

# Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu

Skýrsla vinnuhóps  
sem forsætisnefnd fól að fara yfir nógildandi lagareglur um eftirlit þingsins með  
framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf

Alþingi  
Reykjavík 2009



# Efnisyfirlit

|   |    |
|---|----|
| Formáli.....  | 10 |
| I. Almenn um efnið .....                                      | 12 |
| 1. Hvað er þingeftirlit? .....                                | 13 |
| 2. Markmið þingeftirlits .....                                | 15 |
| 3. Ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi .....                     | 16 |
| 4. Samskipti þings og framkvæmdarvalds .....                  | 17 |
| 4.1 Þingið í stjórnunarhlutverki .....                        | 18 |
| 4.2 Þingið sem samráðsaðili .....                             | 18 |
| 4.3 Þingið sem eftirlitsaðili .....                           | 19 |
| 5. Að hverjum beinist þingeftirlit? .....                     | 20 |
| 5.1 Eftirlit með ráðherra og þeim sem undir hann heyra .....  | 20 |
| 5.2 Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum.....                | 21 |
| 5.3 Eftirlit með einkaaðilum .....                            | 23 |
| 6. Hverjir annast þingeftirlit? .....                         | 23 |
| 7. Mismunandi tilgangur þingeftirlits .....                   | 25 |
| 7.1 Almenn eftirlit .....                                     | 25 |
| 7.2 Eftirlit með löggjöf og öðrum reglum.....                 | 25 |
| 7.3 Ráðsmenskueftirlit .....                                  | 25 |
| 7.4 Rannsóknareftirlit .....                                  | 26 |
| 8. Lagagrundvöllur og framkvæmd þingeftirlits.....            | 27 |
| 8.1 Skýrslubeiðnir og fyrirspurnir þingmanna .....            | 27 |
| 8.2 Störf fastanefnda Alþingis.....                           | 28 |
| 8.3 Utandagskrárumræður og umræður um störf þingsins .....    | 28 |
| 8.3.1 Umræður um störf þingsins.....                          | 29 |
| 8.3.2 Umræður utan dagskrár.....                              | 29 |
| 8.4. Undirbúningur mála vegna ábyrgðar ráðherra.....          | 29 |
| 8.5 Ytri eftirlitsaðilar .....                                | 30 |
| 8.5.1 Umboðsmaður Alþingis.....                               | 31 |
| 8.5.2 Ríkisendurskoðun.....                                   | 31 |
| Samantekt og ábendingar .....                                 | 32 |
| Heimildaskrá.....   | 33 |
| II. Þróun þingeftirlits á Íslandi, áhrif þingræðis o.fl. .... | 35 |
| 1. Réttarstaðan fyrir 1904.....                               | 35 |

