöðu.

3.2 *Ákærvald Alþingis*

Í kæru sinni til Mannréttindadómstóls Evrópu hélt fyrrum forsætisráðherrann því fram að ákvörðunarferli Alþingis um málshöfðun hefði verið gerræðislegt og pólitískt.⁸⁰ Vísaði hann þar meðal annars til atkvæðagreiðslunnar um málshöfðunina þar sem atkvæði hefðu að einhverju leyti fallið eftir flokkspólitískum

⁷⁹ Haukur Logi Karlsson: *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*, *op.cit.*, 27–29.

⁸⁰ *Haarde gegn Íslandi*, 83. mgr.

línunum. Þrátt fyrir að Mannréttindadómstóllinn hefði ekki úrskurðað honum í vil, tók hann undir það sjónarmið að ferlið við ákvörðun um málshöfðun hefði að nokkru leyti verið pólitískt. Við því væri þó að búast í kerfi þar sem slíkri ákvörðun væri fyrir komið hjá þjóðþingi. Þetta væri algengt fyrirkomulag í öðrum löndum og hefði ekki leitt til þess að sanngirni réttarhaldsins hefði verið stefnt í hættu. Skipti þar máli að endanlegt úrskurðarvald um málið var í höndum dómstóls og að ákæruefnið snéri meðal annars að vanrækslu á þeirri hlutlægu lagaskyldu sem á ráðherra hvíldi, samkvæmt fyrirmælum 17. gr. stjórnarskrár, um að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni. Hefði í málatilbúnaði þingsins verið sýnt fram á dæmi um þessa vanrækslu.⁸¹

Þrátt fyrir þessar málalyktir er það vissulega álitamál hvort ákærvaldi í ráðherraábyrgðarmálum sé, til framtíðar horft, vel fyrir komið hjá Alþingi. Það sjónarmið sem helst mælir á móti því er einmitt það sem ráðherrann fyrrverandi bar upp við Mannréttindadómstóllinn; að beiting slíks valds af hálfu Alþingis verði pólitísk og gerræðisleg. Eins og rakið er hér að ofan liggja sögulegar ástæður að baki því að Alþingi var í upphafi falið vald til að knýja á um að ráðherrar öxluðu lagalega ábyrgð á embættisverkum sínum. Ein helsta skýringin bæði í fortíð og nútíð liggur í því að erfitt er að finna aðila innan stjórnkerfisins sem ugglaust getur reitt til höggs gegn æðstu handhöfum framkvæmdarvalds. Æðsta embættisfólk lögreglunnar og æðstu handhafar hefðbundins ákærvalds, sem alla jafnan fara með það rannsóknar- og ákærvald sem hér um ræðir, eiga embætti sín og frama undir ráðherrum.⁸² Auk þess gæti slík skipan rannsóknar-

81 *Ibid.*, mgr. 83–87.

82 Umræða um þörf á sjálfstæði hins hefðbundna ákærvalds frá öðrum þáttum ríkisvalds, þ.m.t. frá framkvæmdarvaldi, hefur ekki mikið verið í umræðunni hérlendis en þó má nefna grein eftir Jón H.B. Snorrason sem birtist í Úlflijóti á árinu 2021. Sjá Jón H.B. Snorrason: „Ákærvaldið, hlutverk, skipulag, sjálfstæði og óhæði“. *Úlflijótur* 2021, 325–451. Þá má benda á frumvarp forsætisráðherra til breytingar á stjórnarskrá (Alpt. 2020–2021, A-deild, þskj. 787 — 466. mál) þar sem lagt var til að sjálfstæði ríkissaksóknara yrði með svipuðum hætti og dómara, samhliða því sem vald til að ákæra ráðherra yrði fært frá þingi til saksóknara. Frumvarpið

og ákærvalds í málum ráðherra orðið ráðherrum freisting til þess að skipa einungis sér auðsveipt fólk í þau embætti sem hefðu slíkt vald. Þannig yrði almenna rannsóknar- og ákærvaldið að reit á taflborði stjórnmalanna, sem stjórnmalafólk gæti talið sig þurfa að valda. Af þessum sökum hefur það fyrirkomulag að þjóðþing fari með vald til málshöfðunar gegn ráðherrum haldist, bæði hérlendis og víðast annars staðar.

Ekki er því um að ræða að fyrirkomulag ákærvalds yfir ráðherrum feli beinlínis í sér galla á hönnun stofnsetningarreglnanna. Þetta er fremur stofnanaskipan sem talin hefur verið skárri en aðrir kostir sem í boði eru og byggir það á ígrunduðu hagsmunamati. Sé á því byggt að stofnanastrúktúr um ákærvald yfir ráðherrum sé í grundvallaratriðum í lagi, kemur næst til skoðunar hvort innri menning þeirrar stofnunar sem hefur ákærvaldið með höndum standi í vegi fyrir því að valdinu verði réttilega beitt. Með innri menningu er þá átt við verklag og samskiptahætti innan stofnunar, sem ekki eru beinlínis bundnir í reglur og lög, heldur sem hafa mótast með óformlegum hætti í störfum hennar. Í því samhengi er gagnlegt að miða við sjónarmið Fuller sem rakin voru hér að ofan, um að tiltekna ákvarðanir ætti að taka á grundvelli tiltekinnar aðferðafræði. Spurningin verður þá hvort innri menning stofnunar styðji við að rétt ákvörðunartökuaðferð sé nýtt við töku tiltekinnar tegundar ákvörðunar.⁸³ Í þessu tilviki hvort ákvörðun, sem er í eðli sínu lögfræðileg sé réttilega tekin á grunni lögfræðilegra sjónarmiða, eða hvort stofnanamenningarlegar ástæður leiði til þess að ákvörðun um ákæru sé tekin á grunni pólitískra sjónarmiða.⁸⁴

náði ekki fram að ganga. Benda má einnig á erlenda umfjöllun um tengsl ákærvalds og lýðræðis, sjá t.d. *Prosecutors and Democracy — A Cross-National Study* (ritstj. Máximo Langer og David Alan Sklansky). Cambridge: Cambridge University Press 2017.

83 Sjá nánar umfjöllun um sjónarmið Lon Fuller í hluta 2.1.

84 Hafa ber í huga að pólitísk sjónarmið geta ranglega ráðið ákvörðun um bæði jákvæða og neikvæða afstöðu til ákærutillögu, rétt eins og lögfræðileg sjónarmið geta réttilega leitt til þess að ákærutillaga sé annað hvort samþykkt eða henni hafnað.

Sú þingmannanefnd sem hafði undirbúning málshöfðunarinnar gegn ráðherrum ríkisstjórnar Geirs H. Haarde með höndum gerði tillögu um að fjórir ráðherrar yrðu ákærðir og byggði það á vinnu fagfólks og sérfræðinga.⁸⁵ Þingið tók hins vegar ekki að fullu leyti rökbundna afstöðu til þeirrar tillögu, heldur kaus að hluta til eftir flokkspólitískum hagsmunum.⁸⁶ Þetta leiddi til þess að hin faglega niðurstaða sérfræðinganna um réttmæti málshöfðunar gegn fjórum ráðherrum var felld af þinginu og þess í stað einungis höfðað mál gegn einum. Það sem gerði þinginu kleift að haga ákærvaldi sínu með þessum hætti eru einkum tveir þættir, sem varða annars vegar þá menningu sem þingið er vant að beita við ákvarðanatöku og hins vegar það svigrúm sem reglurnar um ráðherraábyrgð veita þinginu til að víkja frá rökbundinni aðferð við töku slíkra ákvarðana.