|   |    |
|---|----|
| 2. Þingræði og áhrif þess á þingeftirlitið .....                              | 37 |
| 3. Saga laga um ráðherraábyrgð og landsdóm .....                              | 40 |
| 4. Stjórnarskrárákvæði um þingeftirlit eftir 1904 .....                       | 42 |
| 5. Ákvæði um eftirlit í þingskapalögum frá 1904 .....                         | 43 |
| 6. Stofnun ytri eftirlitsembættis .....                                       | 49 |
| 6.1 Ríkisendurskoðun.....   | 50 |
| 6.2 Umboðsmaður Alþingis.....   | 52 |
| 7. Íslensk fræðiskrif um þingeftirlit.....                                    | 54 |
| Samantekt:.....   | 60 |
| Heimildaskrá.....   | 61 |
| <br>  |    |
| III. Þróun þingeftirlits í Danmörku og Noregi .....                           | 64 |
| 1. Danmörk .....  | 64 |
| 1.1 Milliliðalaust eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldi.....                | 65 |
| 1.1.1 Stefnuræða forsætisráðherra.....  | 65 |
| 1.1.2 Skýrslur ráðherra .....   | 66 |
| 1.1.3 Umræður um mál sem til meðferðar eru í nefndum.....                     | 66 |
| 1.1.4 Spurningar til ráðherra .....   | 67 |
| 1.1.4.1 Spurningar einstakra þingmanna (spørsmål, 20. gr. þsk.).....          | 67 |
| 1.1.4.2 Spurningar nefnda, samráð (6. mgr. 8. gr. þsk.) .....                 | 68 |
| 1.1.5 Fyrirspurnir (førespørger, 21. gr. þsk.) .....                          | 69 |
| 1.2 Ytri eftirlitsembætti.....  | 70 |
| 1.3 Rannsóknir á meintum brotum í stjórnsýslunni – söguleg umfjöllun.....     | 71 |
| 1.3.1 Tamílamálið .....   | 72 |
| 1.3.2 Skipan Nordskov-nefndarinnar .....                                      | 74 |
| 1.3.3 Helstu tillögur Nordskov-nefndarinnar .....                             | 75 |
| 1.3.3.1 Þátttaka dómara í rannsóknum .....                                    | 75 |
| 1.3.3.2 Réttarstaða „grunaðra“ ráðherra eða embættismanna.....                | 76 |
| 1.3.3.3 Rannsóknir þingnefnda og mat á ábyrgð ráðherra.....                   | 77 |
| 1.3.3.4 Önnur rannsóknarúrræði .....  | 79 |
| 1.4 Undirbúningur mála í þinginu út af ábyrgð ráðherra, XVIII. kafli þsk..... | 79 |
| 1.5 Lög um rannsóknarnefndir, nr. 357/1999 .....                              | 81 |
| 1.5.1 Skipan og hæfi nefndarmanna .....                                       | 81 |
| 1.5.2 Hlutverk rannsóknarnefnda.....  | 82 |
| 1.5.3 Heimildir rannsóknarnefnda til skýrslutöku og gagnaöflunar.....         | 83 |
| 1.5.4 Staða þeirra sem til rannsóknar eru .....                               | 84 |
| 1.5.5 Heimild til að bera niðurstöður nefndar undir dómstóla .....            | 84 |
| 1.5.6 Birting niðurstaðna o.fl.....   | 84 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Noregur .....   | 84  |
| 2.1 Nokkur einkenni norskrar stjórnskipunar .....  | 87  |
| 2.2.1 Enginn þingfrofsréttur .....   | 87  |
| 2.2.2 Valdsvið ríkisréttar .....   | 88  |
| 2.2.3 Deildaskipt þing til október 2009 .....  | 88  |
| 2.2.4 Ráðherrar sitja ekki á þingi .....   | 88  |
| 2.2.5 Ákvæði stjórnarskrár um hlutverk þingsins.....                                       | 89  |
| 2.2.6 Ákvæði í stjórnarskrá um upplýsingaskyldu ráðherra.....                              | 89  |
| 2.3 Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin (Kontroll- og konstitusjonskomiteen).....          | 90  |
| 2.3.1 Starfssvið – stjórnsýslan öll .....  | 90  |
| 2.3.2 Aðbúnaður nefndarinnar .....   | 91  |
| 2.3.3 Helstu verkefni nefndarinnar .....   | 92  |
| 2.3.3.1 Yfirferð fundargerða ríkisráðs .....   | 92  |
| 2.3.3.2 Yfirferð skýrslu ríkisstjórnar um fyrirmæli þingsins .....                         | 92  |
| 2.3.3.3 Yfirferð gagna frá ytri eftirlitsaðilum þingsins.....                              | 93  |
| 2.3.3.4 Yfirferð skýrslna frá ábyrgðarnefnd og þingskipuðum rannsóknar-<br>nefndum .....   | 93  |
| 2.3.3.5 Meðferð stjórnlagamála, kosningalaga og fjárveitinga til þings og<br>konungs ..... | 93  |
| 2.3.3.6 Undirbúningur ákvörðunar þingsins um ábyrgð .....                                  | 93  |
| 2.3.3.7 Umsagnarréttur um ábyrgðarmál frá öðrum nefndum .....                              | 94  |
| 2.3.3.8 Rannsókn að eigin frumkvæði.....   | 94  |
| 2.3.4 Minni hluta nefndarmanna veitt úrræði til þingeftirlits .....                        | 95  |
| 2.4 Skipan sérnefnda á grundvelli 14. gr. þingskapa .....                                  | 95  |
| 2.5 Ákvörðun um saksókn fyrir ríkisrétti .....   | 95  |
| 2.5.1 Frumathugun á málavöxtum/frumrannsókn.....   | 96  |
| 2.5.2 Mat á því hvort skipa skuli rannsóknarnefnd .....                                    | 97  |
| 2.5.3 Mat á því hvort vísa skuli máli til ábyrgðarnefndar .....                            | 97  |
| 2.5.4 Mat á því hvort ákæra skuli.....   | 98  |
| 2.6 Ytri eftirlitsaðilar .....   | 99  |
| 2.6.1 Ríkisendurskoðun .....   | 100 |
| 2.6.2 Umboðsmaður .....  | 103 |
| 2.6.3 Eftirlits- og greiningarnefnd leyniþjónustunnar .....                                | 104 |
| 2.7 Þingskipaðar rannsóknarnefndir .....   | 106 |
| Schjødt-nefndin .....  | 107 |
| Ryssdal-nefndin .....  | 107 |
| Lund-nefndin .....   | 108 |

|   |     |
|---|-----|
| Smith II-nefndin .....  | 108 |
| Smith III-nefndin .....   | 108 |
| Gregusson-nefndin .....   | 108 |
| Eftirlaun þingmanna.....  | 109 |
| 2.7.1 Hvenær á þingið að skipa rannsóknarnefnd? .....   | 109 |
| 2.7.2 Getur rannsóknarnefnd lagt mat á ábyrgð?.....   | 110 |
| 2.8 Tillögur nefndar um opinberar rannsóknarnefndir frá maí 2009.....                             | 111 |
| Samantekt og ábendingar:.....   | 112 |
| Heimildaskrá.....   | 114 |
| <br>  |     |
| IV. Upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis.....   | 116 |
| 1. Almennt .....  | 116 |
| 2. Almenn upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra gagnvart Alþingi.....                           | 117 |
| 2.1 Lagagrundvöllur .....   | 117 |
| 2.1.1 Vísbendingar í settri löggjöf? .....  | 119 |
| 2.1.2 Réttarvenja? .....  | 120 |
| 2.1.3 Aðrar réttarheimildir? .....  | 122 |
| 2.2 Réttarstaðan í nágrennaríkjunum.....  | 122 |
| 2.3 Er hyggilegt að lögfesta reglur um almenna upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra? .....     | 124 |
| 3. Réttur alþingismanna til upplýsinga frá ráðherra.....  | 125 |
| 3.1 Stjórnarskráin .....  | 125 |
| 3.2 Þingsköp.....   | 126 |
| 3.2.1 Tengsl þingskapa og stjórnarskrárbundinnar heimildar þingmanna til að óska upplýsinga ..... | 127 |
| 3.2.2 Er ráðherra skylt að svara fyrirspurnum þingmanna?.....                                     | 129 |
| 4. Hve langt nær upplýsingaréttur alþingismanna?.....   | 131 |
| 4.1 Opinbert málefni .....  | 132 |
| 4.2 Þýðing upplýsingalaga, nr. 50/1996.....   | 136 |
| 4.3 Þagnarskylda.....   | 143 |
| 5. Hvernig er staðið að upplýsingagjöf til Alþingis? .....  | 147 |
| 5.1 Úrræði þingmanna samkvæmt þingsköpum til að óska upplýsinga .....                             | 148 |
| 5.1.1 Skriflegar fyrirspurnir .....   | 148 |
| 5.1.2 Óundirbúinn fyrirspurnatími .....   | 150 |
| 5.1.3 Skýrslubeiðnir .....  | 152 |
| 5.1.4 Utandagskrárumræður.....  | 154 |
| 5.1.5 Norrænn samanburður .....   | 155 |
| 5.2 Upplýsingaöflun þingnefnda .....  | 159 |

|  |     |
|--|-----|
| Samantekt og ábendingar .....  | 163 |
| Heimildaskrá.....  | 166 |
| V. Eftirlitshlutverk þingnefnda .....  | 168 |
| 1. Almennt um stöðu og hlutverk fastanefnda Alþingis .....                       | 168 |
| 2. Með hvaða hætti fer „vísir“ að eftirliti fastanefnda fram? .....              | 171 |
| 2.1 Umfjöllun um skýrslur sem vísað er til nefnda.....                           | 171 |
| 2.2 Frumkvæðisathuganir fastanefnda í öðrum tilvikum.....                        | 174 |
| 2.3 Upplýsingafundir.....  | 174 |
| 2.3.1 Lokaðir upplýsingafundir .....   | 174 |
| 2.3.2 Opnir nefndarfundir.....   | 175 |
| 2.3.3 Upplýsingafundir í nágrannaríkjunum.....                                   | 176 |
| 3. Er ástæða til að skýra nánar eftirlitshlutverk fastanefnda? .....             | 178 |
| 3.1 Almenn atriði.....   | 178 |
| 3.2 Skipulag nefndarstarfsins .....  | 180 |
| 3.2.1 Fjöldi og verkaskipting fastanefnda .....                                  | 181 |
| 3.2.2 Er hyggilegt að fela einni nefnd að hafa eftirlit með stjórnvísunni? ..... | 182 |
| 3.2.3 Formennska í fastanefndum.....   | 183 |
| 3.2.4 Réttindi minni hlutans í fastanefnd.....                                   | 184 |
| Samantekt og ábendingar:.....  | 185 |
| Heimildaskrá.....  | 187 |
| VI. Þingskipaðar rannsóknarnefndir.....  | 188 |
| 1. Inngangur.....  | 188 |
| 2. Þingskipaðar rannsóknarnefndir í nokkrum nágrannalöndum.....                  | 188 |
| 3. Rannsóknarnefndir þingmanna á Íslandi.....                                    | 191 |
| 3.1 Rannsókn á Landsbankamálinu 1911 .....                                       | 192 |
| 3.2 Rannsókn á rekstri togaraútgerðarinnar 1938 .....                            | 193 |
| 3.3 Rannsókn á okri 1955.....  | 194 |
| 3.4 Rannsókn á milliliðagróða 1956 .....   | 195 |
| 4. Þingskipaðar rannsóknarnefndir utanþingsmanna.....                            | 195 |
| 4.1 Hafskipsmálið .....  | 196 |
| 4.2 Hlerunarmálið 2006 .....   | 197 |
| 4.3 Breiðavíkurmálið .....   | 198 |
| 4.4 Rannsókn á falli bankanna 2008.....  | 199 |
| 5. Einkenni þingskipaðra rannsóknarnefnda hér á landi .....                      | 204 |
| Samantekt og ábendingar:.....  | 206 |
| Heimildaskrá.....  | 207 |