Í 48. gr. stjórnarskrár segir að þingmenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína. Þessi áskilnaður veitir þeim rúmt svigrúm til þess að haga ákvörðunum sínum með þeim hætti sem þeim sjálfum kann að þykja skynsamlegt, óháð því hversu almennrar viðurkenningar slíkt sjónarmið nýtur. Rætt hefur verið í dönskum rétti hvort þarlent þing kunni að vera bundið af óskráðri hlutlægnisskyldu líkt og almennir ákærendur, en erfitt er að sjá að slík óskráð regla víki til hliðar skýrum áskilnaði stjórnarskrár ef þar verður árekstur á þann hátt að sannfæring þingmanns stangist með skýrum hætti á við hlutlæg sjónarmið

85 Fram kemur í bók Hannesar Hólmsteins Gissurarsonar að Jónatan Þórmundsson prófessor, Sigríður Friðjónsdóttir vararíkissaksóknari (síðar ríkissaksóknari) og Ragnhildur Helgadóttir prófessor hafi gert drög að ákærum gegn fjórum fyrrum ráðherrum fyrir þingmannanefndina, sem m.a. byggði á álitsgerðum um möguleg ákæruefni sem áður höfðu verið unnar af þeim í sitthvoru lagi. Þá veitti Róbert Spanó prófessor ráðgjöf um efni og framsetningu ákæranna. Sjá Hannes Hólmsteinn Gissurarson: *Landsdómsmálið*, *op.cit.*, 156.

86 Jón Ólafsson: „The case against leaders: a moral reading of Geir Haarde’s conviction for negligence of ministerial duties“, *op.cit.*, 11-13. Þeim pólitísku undirmálum sem áttu sér stað í kringum ákvörðun Alþingis er að nokkru lýst í bók Hannesar Hólmsteins Gissurarsonar. Sjá Hannes Hólmsteinn Gissurarson: *Landsdómsmálið*, *op.cit.*, 171–184.

um sama efni.⁸⁷ Það kann enda að vera vandkvæðum bundið að skera úr um með hlutlægum hætti hvað séu hlutlæg sjónarmið og hvað ekki. Ákvarðanir um saksókn eru oft undirorpnar óvissu um meiningar og ætlun þeirra sem hlut eiga að máli, sem leiðir til þess að ákvörðun um saksókn byggir iðulega á líkindamati á tilteknu mengi fullyrðinga um staðreyndir, fremur en einungis á ótvíræðum hlutlægum staðreyndum. Að teknu tilliti til þessara óskráðu siðfræðilegu sjónarmiða um hlutlægni má því segja að þegar þingið tekur afstöðu til málshöfðunar gegn ráðherra hafi það í vildarréttarlegum skilningi fullkomið svigrúm til þess samkvæmt stjórnarskrá að gera það á grunni sannfæringar einstakra þingmanna, hverju svo sem sú sannfæring kann að byggjast á.⁸⁸ Það er nokkur bót í máli að dómendur Landsdóms séu bundnir af áskilnaði 61. gr. stjórnarskrár um að fara einungis eftir lögum og því myndi tilefnislaus málshöfðun að líkindum leiða til sýknudóms. Eftir stendur hins vegar að Alþingi getur fellt vel rökstudda tillögu um málshöfðun á grunni óræðrar sannfæringar meirihluta þingmanna.

Í 14. gr. stjórnarskrá kemur fram að Alþingi *geti* kært ráðherra fyrir embættisrekstur og í 2. gr. ráðherraábyrgðarlaganna segir að ráðherra *megi* krefja ábyrgðar. Bera má þessa framsetningu saman við áskilnað um beitingu hefðbundins ákærvalds eftir lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála, þar sem segir í 142. gr. að sérhver refsiverð háttsemi *skuli* sæta ákæru nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Í 146. gr. sömu laga eru síðan tilgreindar nokkrar afmarkaðar ástæður sem veita svigrúm til að falla frá saksókn, auk þess sem ákærvaldið hefur jafnan svigrúm til að taka ákvörðun um framhald mála byggt á líkindamati á að sönnun um tilvist brots muni fást viðurkennd fyrir dómi, sbr. 145 gr. sömu laga. Alþingi hefur þannig fullkomið svigrúm lögum samkvæmt til þess að höfða ekki mál gegn ráðherra, þrátt fyrir augljóst refsivert

87 Leif Donbæk Thomsen: *Rigsret? en debatbog*, *op.cit.*, 26–30; Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, *op.cit.*, 410–411.

88 Þarna er átt við það sjónarmið innan réttarheimspekinnar að spurningar um lögmati ákvörðunar ráðist í reynd af viðurkenndum réttarheimildum í pósitífum skilningi, en ekki af ólögfestum siðferðislegum viðmiðum skyldusiðfræðinnar.

afbrot í embætti, sem fullnægjandi líkur væru á að næðist að færa sönnur á fyrir dómi.⁸⁹ Þetta fyrirkomulag er á skjön við hvernig beita skal hefðbundnu ákærvaldi í sakamálum, þar sem svigrúmið er betur skilgreint sem undantekning frá meginreglu um að alltaf skuli ákæra fyrir sannanleg brot. Afleiðingin af þessu svigrúmi er að markmið þeirrar samfélagsstofnunar sem í lagarammanum um ráðherraábyrgð felst verður órætt. Markmiðið er ekki að refsa skuli ráðherrum fyrir brot, heldur að það sé mögulegt. Lagaramminn er hljóður um það hvenær þær aðstæður skapist að rétt sé að láta ráðherra sæta ábyrgð, fremur en að sleppa þeim við að sæta ábyrgð á einhverju sem þeir þó gerðu, eða létu hjá líða að gera.

Þegar þessir tveir þættir koma saman höfum við samfélagsstofnun sem falið er vald til þess að koma fram refsíábyrgð á hendur ráðherrum. En sá aðili sem fer með valdið til að hefja

89 Hafa ber í huga að í 51. gr. laga nr. 3/1963 er tekið fram að lög um meðferð sakamála gildi til fyllingar þeim lögum um meðferð máls fyrir Landsdómi. Með gagnályktun mætti ætla að ákvörðun Alþingis, sem tekin er áður en mál kemur til meðferðar fyrir Landsdómi, falli utan gildissviðs laga nr. 88/2008. Samsvarandi ákvæði er ekki að finna í lögum nr. 4/1963 þar sem efnisleg saksóknarregla ráðherraábyrgðarlaganna kemur fram. Í úrskurði Landsdóms nr. 3/2011 er vikið að gildi 145 gr. laga nr. 88/2008 (sem fjallar um líkindamat saksóknara) um ákvörðun Alþingis um hvort ákæra ætti nokkra ráðherra. Landsdómur bendir á að hver og einn þingmaður hafi með vísan til 48. gr. stjkskr. getað lagt sjálfstætt mat á líkindin og tekið ákvörðun á grundvelli þess og að ákvörðun um ákæru komi ekki til endurskoðunar fyrir Landsdómi á þann veg að varðað geti frávísun frá dómi. Um það hvort saksóknarregla 142.gr. laga nr. 88/2008, víki til hliðar þeirri saksóknarreglu sem fram kemur í 2. gr. laga 4/1963, væri freistandi að líta svo á að ráðherraábyrgðarlögin séu sérlæg sem gangi frammar, enda er beinlínis gert ráð fyrir því að almenn saksóknarregla 142. gr. laga um meðferð opinberra mála víki, ef annað „sé sérstaklega ákveðið í lögum“. Að auki kæmi ákvörðun Alþingis um að nýta svigrúm sitt samkvæmt saksóknarreglu laga nr. 4/1963, til þess að ákæra ekki fyrir sannanlegt brot, aldrei til kasta Landsdóms, þar sem ákvörðun Alþingis um að nýta svigrúmið leiðir til þess að ekkert mál er höfðað og sú ákvörðun verður ekki borin undir Landsdóm eða aðra dómstóla skv. gildandi réttarfarsreglum.

slíkt ferli hefur sjálfðæmi um hvort eða hvernig valdið skuli nýtt og við töku slíkrar ákvörðunar er heimilt að gera það á grunni eigin sannfæringar sama á hverju hún kann að byggjast. Afleiðingin af þessu réttarfarslega svigrúmi í máli Geirs Haarde var að einungis ein af þeim fjórum ákærum sem lögð var fyrir Alþingi á grunni sérfræðiráðgjafar náði fram að ganga. Premur fyrrum ráðherrum var þannig sýnd mildi af hálfu Alþingis, en einum gert að svara til saka fyrir Landsdómi. Af því sem hér hefur verið rakið má draga þá ályktun að innri menning Alþingis styðji ekki nægilega vel við að ákvarðanir sem með réttu ætti að taka á grundvelli rökbundinnar aðferðafræði, sbr. sjónarmið Fuller, séu teknar með slíkum hætti.