|  |     |
|--|-----|
| VII. Viðbrögð út af ætluðum brotum ráðherra í starfi .....         | 208 |
| 1. Inngangur.....  | 208 |
| 2. Ákvörðun um viðbrögð .....                                      | 208 |
| 2.1 Hver undirbýr ákvörðun um viðbrögð þingsins? .....             | 209 |
| 2.1.1 Hlutverk forseta og forsætisnefndar .....                    | 209 |
| 2.1.2 Hlutverk fastanefnda .....                                   | 210 |
| 2.2 Frumkvæðisskylda til undirbúnings ákvörðunar um viðbrögð ..... | 211 |
| 3. Pólitísk ábyrgð .....   | 211 |
| 3.1 Vantrauststillögur.....  | 212 |
| 3.2 Ráðherra viku sæti án vantrausts .....                         | 214 |
| 3.3 Gagnrýni þingsins á embættisathafnir ráðherra .....            | 214 |
| 4. Lagaleg ábyrgð ráðherra .....                                   | 216 |
| 4.1 Almenn .....   | 216 |
| 4.2 Ákærvald Alþingis.....   | 217 |
| 4.3 Ákæra og kosning saksóknara Alþingis.....                      | 219 |
| 4.4 Efnisreglur laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963.....            | 220 |
| 4.4.1 Gildissvið laganna .....                                     | 221 |
| 4.4.2 Skilyrði ráðherraábyrgðar .....                              | 221 |
| 4.4.3 Refsiverð embættisbrot.....                                  | 224 |
| 4.4.4 Refsing, skaðabætur og fyrning sakar .....                   | 226 |
| 4.5 Lög um landsdóm, nr. 3/1963 .....                              | 227 |
| 4.5.1 Lögsaga dómstólsins.....                                     | 227 |
| 4.5.2 Skipan dómsins .....   | 228 |
| 4.5.3 Meðferð mála fyrir dómnum.....                               | 229 |
| 4.5.4 Dómur landsdóms.....   | 234 |
| 4.5.5 Málskostnaður og þóknun .....                                | 234 |
| 4.5.6 Ákvæði laga um meðferð sakamála.....                         | 235 |
| 4.6 Gagnrýni á fyrirkomulagið .....                                | 235 |
| 4.6.1 Ákvæði 10. gr. laga um ráðherraábyrgð .....                  | 236 |
| 4.6.2 Ábyrgð ráðherra á röngum eða villandi upplýsingum.....       | 237 |
| 4.6.3 Rannsókn á ætluðum brotum ráðherra .....                     | 238 |
| 4.6.4 Önnur gagnrýni .....   | 238 |
| 5. Ráðherraábyrgð í Danmörku .....                                 | 241 |
| 5.1. Almenn .....  | 241 |
| 5.2 Stjórnskipunarlög .....  | 242 |
| 5.3 Dönsk lög um ráðherraábyrgð .....                              | 243 |
| 5.3.1 Almenn .....   | 243 |



|  |     |
|--|-----|
| 5.3.2 Refsiheimildir laganna.....                                | 244 |
| 5.4 Rannsóknarnefndir.....                                       | 245 |
| 5.5 Ríkisréttur.....   | 245 |
| 5.6 Tamílamálið.....   | 246 |
| 6. Ráðherraábyrgð í Noregi.....                                  | 247 |
| 6.1 Almenn.....  | 247 |
| 6.2 Lagabreytingar 2007.....                                     | 248 |
| 6.3 Rannsókn og ákæra.....                                       | 249 |
| 6.4 Ríkisréttur.....   | 249 |
| 6.5 Nefndarskýrsla um eftirlitshlutverk þingsins.....            | 250 |
| Samantekt og ábendingar:.....                                    | 254 |
| Heimildaskrá.....  | 257 |
| <br>   |     |
| VIII. Eftirlitsstofnanir Alþingis.....                           | 259 |
| 1. Ríkisendurskoðun.....   | 259 |
| 1.1 Staða stofnunarinnar gagnvart Alþingi.....                   | 260 |
| 1.2 Hlutur Ríkisendurskoðunar í þingeftirliti.....               | 261 |
| 1.2.1 Fjárhagsendurskoðun.....                                   | 261 |
| 1.2.2 Stjórnsýsluendurskoðun.....                                | 264 |
| 1.2.3 Eftirlit með framkvæmd fjárlaga.....                       | 266 |
| 1.3 Rannsóknarheimildir í þágu eftirlitshlutverks Alþingis.....  | 267 |
| 1.3.1 Skýrslubeiðni forsætisnefndar.....                         | 268 |
| 1.3.2 Úttektir að frumkvæði þingnefnda.....                      | 269 |
| 1.4 Meðferð Alþingis á skýrslum Ríkisendurskoðunar.....          | 270 |
| 2. Umboðsmaður Alþingis.....                                     | 271 |
| 2.1 Í umboði Alþingis.....                                       | 272 |
| 2.2 Verkefni umboðsmanns Alþingis.....                           | 273 |
| 2.2.1 Lögmætiseftirlit.....                                      | 274 |
| 2.2.2 Eftirlit með því að gætt sé vandaðra stjórnsýsluhátta..... | 275 |
| 2.2.3 Eftirlit með löggjöf.....                                  | 275 |
| 2.3 Umboðsmaður og þingeftirlit.....                             | 276 |
| Samantekt og ábendingar:.....                                    | 278 |
| Heimildaskrá.....  | 280 |
| <br>   |     |
| IX. Tillögur og ábendingar vinnuhópsins.....                     | 282 |

## Formáli

Með samþykkt forsætisnefndar Alþingis frá því í júní 2008 var settur á laggirnar vinnuhópur þriggja sérfræðinga sem var falið að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með handhöfum framkvæmdarvalds og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Í vinnuhópnum voru skipuð Bryndís Hlöðversdóttir aðstoðarrektror, sem jafnframt er formaður hópsins, Andri Árnason hæstaréttarlögmaður og Ragnhildur Helgadóttir prófessor. Starfsmaður hópsins er Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis.