3.3 Skipun Alþingis á hluta dómenda

Í kæru sinni til Mannréttindadómstólsins gerði fyrrum forsætisráðherrann athugasemdir við aðkomu Alþingis að skipun þess hluta dómenda í Landsdómi sem kosnir höfðu verið af Alþingi. Alþingi hefði bæði farið með ákærvald og vald til skipunar meirihluta dómenda í málinu. Þeir dómendur sem Alþingi hefði skipað hefðu verið kosnir á pólitískum forsendum með hlutfallskosningu, sem væri til þess fallið að draga úr trúverðugleika þess að um sjálfstæðan og óhlutdrægan dómstól væri að ræða. Þá hefði Alþingi hlutast til um framlengingu sex ára skipunartíma dómendanna á meðan málið var til meðferðar. Þetta taldi hann hafa vegið að rétti sínum til sjálfstæðs og óvilhalls dómstóls í skilningi 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.⁹⁰

Mannréttindadómstóllinn tók ekki undir umkvörtunina og taldi að jafnvel þó hluti dómenda hefði verið skipaður á pólitískum forsendum væri ekkert fram komið í málinu sem benti til þess að dómstóllinn hefði verið hlutdrægur eða á einhvern hátt háður Alþingi í störfum sínum. Þá skipti máli að samkvæmt 7. gr. laga nr. 3/1963 um landsdóm væri kveðið á um að dómendur þyrftu að undirrita drengskaparheiti um að rækja störf sín af drengskap, óhlutdrægni og í samræmi við lög. Loks hefði það verið eðlileg

90 Haarde gegn Íslandi, mgr. 97–100.

ráðstöfun að framlengja skipunartíma sitjandi dómenda fremur en að skipa nýja á meðan meðferð málsins gegn kæranda stóð.⁹¹

Þrátt fyrir þessa niðurstöðu má skoða nokkur atriði nánar. Þau rök sem voru í öndverðu um að varasamt væri að fela hefðbundum dómstólum úrlausn mála sem líkur væru á að um ríktu harðar pólitískar deilur eiga enn við, eins og áður var rakið, og því ekki komin fram ný ástæða til að hrófla við núverandi jafnvægi á milli embættisdómara og leikmanna. Sjálfstæði almennra dómstóla er þannig óbeint styrkt með því að halda málum sem þessum utan valdsviðs þeirra.

Hæstaréttardómurum hefur fjölgað frá því sem var árið 1963 og því er ekki lengur þörf á að dómstjóri Héraðsdóms Reykjavíkur og fulltrúi lagadeildar Háskóla Íslands taki sæti í Landsdómi ásamt fimm hæstaréttardómurum. Héraðsdómari, sem á mögulega síðar eftir að sækja um framgang innan réttarkerfisins, er enda í vondri stöðu til þess að dæma mál gegn ráðherrum, sem ef til vill eru úr sama stjórn málaflökki og sá ráðherra sem mun síðar taka ákvörðun um mögulegan framgang hans í embætti landsréttardómara eða hæstaréttardómara. Sömu sjónarmið eiga við um fulltrúa lagadeildar Háskóla Íslands. Staða þessara tveggja dómenda er því veikur hlekkur í stofnanafyrirkomulaginu sem auðvelt væri að lagfæra, án þess þó að hún snerti beint umfjöllunarefnið hér, enda tengist staða þeirra ekki hlut Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála. Sem stuttan útúrdúr má þó nefna dæmi um athyglisverða stöðu varðandi þessa tvo dómendur, sem getur komið upp og tengja má umfjölluninni hér að ofan um æskilega uppbyggingu samfélagsstofnana.

Í kringum það tímabil sem Landsdómur var að störfum í máli Geirs Haarde var þrisvar auglýst eftir umsóknum í embætti hæstaréttardómara, ýmist skipaðar stöður eða settar.⁹² Í öllum þremur tilvikum voru annar eða báðir þeir sem valist höfðu

91 *Ibid.*, mgr. 105–108.

92 Landsdómur kom saman í fyrsta skipti 10. febrúar 2011. Auglýst var eftir umsóknum í þrjú embætti hæstaréttardómara 18. febrúar 2011 og í embætti setts dómara 15. júlí 2011. Endanlegur dómur var kveðinn upp 23. apríl 2012 og þann 5. júlí 2012 voru tvö embætti hæstaréttardómara auglýst.

upphaflega sem fulltrúar Héraðsdóms Reykjavíkur og lagadeildar HÍ á meðal umsækjenda um stöðurnar. Báðir voru settir sem hæstaréttardómarar á árinu 2011 og báðir hlutu þeir fast embætti við Hæstarétt nokkrum mánuðum eftir endanlegan dóm.⁹³ Dómsmálaráðherrann á þessum tíma hafði upphaflega greitt atkvæði með ákæru á Alþingi, en á meðan rekstri málsins stóð fyrir Landsdómi snérist honum hugur og gerði opinberlega grein fyrir afstöðu sinni um að málsóknin hefði verið röng nokkru áður en endanlegur dómur féll í málinu í lok apríl 2012.⁹⁴ Þeir tveir dómendur sem hér um ræðir voru því í flókinni stöðu sem annars vegar umsækjendur um embætti veitt af ráðherra og hins vegar sem dómendur í áberandi dómsmáli sem sami ráðherra hafði lýst sterkum skoðunum á.⁹⁵

Sú skörun sem er á sex ára skipunartíma annarra dómenda og fjögurra ára kjörtímabili Alþingis ætti að tryggja ákveðna fjarlægð á milli dómendanna og kjörinna fulltrúa á Alþingi hverju sinni. Þá hefur áskilnaður um að dómendur séu hvorki Alþingismenn né starfsmenn stjórnarráðsins og að þeir séu kosnir hlutfallskosningu í för með sér að hagsmunatengsl þeirra sem þar sitja eru mjög dreifð og því minni hættu en ella á að áhrifavald þess sem sætir ákæru hverju sinni nái til stórs hluta dómenda í einu.

Með núverandi fyrirkomulagi ríkir jafnvægi á milli þess að embættisdómarar, þjálfaðir í hinni lagalegu aðferðafræði, og leikmenn, óháðir valdatogstreitu á milli ólíkra þátta ríkisvalds,

93 Eftir að hafa hlotið setningu sem hæstaréttardómari 10. nóvember 2011 vék Helgi Ingólfur Jónsson úr Landsdómi og annar fulltrúi úr héraðsdómi Reykjavíkur tók við stöðu hans. Benedikt Bogason, fulltrúi lagadeildar HÍ, sat áfram í Landsdómi eftir setningu sem hæstaréttardómari þann 1. nóvember 2011 þar til dómurinn hafði lokið störfum á vormánuðum 2012. Báðir hlutu fasta skipun í embætti hæstaréttardómara frá 1. október 2012.

94 Ögmundur Jónasson: „Við gerðum rangt“. Reykjavík: *Morgunblaðið* 17. janúar 2012, 19.

95 Þarna sést dæmi um hvernig hlutverk aðila í samfélagsstofnun geta togast á við stöðu þeirra persónulega líkt og Tuomela hefur fjallað um með vísan til hugtakanna „we-mode“ og „I-mode“. Sjá Raimo Tuomela: *The philosophy of social practices, op.cit.*, 175–176.

komi að úrlausn ráðherraábyrgðarmála. Dómararnir ættu að geta tryggt fagleg vinnubrögð dómstólsins, án þess þó að hægt sé að varpa ábyrgðinni af niðurstöðu mála alfarið á herðar þeirra. Leikmennirnir eiga að vera óháðir framkvæmdarvaldinu og því óhræddir við að láta ráðherra axla ábyrgð á verkum sínum sé þess þörf og jafnframt sem hópur nægilega óháðir tilteknum pólitískum hagsmunum. Ávallt er hætta á að einstaka dómendur lendi í umboðsvanda sökum dulinna eða ódulinna tengsla við sakborning réttarhaldsins. Á það bæði við um embættisdómara og leikmenn og hættan eykst í hlutfalli við getu viðfangsins til þess að hafa áhrif á persónulega hagi dómendanna. Með skipulagi sem tryggir víðtæka valddreifingu ættu slík tengsl þó að hafa minni áhrif en ella á starfsemi og niðurstöður stofnunar á borð við Landsdóm.

Sú réttarfarslega aðkoma sem Alþingi hefur að samsetningu Landsdóms byggir á hagsmunamati um að tiltekið jafnvægi þurfi að ríkja á milli sjónarmiða um fagleg lögfræðileg vinnubrögð, þess að dómendur séu óháðir framkvæmdarvaldinu og þess að mikilvægar samfélagsstofnanir séu ekki settar í skotlínu harðra pólitískra átaka. Með þessi markmið í huga er erfitt að hugsa sér annað og heppilegra fyrirkomulag en að Alþingi skipi þann hluta dómenda sem tekur ekki sæti á grundvelli embætta sinna. Alþingi er í grunninn óháð stofnun sem hönnuð er með það í huga að þar fari fram hörð pólitísk átök, sem leidd eru friðsamlega til lykta á grundvelli valdajafnvægis, sem ákvarðað er með kosningu almennings á a.m.k. fjögurra ára fresti. Skipunin verður vissulega pólitísk, en þá á þann hátt að hún endurspegli hlutfallslega þau pólitísku sjónarmið sem hlotið hafa brautargengi í almennri kosningu til Alþingis og því erfitt fyrir tiltekna flokkspólitíska hagsmuni að hafa áhrif á alla dómara í einu.

Þrátt fyrir að kerfið við skipun dómara Landsdóms sé í grunninn í lagi með tilliti til stofnsetningarreglnanna, fyrir utan stöðu þeirra tveggja dómenda sem koma úr lagadeild Háskóla Íslands og héraðsdómi Reykjavíkur eins og áður sagði, má velja því upp hvort það svigrúm sem Alþingi er veitt til þess að velja dómendur geti leitt af sér neikvæða stofnanamenningu, sem stefni markmiði ráðherraábyrgðarkerfisins í heild sinni í tvísýnu. Með

stofnanamenningu í þessu tilliti er átt við hvernig þeir sem starfa innan samfélagsstofnunarinnar fara með það ósagða svigrúm sem til staðar er á milli formlegu stofnsetningarreglnanna. Góð stofnanamenning felst í að beita því svigrúmi í anda markmiða stofnunarinnar, en slæm eða neikvæð stofnanamenning felst í að beita því svigrúmi í þágu einkahagsmuna þeirra aðila sem starfa innan stofnunar.⁹⁶ Með þetta sjónarmið í huga má ljóst vera að sá möguleiki er fyrir hendi að Alþingi kjósi alsendis óhæfar manneskjur til þess að sitja í Landsdómi, enda eru kjörgengisskilyrðin, sem talin eru upp í 3. gr. laga nr. 3/1963 um landsdóm, mjög rúm og gera ekki eiginlegar faglegar hæfniskröfur. Að baki slíku vali gætu legið stofnanamenningarlegar ástæður sem tengjast einkahagsmunum þeirra sem velja dómendurnar, fremur en ástæður sem ætlað er að styðja við og styrkja stofnunina í að ná skilgreindu markmiði sínu.⁹⁷

Ef styrkja ætti stofnanaumgjörð ráðherraábyrgðarmála mætti Alþingi því setja sér frekari skorður um hverja megi kjósa til setu í Landsdómi og gera þar til dæmis skilyrði um lágmarksmenntun eða tiltekna lágmarksstarfsreynslu eða bæði. Í ljósi þess að dómendum Landsdóms er gert að dæma eftir lögum, það er þeir skulu notast við hina lagalegu aðferðafræði við úrlausn mála, mætti einnig skoða hvort lögfræðimenntun ætti að vera skilyrði fyrir setu í dómnum. Hætta kann að vera á að þeir sem hafi ekki kunnáttu í lögfræðilegum vinnubrögðum dragi sig til hlés í dómstörfum og reiði sig um of á dómgreind þeirra dómenda sem hafi þá kunnáttu til að bera. Þeir yrðu þannig þöglir statistar í dómnum, fremur en sjálfstæðir dómendur með eigin rödd.

Til þess að fylgja eftir nánari hæfisskilyrðum við kjör dómenda í Landsdóm mætti einnig hugsa sér kerfi eftirfylgni, sem grípa

96 Hvers konar spilling í opinberum störfum getur verið dæmi um neikvæða stofnanamenningu, þar sem opinber starfsmaður nýtir svigrúm sem honum er búið í störfum sínum í þágu annarra hagsmuna en ætlast er til miðað við markmið þeirrar stofnunar sem hann starfar fyrir.

97 Dæmi um sjónarmið við skipun sem grafa undan markmiði stofnunarinnar væri t.d. skipun á grundvelli greiða við þann sem er skipaður, eða skipun sem búa ætti í haginn fyrir þá hagsmuni sem fara með skipunarvaldið.

mætti til ákveði hluti Alþingis að virða að vettugi þau skilyrði sem sett eru í lögum um þá eiginleika sem dómendur þurfi til að bera.⁹⁸ Þetta gæti verið nefnd á vegum þingsins sem legði fyrir fram mat á þá sem tilnefndir væru til kjörs með tilliti til lögfesta hæfisskilyrða. Þetta gæti einnig verið úrskurðaraðili sem hægt væri að leita til eftir á til þess að fá úr því skorið hvort viðkomandi dómari uppfyllti kjörgengisskilyrði. Báðar aðferðir væru til þess fallnar að veita Alþingi aðhald í því starfi sínu að kjósa hæfa dómendur til setu í Landsdómi og væru í samræmi við það sjónarmið um æskilega uppbyggingu samfélagsstofnana að til staðar sé kerfi eftirfylgni eða viðurlaga sem tryggja eigi að markmiðum stofnunarinnar sé réttilega fylgt.

4. HVERNIG VÆRI HÆGT AÐ LAGFÆRA RÉTTARFARIÐ?

Hlutverk Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála byggir á grunni sem rekja má til þess tíma þegar hugmyndir um þrískiptingu ríkisvalds voru að ryðja sér til rúms í Bandaríkjunum og í Evrópu í lok 18. aldar og upphafi 19. aldar. Á grunni hugmynda um dreifingu ríkisvalds á nokkrar sjálfstæðar stofnanir og á grunni hugmynda um samspil og valdajafnvægi á milli þessara stofnana varð úr að þjóðþingum var víða falið vald til þess að sækja handhafa framkvæmdarvalds til saka fyrir brot í embætti.

Hér hefur verið fjallað um hlut Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála og þá einkum þau þrjú atriði sem sætt hafa gagnrýni í kjölfar sakfellingar Geirs Haarde fyrir Landsdómi. Bar dómþoli þessi atriði meðal annars upp við Mannréttindadómstól Evrópu. Þrátt fyrir að þau hafi ekki verið talin brjóta gegn réttlátri málsmeðferð í skilningi 6. gr. mannréttindasáttmálans hefur hér verið dregið fram að hvert þessara atriða um sig ætti að vera Alþingi tilefni til þess að styrkja stofnanaumgjörð ráðherraábyrgðarmála með umbótum á réttarfarsreglum sem gilda um meðferð slíkra mála.