Vinnuhópnum er meðal annars ætlað að skoða ákvæði stjórnarskrárinnar, sem lúta að eftirlitshlutverki þingsins, svo og ákvæði þingskapalaga, lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdóm o.fl. Vinnuhópnum er jafnframt ætlað að fara yfir stjórnskipunarleg álitafni í tengslum við eftirlitshlutverk þingsins og gera grein fyrir þeirri þróun sem orðið hefur á þessu sviði í nágrennalöndum. Vinnuhópnum er samkvæmt samþykkt forsætisnefndar meðal annars ætlað að taka eftirfarandi atriði til athugunar:

Hvaða almennu sjónarmið liggja til grundvallar eftirlitshlutverki þingsins með framkvæmdarvaldinu og hvers eðlis er þetta eftirlit að teknu tilliti til núgildandi reglna?

Er þörf á að setja skýrari reglur um upplýsingagjöf ráðherra til þingsins og skyldu hans til að svara erindum frá Alþingi?

Þarf að afmarka betur rétt þingmanna til fyrirspurnar á Alþingi og rétt þeirra til að óska skýrslna ráðherra?

Þarf að skýra betur rétt þingnefnda til eftirlits með störfum framkvæmdarvaldsins?

Hvernig á þingið að meðhöndla mál þar sem fram koma áskanir um brot ráðherra í starfi eða önnur atriði sem geta kallað á að hann standi þinginu reikningskil athafna sinna eða aðgerðarleysis?

Er rétt að auka möguleika minni hluta þingmanna til eftirlits með störfum ráðherra?

Er þörf á skýrari reglum um ráðherraábyrgð með hliðsjón af kröfum um skýrleika refsheimilda?

Þarf að gera breytingar á málsmeðferð fyrir landsdómi í ljósi almennrar þróunar á sviði mannréttinda og réttarfars?

Er ástæða til að hafa áfram sérlög um ráðherraábyrgð og landsdóm og fela Alþingi ákærvald í málum þar sem reynir á refsíbyrgð ráðherra?

Hópurinn hefur leitast eftir föngum við að svara þessum spurningum forsætisnefndar, en ekki hefur þó verið hjá því komist að taka á ýmsum öðrum álitafnum sem upp komu við vinnslu skýrslunnar. Þá er það alltaf álitamál við svo yfirgripsmikið verk

sem nefndin hafði með höndum að ákveða hverju skuli sleppa og augljóst að alltaf verður eitthvað út undan, sem æskilegt hefði verið að skoða. Hópurinn vill einkum taka fram að gagnlegt hefði verið að taka til skoðunar ábyrgð og skyldur embættismanna í tengslum við verkið, en ekki gafst til þess svigrúm á þeim tíma sem nefndin hafði til umráða. Það verk-efni bíður síðari tíma.

Vinnuhópurinn hélt 18 fundi á starfstíma sínum, þar af þrjá samráðsfundi með umboðsmanni, ríkisendurskoðanda og skrifstofustjóra Alþingis. Jafnframt stóð hópurinn fyrir alþjóðlegri ráðstefnu um þingeftirlit sem haldin var 1. desember 2008 í Reykjavík en á meðal framsögumanna voru sérfræðingar frá Danmörku, Noregi og Svíþjóð sem greindu frá þróun þingeftirlits í heimalöndum sínum.

Við ritun skýrslunnar skiptu nefndarmenn ásamt starfsmanni með sér verkum. Bryndís Hlöðversdóttir ritaði I., III. og VI. kafla ásamt VII.2. kafla, Andri Árnason ritaði VII.4.–6. kafla, Ragnhildur Helgadóttir ritaði II. kafla, nema II.6. kafla, svo og VII.3. kafla og Ásmundur Helgason ritaði II.6. kafla, IV. kafla, V. kafla og VIII. kafla.

# I. Almennt um efnið

Í krafti sinnar sterku stöðu í stjórnskipaninni er Alþingi ætlað að hafa eftirlit með ríkisstjórn og stjórnarsýslu ríkisins (framkvæmdarvaldi).<sup>1</sup> Eftirlitshlutverkið er vaxandi þáttur í starfsemi þjóðþinga, sem meðal annars kemur til af stórfelldum vexti stjórnarsýslunnar, en um leið auknum og skýrari rétti borgaranna til þess að stjórnvöld framkvæmi vald sitt með sanngjörnum hætti og eftir skýrum reglum. Umfangsmikil opinber þjónusta á borð við þá sem nútímavelferðarríki býður upp á krefst mikils utanumhalds og regluverks en um leið er þess krafist að þjónustan og reglurnar séu skilvirkar. Þetta hefur leitt til þess að þingið framselur löggjafarvald í stórum stíl til framkvæmdarvaldshafa og felur þeim að setja reglur um einstök útfærsluatriði, í stað þess að binda slík fyrirmæli í lög. Slíkt framsal löggjafarvaldsins eykur þörf fyrir eftirlit þingsins með stjórnarsýslunni.<sup>2</sup> Stjórnarskráin gerir ráð fyrir skiptingu ríkisvaldsins á milli tiltekinna handhafa þess og í 2. gr. hennar segir:

Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómvaldið.