4.1 Þrjár tillögur

98 Sbr. það sjónarmið að samfélagsstofnanir þurfi oftast að styðjast við kerfi viðurlaga til að tryggja að þeir sem hlutverki hafi að gegna innan stofnunar gegni því með réttum hætti. Sjá nánar umfjöllun í kafla 2.2.

Í fyrsta lagi er bent á að undirbúningsfasi ákvörðunar Alþingis um mögulega málshöfðun gegn ráðherra er lítt skilgreindur í núverandi lögum. Þessi skortur á skýrri umgjörð um upphaf og framgang rannsóknar í aðdraganda ákvörðunar ýtir undir að tillögum um slíka málshöfðun verði tekið á pólitískum forsendum af Alþingi, fremur en á lögfræðilegum forsendum. Þannig skapast hættu á að ákvörðun verði tekin á grunni rangrar ákvörðunartökuaðferðar, það er að lögfræðilegri spurningu verði svarað með pólitískum hætti.⁹⁹ Í samræmi við nútíma réttarfar væri eðlilegt að í lögum um landsdóm væri réttarfar ráðherraábyrgðarmála skilgreint á grundvelli þriggja ákvörðunarfasa og þriggja undanfarandi undirbúningsfasa. Eins og málum er nú háttað eru ákvörðunarfásarnir tveir og einungis einn skilgreindur undirbúningsfasi. Þar er vísað til skilgreindrar ákvörðunar Alþingis, ákvörðunar Landsdóms og undirbúnings ákvörðunar Landsdóms, sem fer fram með réttarhaldi. Eðlilegt væri að skilgreina með formlegum hætti í lögum sérstaka ákvörðun um að hefja rannsókn á meintu broti, sérstaka ákvörðun um saksókn og sérstaka ákvörðun um endanlegan dóm. Í aðdraganda hvernar ákvörðunar ætti síðan að liggja fyrir skilgreindur undirbúningsferill, sem legði grunn að hverri ákvörðun fyrir sig. Eðlilegt væri að þröskuldurinn til þess að taka ákvörðun um að hefja rannsókn meints brots væri lægri en við þær ákvarðanir sem á eftir kæmu.¹⁰⁰ Þannig mætti hugsa sér að minnihluti Alþingis gæti óskað eftir að rannsókn yrði hafin á tiltekinni embættisfærslu ráðherra og að tilteknum óháðum

99 Sbr. sjónarmið Lon Fuller sem fjallað var um í kafla 2.1.

100 Hafa mætti hliðsjón af umfjöllun í 13. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis um eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins, en þar segir: „Nefndin skal einnig hafa frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra eða verklag þeirra sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu. Komi beiðni um slíka athugun frá a.m.k. fjórðungi nefndarmanna skal hún fara fram. Um athugun sína getur nefndin gefið þinginu skýrslu.“ Sjá einnig Ragnhildur Helgadóttir: „Pólitísk ábyrgð ráðherra: Samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“. *Tímarit Lögfræðinga* 2009, 263–280 (271); Bryndís Hlökkversdóttir: „Sérskipaðar rannsóknarnefndir“. *Tímarit lögfræðinga* 2009, 281–303.

rannsóknaraðila væri falið að annast þá rannsókn innan tiltekins tímafrests, til dæmis umboðsmanni Alþingis, Ríkisendurskoðun eða sérskipaðri rannsóknarnefnd. Eftir atvikum gæti svo hvaða þingmaður sem er lagt fram þingsályktunartillögu um málshöfðun á grunni niðurstöðunnar, en hún þyrfti vitanlega að hljóta samþykki meirihluta þings til þess að málið færi fyrir Landsdóm til ákvörðunar um sekt eða sýknu.

Til samanburðar má nefna að eftir breytingar sem gerðar voru á norsku lögunum um meðferð mála fyrir Ríkisrétti Noregs árið 2007 er nú gert ráð fyrir sérstakri fastanefnd sem kosin er til sex ára og skal hafa það hlutverk að rannsaka og undirbúa möguleg mál sem Stórþingið höfðar fyrir Ríkisrétti. Þriðjungur þingmanna getur samþykkt tillögu um að nefndin taki mál til skoðunar.¹⁰¹ Í nýlegu máli fyrir danska Ríkisréttinum var rannsókn máls í höndum rannsóknarnefndar sem skipuð var *ad hoc* í samræmi við þarlend lög um sérstakar rannsóknarnefndir.¹⁰²

Í öðru lagi er lagt til að því fullkomna svigrúmi sem Alþingi er búið í núverandi löggjöf til þess að haga ákærvaldi sínu með hvaða hætti sem er verði þokað nær því sem gildir um meðferð hefðbundins ákærvalds í landinu. Ákvæði 14. gr. stjórnarskrár veitir Alþingi heimild til að höfða mál gegn ráðherrum og eðlilegt væri að hið sama gildi um slík mál og önnur sakamál, að mál skuli höfðað ef um brot sé að ræða, nema einhverjar afmarkaðar

101 Sjá nánar um norska fyrirkomulagið í 3. kafla laga nr. 2/1932 eins og þeim var breytt árið 2007 og um upphaf rannsókna í 44. gr. norskra þingskaparlaga (*Stortingets forretningsorden*)

102 Jacques Hartmann: „A Former Danish Minister for Immigration is Sentenced: A new Chapter in the Danish „Migrants Saga““. *EJIL: Talk! – Blog of the European Journal of International Law*, 29. desember 2021. Sótt 3. apríl 2023 á <https://www.ejiltalk.org/a-former-danish-minister-for-immigration-is-sentenced-a-new-chapter-in-the-danish-migrants-saga/>. Því hefur verið haldið fram að einn helsti gallinn á danska kerfinu felist í háum þröskuldi fyrir því að taka mál til rannsókna og fá þingið til þess að samþykkja tillögu um að láta ráðherra sæta ábyrgð. Það sé ekki nóg að reglur hafi verið brotnar, heldur þurfi einnig að vera meirihluti fyrir því að hefja mál. Vísað hefur verið í norska fyrirkomulagið sem mögulega lausn þar sem þriðjungur þingmanna getur látið hefja óháða rannsókn, sbr. Leif Donbæk Thomsen: *Rigsret? en debatbog*, *op.cit.*, 158–161.

undantekningar eigi við. Núverandi áskilnaður um algjört svigrúm við ákvörðun um málshöfðun í 2. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð væri þannig færður nær ákæruleglu (eða saksóknarreglu) 142. gr. og 146. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Slík breyting rúmast vel innan þess svigrúms sem 14. gr. stjórnarskrár veitir.

Til samanburðar má nefna að 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna frá 1964 kveður afdráttarlaust á um að ráðherrar skuli „straffaðir“ verði þeir uppvísir að tilteknum brotum og hið sama á við um brot sem tiltekin eru í 2. kafla norsku laganna um mál gegn norskum ráðherrum.¹⁰³ Þá er vert að hafa í huga tilmæli Feneyjanefndar Evrópuráðsins frá 2013 um mikilvægi þess að ráðherrar séu ekki hafnir yfir lög og að útfærsla réttarfarsreglna um lagalega ábyrgð þeirra veiti þeim ekki í reynd friðhelgi frá refsíábyrgð.¹⁰⁴

Með ofangreindri breytingu væri Alþingi að setja sjálfu sér þá reglu um eigin stofnanamenningu að ef ráðherra verði uppvís að broti, sem staðfest sé með undanfarandi rannsókn, þá eigi að höfða mál gegn honum. Þingmenn ættu þannig ekki að velkjast í vafa um að slíka ákvörðun eigi að taka á grundvelli hlutlægra lagalegra sjónarmiða líkt og á við um ákvarðanir sem teknar eru með úrskurði, sbr. sjónarmið Fuller, fremur en á grundvelli pólitísks hagsmunamats, sem á við um töku hefðbundinna ákvarðana þingsins í löggjafarferlinu sem teknar eru með kosningu og samningum. Hitt er svo annað mál að jafnvel þó gerð væri tilraun til þess að stýra ákvarðanamenningu þingsins í skýrari farveg í ráðherraábyrgðarmálum, þá skortir eftir sem áður vöndinn til að hirta þá þingmenn sem kjósa engu að síður að taka afstöðu til beitingar ákærvalds þingsins á pólitískum forsendum

103 Ákvæði 1. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna nr. 117/1964 er svofellt: „En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.“ Sjá einnig 2. kafla norskra laga um mál sem tekin eru fyrir af Ríkisrétti nr. 1/1932.