Í ákvæðinu er fjallað um þriggreiningu ríkisvaldsins, sem á rætur að rekja til kenningar franska stjórnspekingins Montesquieu sem birtist í riti hans „De l'Esprit de lois“ árið 1748. Samkvæmt kenningu hans skyldi ríkisvaldið temprað með því að hver hinna þriggja handhafa fari með hverja grein ríkisvaldsins. Þannig yrði unnt að koma í veg fyrir að einhver valdhafanna yrði svo sterkur að hann gæti beitt borgarana ofríki og kúgun.<sup>3</sup> Ekki er því nánar lýst í 2. gr. stjórnarskrárinnar hvað einkenni hvern þessara valdþátta eða hvar mörk þeirra liggja. Í greinargerð þessari er sjónum einkum beint að samskiptum aðalhandhafa löggjafarvaldsins sem er Alþingi annars vegar og framkvæmdarvaldsins, það er ríkisstjórnar og stjórnarsýslu hins vegar. Ekki verður fjallað um þátt forseta í löggjafarvaldinu né heldur um dómvaldið í umfjöllun þessari, nema að því marki sem nauðsynlegt telst hverju sinni vegna umfjöllunar um fyrrgreinda þætti.

Þegar litið er til þess hvernig samskiptum og samstarfi Alþingis og framkvæmdarvaldshafa er háttað er almennt talið í íslenskum stjórnskipunarrétti að löggjafinn þurfi ekki að sæta neinum takmörkum af framkvæmdarvaldsins hálfu, þvert á móti er Alþingi

---

<sup>1</sup> Bryndís Hlöðversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar, bls. 71–72.

<sup>2</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol med forvaltningen, bls. 34–35.

<sup>3</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 92.

talinn vera æðsta stofnun samfélagsins.<sup>4</sup> Svipaðan skilning má sjá í norrænum fræðiritum á sviði stjórnskipunarréttar, en þar er löggjafarvaldinu ótvírætt skipað ofar framkvæmdarvaldinu.<sup>5</sup> Löggjafanum verði þannig ekki settar neinar skorður af hálfu framkvæmdarvaldsins.<sup>6</sup> Rökin fyrir því að skipa löggjafarsamkundunni sérstakan sess í stjórnskipaninni eru margvísleg. Í fyrsta lagi má þar nefna lýðræðislega stöðu alþingismanna, en þeir eru kosnir beint af þjóðinni í reglulegum kosningum og sú staðreynd styrkir verulega stöðu þeirra gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds. Í öðru lagi leggur þingið með löggjöf grunn að því hvernig stjórnsýsla og dómsvald er skipulagt, sem felur í sér að þingið leggur í krafti lagasetningarvalds síns undirstöðurnar fyrir aðra þætti ríkisvaldsins.<sup>7</sup> Í þriðja lagi má nefna lögmætisregluna, sem felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og mega ekki vera í andstöðu við lög.<sup>8</sup> Þá styrkir fjárfstjórnarvald þingsins stöðu þess mjög gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins, en í því felst bæði valdið til að leggja á skatta og til að taka ákvörðun um útgjöld ríkisins, sbr. 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er með þingræðisreglunni sleginn grunntónn hvað stöðu þingsins gagnvart ríkisstjórn varðar, en hún felur í sér að þeir einir geta setið í ríkisstjórn sem meiri hluti þjóðþingsins vill styðja eða að minnsta kosti þola í embætti.<sup>9</sup> Þótt löggjafinn sé talinn æðstur hinna þriggja valdþátta, þá þýðir það þó ekki að hann geti tekið ákvarðanir um hvað sem er með lögum. Almenn er talið að löggjafinn geti ekki leyst úr ágreiningi, sem heyrir undir dómstólana, eða tekið einstakar ákvarðanir í málum sem eru á forræði ráðherra eða eftir atvikum forseta samkvæmt stjórnarskránni.<sup>10</sup>

## 1. Hvað er þingeftirlit?

Eitt af hlutverkum nútímaþjóðþings er að sinna eftirliti með framkvæmdarvaldinu, að sinna þingeftirliti. Í lögfræðilegri umfjöllun hefur hugtakið ekki skýra merkingu og þeir höfundar sem fjalla um efnið hafa ekki alltaf skilgreint hugtakið sem slíkt. Í sumum tilvik-

---

<sup>4</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 94. Sjá einnig: Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 188.

<sup>5</sup> Zahle, Henrik (2001), Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 163–164. Sjá einnig: Helset, Per og Stordrange, Björn (1998), Norsk statsforfatningret, bls. 277. Einnig: Smith, Eivind (1997), Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, bls. 13.