104 Feneyjanefnd Evrópuráðsins: *Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility*, op.cit., mgr. 80–81, 107.

fremur en lagalegum. Miðað við núverandi stjórnarskrá, sem gerir ráð fyrir því í 48. gr. að þingmenn séu einungis bundnir við sannfæringu sína, er erfitt að sjá fyrir sér kerfi eftirfylgni sem tæki á þeim þingmönnum sem ekki fylgdu þeirri stefnu að beita ákærvaldi á grunni lagalegra sjónarmiða. Hætt væri við að breyting á þingskaparlögum í þá veru teldist til dæmis brjóta gegn stjórnarskrá. Það eina sem hægt væri að gera væri að tryggja gagnsæi allra upplýsinga um rannsókn máls og afstöðu einstakra þingmanna svo kjósendum væri unnt við næstu kosningar að láta þingmenn eftir atvikum standa skil á gjörðum sínum.

Við hefðbundna beitingu ákærvalds geta komið upp mistök af tvennum toga. Annars vegar kann að vera gefin út ákæra, sem að betur athuguðu máli reynist ekki á rökum byggð. Þess háttar mistök yrðu alla jafnan leiðrétt á seinni stigum málsmeðferðar við endanlega ákvörðun dómstóls eða við afturköllun ákæru. Hins vegar kunna þau mistök að koma upp að ákæra sé ekki gefin út, þrátt fyrir að um skýrt brot hafi verið að ræða eða að líkurnar á því séu nægilega góðar til þess að komast yfir þann þröskuld sem alla jafnan er notaður við mat á því hvort ákært skuli í máli. Það getur því verið um að ræða falska þósitífa niðurstöðu, sem verður leiðrétt seinna, og falska negatífa niðurstöðu, sem er leiðrétt seinna ef sá möguleiki er fyrir hendi að fá ákvörðun um niðurfellingu máls endurskoðaða. Núverandi fyrirkomulag á ákærvaldi Alþingis gagnvart ráðherrum gerir ekki ráð fyrir því að fölsk negatíf niðurstaða sé mistök, öfugt við það sem gert er ráð fyrir við hefðbundna beitingu ákærvalds. Það væri vissulega rangt að ákæra ráðherra án þess að um brot eða líkur á broti væri að ræða, en það er ekki rangt að láta hjá líða að ákæra þrátt fyrir að um staðfest brot sé að ræða. Ráðherra *má krefja ábyrgðar* vegna brota í embætti, en það má líka sleppa því án þess að tilgreina nokkra ástæðu. Með því að taka upp hefðbundna ákærureglu sakamálaréttarfars í ráðherraábyrgðarmálum byggju ráðherrar við sama réttarfarslögmál og aðrir landsmenn vegna refsiverðra brota, um að jafnan skuli ákært fyrir sannanleg brot.¹⁰⁵

105 Hafa skal þó í huga að í rétti sumra annarra ríkja er ákærvaldinu játað meira svigrúm til mats á því hvernig ákærvaldi skuli beitt.

Í þriðja lagi er því velt upp hvort bæta megi skipunarhátt Alþingis á dómendum í Landsdóm. Núverandi fyrirkomulag veitir Alþingi mikið svigrúm til vals á dómendum, sem kosnir eru með hlutfallskosningu. Til að styrkja Landsdóm í því verkefni að dæma í ráðherraábyrgðarmálum í samræmi við viðurkenndar lögfræðilegar aðferðir væri æskilegt að til dómsstarfa veldust einungis þau sem líkur væru á að valda myndu slíkum starfa. Það mætti tryggja með auknum hæfniskröfum í lögum um landsdóm og með kerfi sem hefði eftirfylgni með því að eftir kröfunum væri farið af hálfu Alþingis. Þó það tengist ekki beint umfjöllun þessarar greinar um hlutverk Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála, mætti samhliða taka til skoðunar stöðu þeirra tveggja dómenda sem koma skulu úr héraðsdómi Reykjavíkur og lagadeild Háskóla Íslands.¹⁰⁶

Í skrifum Christensen um danska fyrirkomulagið gengur hann út frá því að í danska Ríkisréttinum takist á lögfræðileg og pólitísk sjónarmið, sem endurspeglast í jafnri skiptingu dómenda á milli embættisdómara og þingkjörinna leikmanna. Tiltekur hann meðal annars að þingkjörnir dómendur taki fremur pólitíska afstöðu til málatilbúnaðar gegn ráðherrum, heldur en embættisdómararnir og byggir það á greiningu á þeim málum sem hafa komið til kasta Ríkisréttarins frá gerð stjórnarskrárinnar 1849.¹⁰⁷ Íslensk stjórnskipan er afdráttarlaus um að dómendur skuli dæma eftir lögum, óháð skipunarumboði. Hins vegar er alltaf hætta á að einstakir dómendur láti önnur sjónarmið ráða för, hvort sem um er að ræða embættisdómara eða leikmenn. Sérstök hætta er á því þegar réttað er yfir valdamiklum einstaklingum,

Hagkvæmnisjónarmið styðja við þá nálgun að takmörkuðum starfskröftum lögreglu og ákæranda skuli varið í málaflokka sem teljast mikilvægir eða áriðandi með hliðsjón af hagkvæmnimati. Ákæruregla íslensku sakamálaganna er hins vegar afdráttarlaus um að slík sjónarmið eigi ekki að ráða för, þó að svo kunni vissulega að vera í reynd.

106 Sbr. umfjöllun í kafla 3.3 um þau álitamál sem komu upp þegar embætti hæstaréttardómar voru auglýst laus til umsóknar um svipað leyti og málið gegn Geir Haarde var fyrir Landsdómi.

107 Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, *op.cit.*, 405–463. Sjá einnig Leif Donbæk Thomsen: *Rigsret? en debatbog*, *op.cit.*, 36–46.

sem hafa ýmis tækifæri til þess að hafa áhrif á persónulega stöðu dómenda.

Allir dómendur Landsdóms eru skipaðir af pólitískum yfirvöldum með einum eða öðrum hætti og því ekki víst að þau skörpu skil sem Christensen telur vera í milli ólíkra tegunda dómenda, það er lögfræðilegra og pólitískra dómenda, haldi í reynd. Embættisdómarar, bæði í stofnanalegu og einstaklingstilliti, eru ekki endilega ónæmir fyrir þrýstingi byggðum á pólitískum sjónarmiðum framkvæmdarvaldshafa, sem fara með vald til skipunar embættisdómara og áhrifavald á löggjafann um skipulag dómstóla. Þá geta leikmenn vel beitt lögfræðilegum sjónarmiðum hafi þeir til þess menntun, þroska og nægilega fjarlægð frá áhrifavaldi þess sem er viðfang réttarhaldsins. Með hliðsjón af þessu er ekki hægt að taka undir sjónarmið Christensen um að einhver lausn felist í að afnema áhrifavald leikmanna á niðurstöður Landsdóms og danska Ríkisréttarins.¹⁰⁸ Slíkt myndi skapa hvata fyrir stjórnmalafólk til að hlutast enn frekar til um skipun embættisdómara og skipulag dómsvaldsins en nú er og þannig skapa hættu á að vegið yrði að sjálfstæði almennra dómstóla. Röksemdirnar sem urðu ofan á á stjórnarskráþpinginu í Philadelphiu 1787 fólu einmitt í sér að þeirri hættu yrði að afstýra.

4.2 Réttarfarslegu hlutverki Alþingis ágætlega fyrir komið

Forseti Íslands lýsti þeirri skoðun sinni í viðtali við Tímarit Lögréttu á árinu 2016 að hann vildi Landsdóm burt og það hefði verið „feigðarflan“ að nýta hann við endurreisnarstarfið eftir efnahagshrunið 2008.¹⁰⁹ Taka má undir með honum að sum réttarfarsákvæði í tengslum við ráðherraábyrgðarmál séu úrelt,

108 Benda má einnig á sjónarmið Thomsen, sem telur að halda eigi í það fyrirkomulag að leikmenn séu á meðal dómenda danska Ríkisréttarins, enda hætti lögfræðingum til þess að líta of þröngt á mál út frá hreinum lögfræðilegum sjónarmiðum þegar oft væri til bóta að horfa einnig til annarra sjónarmiða, sbr. Leif Donbæk Thomsen: *Rigsret? en debatbog, op.cit.*, 161–163.

109 Arnar Þór Jónsson og Þór Jónsson: „Málamiðlanir greiði fyrir breytingum á stjórnarskrá: Viðtal við Guðna Th. Jóhannesson forseta Íslands“, *op.cit.*, 34.

en hér skal ekki tekið undir að lausnin felist í að losa sig við Landsdóm úr stjórnskipuninni. Rótin að þeim deilum sem urðu um notkun Landsdóms má einkum rekja til ákvörðunar Alþingis um að höfða einungis mál gegn einum af þeim fjórum sem gerð var fagleg tillaga um.¹¹⁰ Þar með vaknaði almennur grunur um að Alþingi beitti ákærvaldi sínu á pólitískum forsendum, fremur en lagalegum forsendum og því byggi almenningur við eitt réttarfar, en stjórn málaelítan við annað.¹¹¹ Eins og rakið er í þessari grein veitir núverandi lagarammi Alþingi fullkomið svigrúm til að beita ákærvaldi sínu með slíkum hætti þegar um er að ræða ákvörðun um að höfða ekki mál, líkt og gert var um þrjá af fjórum fyrrum ráðherrum. Það skynjuðu margir óréttlætið sem fólgði var í slíkri skipan mála og braust það meðal annars fram í því að fyrirkomulag ráðherraábyrgðarmála var fordæmt í heild sinni, líkt og tilvitnuð orð forseta Íslands í upphafi þessarar greinar bera vitni um.¹¹²

Til þess að svara þeirri spurningu sem sett var fram í upphafi um *hvernig Alþingi sé til þess fallið að gegna núverandi hlutverki sínu í málum vegna brota ráðherra í embætti*, þá er því haldið fram hér að skipanin byggi í meginatriðum á ígrunduðu hagsmunamati sem staðist hafi tímans tönn og sem hafi sömuleiðis reynst þolanlega í því eina tilviki þegar á hana hefur reynt. Að því sögðu má þó

110 Segja má að með því að víkja frá tillögu þess hóps þingmanna sem sett hafði sig inn í málið í gegnum nefndarstörf og notið þar ráðgjafar sérfræðinga hafi ákvörðunartökuaðferðin skýrlega verið færð úr lögfræðilegum rökbundnum farvegi, í farveg samninga og pólitískra hrossakaupa, sbr. sjónarmið Lon Fuller.

111 Jón Ólafsson hefur greint niðurstöðu Alþingis um að ákæra einungis einn ráðherra af þeim fjórum sem gerð var tillaga um með tilliti til skoðanakannana á hug almennings til málatilbúnaðarins og siðfræðilegra kenninga, sbr. Jón Ólafsson: „The case against leaders: a moral reading of Geir Haarde’s conviction for negligence of ministerial duties“, *op.cit.*, 11–13.

112 Einnig hefur að minnsta kosti í tvígang verið flutt tillaga að þingsályktun um að beðist verði afsökunar á framlagningu þingsályktunarinnar um að mál skyldi höfðað gegn ráðherrunum fjórum, sjá nú síðast Alpt. 2020–2021, A-deild, þskj. 446 — 357. mál (tillaga til þingsályktunar um óréttmæti málshöfðunar Alþingis gegn ráðherrum og afsökunarbeiðni).

taka nokkur atriði sem snúa að réttarfarslegri aðkomu Alþingis að slíkum málarekstri til endurskoðunar líkt og hér hefur verið rakið til þess að koma til móts við nútímaleg réttarfarssjónarmið um sanngjarna málsmeðferð í sakamálum.

HEIMILDASKRÁ:

Alþingstíðindi.

Andri Árnason: „Ráðherraábyrgð“. *Tímarit lögfræðinga* 2009, 239–261.

Arnar Þór Jónsson og Þór Jónsson: „Málamiðlanir greiði fyrir breytingum á stjórnarskrá: Viðtal við Guðna Th. Jóhannesson forseta Íslands“. *Tímarit Lögréttu* 2016, 22–37.

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

Björg Thorarensen: „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“ í *Stjórnsýslulögin 25 ára* (Hafsteinn Dan Kristjánsson ritstj.), Reykjavík: Forsætisráðuneytið 2019, 669–695.

Bryndís Hlöðversdóttir, Andri Árnason, Ragnhildur Helgadóttir og Ásmundur Helgason: *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu: Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf*. Reykjavík: Alþingi 2009.

Bryndís Hlöðversdóttir: „Sérskipaðar rannsóknarnefndir“. *Tímarit lögfræðinga* 2009, 281–303.

Cass R. Sunstein: *Impeachment: A Citizen's Guide*. London: Penguin Books 2019.

Charles de Secondat Montesquieu: *The spirit of the laws* (ritstj. og þýð. Anne M. Choler o.fl.). Cambridge: Cambridge University Press 1989.

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“ í *Rannsóknir í félagsvísindum VI: Lagadeild* (Róbert Spanó ritstj.), Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2005, 117–142.

Feneyjanefnd Evrópuráðsins: *Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session*. 2013.

Forfatningskommissionen: *Betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. Kaupmannahöfn: Universitets-Bogtrykkery 1953.

Grágás: Lög Íslendinga. (ritstj. Gunnar Karlsson o.fl.). Reykjavík: Mál og Menning 1992 (2. prentun 2001).

Gunnar Helgi Kristinsson: *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 1994.

Hanne Marthe Narud og Kaare Strøm: „From Hønsvaldian parliamentarism back to Madisonian roots“ í *The Madisonian turn: political parties and*

- parliamentary democracy in Nordic Europe* (ritstj. Torbjörn Bergman og Kaare Strom). Ann Arbor: The University of Michigan Press 2011, 200-250.
- Hannes Hólmsteinn Gissurarson: *Landsdómsmálið: Stjórnmalarefjar og lagaklækir*. Reykjavík: Almenna bókafélagið 2022.
- Haukur Logi Karlsson: *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*. Oxford: Hart Publishing 2020.
- Jacques Hartmann: „A Former Danish Minister for Immigration is Sentenced: A new Chapter in the Danish ‚Migrants Saga‘“. *EJIL: Talk! – Blog of the European Journal of International Law*, 29. desember 2021. Sótt 3. apríl 2023 á <https://www.ejiltalk.org/a-former-danish-minister-for-immigration-is-sentenced-a-new-chapter-in-the-danish-migrants-saga/>.
- Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen: *Grundloven med kommentarer*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2015.
- Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1997.
- John Ohnesorge: „Comparing Impeachment Regimes“. *Duke Journal of Comparative & International Law* 2021, 259–299.
- John Rawls: *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press 1971.
- Johs. Andenæs og Arne Fliflet: *Statsforfatningen i Norge*. Osló: Universitetsforlaget 11. útg. 2017.
- Jón H.B. Snorrason: „Ákærvaldið, hlutverk, skipulag, sjálfstæði og óhæði“. *Úlfjótur* 2021, 325–351.
- Jón Ólafsson: „The case against leaders: a moral reading of Geir Haarde’s conviction for negligence of ministerial duties“. *Frontiers in Political Science* 2021, 1–15. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.619719>.
- Jón Sigurðsson: „Hugvekja til Íslendinga“. *Ný félagsrit* 1848, 1-24.
- Lárus H. Bjarnason: „Horfurnar“. *Andvari* 28. árg. 1903, 25-38.
- Leif Donbæk Thomsen: *Rigsret? en debatbog*. Kaupmannahöfn: Karnov Group 2021.
- Lon L. Fuller: *The morality of law*. New Haven og London: Yale University Press 1969.
- Lon L. Fuller og Kenneth I. Winston: „The forms and limits of adjudication“. *Harvard Law Review* 1978, 353–409.
- Lon L. Fuller: *The principles of social order: Selected essays of Lon L. Fuller. Revised edition* (ritstj. Kenneth I. Winston). Oxford: Hart Publishing 2001.
- Lög um ráðherraábyrgð og landsdóm verða endurskoðuð. Vefsíða Stjórnarráðsins 17. janúar 2020. Sótt 3. apríl 2023 á www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/01/17/Log-um-radherraabyrgd-og-Landsdom-verda-endurskodud/.

- Malcolm Langford og Beate Kathrine Berge: „Norway’s constitution in a comparative perspective“. *Oslo Law Review* 2019, 198–228. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN.2387-3299-2019-03-02>.
- Ola Mestad, Dag Michalsen og Hilde Ruus: „§§ 86 og 87“ í *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020* (ritstj. Ola Mestad og Dag Michalsen). Osló: Universitetsforlaget 2021, 802–834. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-104>.
- Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík: Iðunn 2. útg. 1978.
- Prosecutors and Democracy – A Cross-National Study* (ritstj. Máximo Langer og David Alan Sklansky). Cambridge: Cambridge University Press 2017.
- Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008* (ritstj. Páll Hreinsson o.fl.). Reykjavík: Alþingi 2010.
- Ragnheiður Kristjánsdóttir: „Drög að þjóðríki á 19. öld og þingræði 1904“ í *Þingræði á Íslandi: Samtíð og saga* (ritstj. Ragnhildur Helgadóttir o.fl.), Reykjavík: Forlagið 2011.
- Ragnhildur Helgadóttir: „Pólitísk ábyrgð ráðherra: Samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“. *Tímarit Lögfræðinga* 2009, 263–280.
- Ragnhildur Helgadóttir: „Reglur um ábyrgð ráðherra“ í *Skýrsla Stjórnlaganefndar – 1. bindi* (Guðrún Pétursdóttir ritstj.), Stjórnlaganefnd 2011, 303–311.
- Ragnhildur Helgadóttir: „Var litið til Noregs? Áhrif norskrar stjórnskipunar á sjálfstæðisbaráttuna og stjórnarskrá Konungsríkisins Íslands“ í *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinsyni sextugum* (ritstj. Svala Ísfeld Ólafsdóttir), Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2017, 95–111.
- Raimo Tuomela: *The philosophy of social practices*. Cambridge: Cambridge University Press 2002.
- Raoul Berger: *Impeachment: The consitutional problems*. Cambridge: Harvard University Press 1973.
- S. L. Sutherland: „Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem“. *Canadian Journal of Political Science* 1991, 91–120.
- Seumas Miller: *The moral foundations of social institutions*. Cambridge: Cambridge University Press 2010.
- Sigurður Líndal: „Um ráðherraábyrgð og landsdóm“. *Skírnir* 2010, 522–532.
- Sigurður Líndal: „Ráðherraábyrgð sem þáttur í sjálfstæðu þjóðríki Íslendinga“ í *Jón Sigurðsson: Hugsjónir og stefnumál* (ritstj. Jón Sigurðsson), Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2011, 13–26.
- Vefsíða danska þingsins. Sótt 3. apríl 2023 á <https://www.ft.dk/da/folkestyret/grundloven-og-folkestyret/grundloven-med-forklaringer>.
- Vefsíða norska þingsins. Sótt 3. apríl 2023 á www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Riksrett/.

Sven Steinmo: „Historical institutionalism“ í *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective* (ritstj. Donatella Della Porta og Michael Keating). Cambridge: Cambridge University Press 2008.
Tom Ginsburg, Aziz Huq og David Landau: „The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment“. *University of Chicago Law Review* 2021, 81–164.
Ögmundur Jónasson: „Við gerðum rangt“. *Morgunblaðið* 17. janúar 2012, 19.

DÓMASKRÁ:

Dómar Landsdóms

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

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu

Haarde gegn Íslandi, nr. 66847/12 (23. nóvember 2017).

HLUTVERK ALÞINGIS Í RÉTTARFARI RÁÐHERRAÁBYRGÐARMÁLA

Haukur Logi Karlsson, rannsóknasérfræðingur við Háskóla Íslands

Ágrip:

Í þessari grein er hlutverk Alþingis í réttarfari ráðherraábyrgðarmála skoðað með hliðsjón af sögulegum rökum fyrir slíku fyrirkomulagi og þeirri reynslu sem fékkst í máli Alþingis gegn Geir H. Haarde, fyrrum forsætisráðherra. Dregin eru fram þrjú umkvörtunarefni varðandi hlutverk Alþingis og þau greind á grunni kenninga um æskilega uppbyggingu samfélagsstofnana sem hafa úrskurði með höndum. Í ljós kemur að réttarfarslega umgjörðin, sem að stofninum til er frá árinu 1963, hefur á sér nokkra vankanta. Þessir vankantar gera það að verkum að auknar líkur eru á að Alþingi nálgist hlutverk sitt í ráðherraábyrgðarmálum út frá pólitískum fremur en lögfræðilegum sjónarmiðum. Núverandi fyrirkomulag tryggir ágætlega að saklausir ráðherrar verði ekki dæmdir að ósekju, en það tryggir illa að brotlegir ráðherrar verði sóttir til saka. Ráðherrar búa þannig við annan veruleika í réttarfari en aðrir, sem þurfa að meginreglu að svara til saka fyrir lögbrot í starfi. Lagðar eru til leiðir til þess að lagfæra réttarfarið innan þess ramma sem núverandi stjórnarskrárákvæði bjóða upp á.

Ráðherraábyrgð. Landsdómur. Stjórnskipunarréttur. Réttarfar.

THE ICELANDIC PARLIAMENT'S PROCEDURAL ROLE IN MINISTERIAL IMPEACHMENT

Haukur Logi Karlsson, research specialist at the University of Iceland

Abstract:

In this article the procedural role of the Icelandic Parliament in ministerial impeachment cases is analysed in view of the historical lineage of the current system and the experience of the first such case against the former prime minister Geir H. Haarde. The focus of analysis is on three complaints about the current procedural role of the Icelandic Parliament, and these assessed based on theories of social institutions that are tasked with making adjudicative decisions. It is revealed that the procedural regime, originating in its current form from 1963, has several flaws. These flaws

increase the probability that the Parliament will approach its procedural task in ministerial impeachment cases based on a political decisional modality, instead of a legalistic decisional modality. The current regime effectively offsets the risk of false convictions but is ineffective in avoiding impunity for culpable actions of ministers. Ministers thus face a different procedural reality than the public in Iceland, who must as a rule bear criminal responsibility for culpable employment behaviour.

Ministerial accountability. Court of Impeachment. Constitutional law.
Procedural law.