<sup>6</sup> Andersen, Poul (1954), Dansk statsforfatningsret, bls. 307–309.

<sup>7</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 185.

<sup>8</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 17–18.

<sup>9</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Ísland, bls. 95.

<sup>10</sup> Eiríkur Tómasson o.fl. (2005), Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Sjá einnig: Germer, Peter (2001), Statsforfatningsret, bls. 5–8.

um er farin sú leið að lýsa þeirri framkvæmd sem alla jafna telst til þingeftirlits og þeim aðilum (stofnunum, nefndum og embættum) sem hafa það með höndum.<sup>11</sup> Þá hefur hugtakið verið talið fela í sér lýsingu á því forustuhlutverki sem þingið hefur í stjórnskipaninni.<sup>12</sup> Í nýlegri rannsókn sem Alþjóðþingmannasambandið lét gera á eftirliti þjóðþinga í 88 löndum er hugtakið þingeftirlit skilgreint með eftirfarandi hætti:

the review, monitoring and supervision of government and public agencies, including the implementation of policy and legislation.<sup>13</sup>

Í enskri orðabók er hugtakið „review“ þýtt sem endurskoðun eða yfirferð, hugtakið „monitoring“ sem vöktun eða eftirlit og hugtakið „supervision“ sem umsjón eða eftirlit. Þeir sem sæta þingeftirliti eru samkvæmt skilgreiningunni hér að framan ríkisstjórn (government) og opinber starfsemi (public agencies). Hugtakið er hér einnig talið ná til þess með hvaða hætti þessir aðilar framkvæma opinbera stefnu og innleiða löggjöf. Umfjöllun um hugtakið þingeftirlit er einnig að finna í doktorsritgerð Fredrik Sejersted Kontroll og konstitusjon, þar sem segir að hugtakið sé í víðustu merkingu talið felast í valdi þingsins til lagasetningar og ákvarðana um fjárútlát ríkisins sem og til að krefjast samráðs, rannsaka ríkisstjórn og kalla eftir ábyrgð ráðherra, lagalegri sem pólitískri. Sejersted telur þó svo víða skilgreiningu hugtaksins ekki þjóna tilgangi, hún geri það næsta ónothæft. Hann leggur áherslu á að samkvæmt málvenju sé með þingeftirliti yfirleitt ekki átt við lagasetningu, fjárstjórn og fyrirmæli þingsins, heldur fremur fyrirspurnir, skýrslubeiðnir, rannsóknir og gagnrýni. Þingeftirlit sé fyrst og fremst hugsað til eftirfylgni ákvarðana í þeim tilgangi að afhjúpa veikleika eða brot. Önnur samskipti löggjafarþingsins við framkvæmdarvaldið geti falist í stjórnun þingsins og samráði, en eftirlitið komi eftir að framkvæmt er.<sup>14</sup> Með þingeftirliti getur þingið kallað eftir upplýsingum úr stjórnsýslunni en einnig má nota það sem tæki til að hafa áhrif og móta stjórnsýsluna.<sup>15</sup> Hugtakið hefur ekki verið skilgreint með skýrum hætti í íslenskum stjórnskipunarrétti en hér verður í ljósi framangreindrar umfjöllunar sett fram eftirfarandi afmörkun þess:

Þingeftirlit felst í þeirri endurskoðun og því virka eftirliti sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnsýslu.

---

<sup>11</sup> Sterzel, Fredrik (1969), Riksdagens kontrollmakt, bls. 22–25. Sjá einnig: SOU (2008): 125. Grundlagsutredningens betänkande, bls. 279.

<sup>12</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol med forvaltningen, bls. 37.

<sup>13</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 9.

<sup>14</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 87–89.

<sup>15</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol med forvaltningen, bls. 38–39.

## 2. Markmið þingeftirlits

Markmiði þingeftirlits má í víðasta skilningi lýsa sem viðleitni til að tryggja lýðræðislega, skilvirka og réttláta framkvæmd ríkisvaldsins.<sup>16</sup> Eftirlit með handhöfum framkvæmdarvalds er nauðsynlegt í því skyni að fylgjast með því hvort stjórnvöld fari að gildandi reglum við beitingu valds síns.<sup>17</sup> Það má einnig segja að það sé eðlilegur þáttur í þingræðisríki að þingið fylgist með stjórnarframkvæmdinni, aðeins þannig geti það lagt mat á það hvort ríkisstjórnin eða einstakir ráðherrar framfylgja þeim fyrirmælum sem þingið hefur gefið í formi laga eða ályktana. Þá er líklegt að skoðun þingsins á stjórnarframkvæmdinni geti leitt til lagabóta og framþróunar í löggjöf,<sup>18</sup> þingið geti með öflugu eftirliti frekar lagt mat á það hvar skórinn kreppir í löggjöf og hvar úrbóta sé þörf. Í leiðbeiningum til bandarískra þingmanna og nefnda um framkvæmd þingeftirlits (congressional oversight) segir að markmið slíks eftirlits sé m.a.:

- að tryggja að stjórnarframkvæmdin sé í samræmi við tilgang löggjafans,
- að bæta skilvirkni, árangur og hagkvæmni í verkum ríkisstjórnarinnar,
- að meta virkni opinberra áætlana,
- að koma í veg fyrir að framkvæmdarvaldið fari inn á valdsvið þingsins,
- að rannsaka misfellur í ráðsmennsku, embættisfærslur sem stjórnast af duttlungum eða geðþótta, misnotkun, óheiðarleika eða svik,
- að meta hæfni ríkisstofnana eða embættismanna til að stýra og koma í framkvæmd markmiðum opinberra áætlana,
- að endurskoða og ákveða fjárhagslega forgangsröðun í starfsemi ríkisins,
- að vernda réttindi og frelsi borgaranna,
- að kanna starfshætti í stjórnarsýslunni,
- að efla og stuðla að samvinnu á milli valdgreina,
- að afla gagnlegra upplýsinga varðandi framtíðarstefnumótun,
- að rannsaka kvartanir kjósenda og gagnrýni fjölmiðla,
- að veita opinberum stofnunum vernd gegn óréttlátri gagnrýni.<sup>19</sup>

Í Bandaríkjunum er stjórnskipanin byggð upp með öðrum hætti en hér á landi, en þrátt fyrir það þá gæti sú upptalning sem rakin er í handbók bandaríska þingsins í grund-

---

<sup>16</sup> Sejersted, Fredrik (2002), *Kontroll og konstitusjon*, bls. 29.

<sup>17</sup> Zahle, Henrik (2007), *Dansk forfatningsret 2*, bls. 128.

<sup>18</sup> SOU (2008): 125. *En reformerad grundlag*.

<sup>19</sup> Kaiser, Frederick M., Oleszek, Walter J., Halstead, T.J., Rosenberg, Morton og Tatelman, Todd B (2007), *CRS Report for Congress, Congressional Oversight Manual*.

vallaratriðum átt við um markmið þingeftirlits í öðrum þjóðþingum.<sup>20</sup> Af henni má sjá að fjölbreytt markmið geta legið til grundvallar eftirlitshlutverki þingsins, svo sem að ákvarðanir séu lögmætar, valdbærni stjórnvalda, ráðdeild í ríkisrekstri, gagnsæjum og réttlátum vinnubrögðum í stjórnsýslu og skilvirkni opinberra áætlana. Þá er þingeftirliti einnig ætlað að standa vörð um réttindi borgaranna og frelsi, ásamt því að rannsaka kvartanir eða gagnrýni sem berst frá kjósendum eða fjölmiðlum. Svipaða lýsingu á markmiði þingeftirlits er að finna í rannsókn Alþjóðþingmannasambandsins um þingeftirlit í 88 löndum sambandsins.<sup>21</sup>

### 3. Ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi

Það þykir sjálfsgöð regla í lýðræðisríki að valdi fylgi ábyrgð.<sup>22</sup> Samkvæmt íslenskrí stjórnskipan bera ríkisstjórn og einstakir ráðherrar ábyrgð gagnvart Alþingi (pólitísk ábyrgð) en það fyrirkomulag byggist á þingræðisreglunni. Að auki getur háttsemi ráðherra varðað hann refsíábyrgð (lagaleg ábyrgð) en um hana er nánar fjallað í ráðherraábyrgðarlögum. Til þess að unnt sé að meta hvort háttsemi ráðherra varði við slíka ábyrgð þarf þingið að hafa eftirlit með stjórnarframkvæmdinni og má því segja að þingeftirlit sé forsenda ráðherraábyrgðar, bæði pólitískrar og lagalegrar.<sup>23</sup> Í 14. gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar er fjallað um lagalega ábyrgð ráðherra, en þar segir:

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

Í lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, er nánar fjallað um lagalega ábyrgð ráðherra. Þar segir að ráðherra megi krefja ábyrgðar, samkvæmt því sem nánar er fyrir mælt um í lögnum, fyrir sérhver störf eða vanrækt starfa sem hann hefur orðið sekur um, ef málið er svo vaxið að hann hefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, sbr. 2. gr. laganna. Ráðherra ber skv. 6. gr. laganna ábyrgð á stjórnar-erindum þeim sem gefin eru út í hans nafni, nema ákvörðunin sé án hans atbeina tekin af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju, eða eðli máls, eða starfsmaður

---

<sup>20</sup> Talevski, Oliver; Christensen, Jens Peter og Dethlefsen, Claus (2002), Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret, Folketingets rolle.

<sup>21</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 10.

<sup>22</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 26.

<sup>23</sup> Bryndís Hlöðversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.



hefur vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Ráðherra verður þó sóttur til ábyrgðar fyrir slíkar ákvarðanir ef honum hefur verið um þær kunnugt og hann hefur látið þær viðgangast án þess að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir þær. Ráðherra sá sem ábyrgð ber á embættisathöfn getur skv. 7. gr. laganna verið sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna sem byggjast á téðri embættisathöfn eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins og á stendur, teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar henni. Í lögum um landsdóm, nr. 3/1963, er síðan kveðið á um að landsdómur fari með þau mál sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra. Í 13. gr. laganna segir að ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra skuli gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda sé sókn málsins bundin við þau.

Alþingi hefur verið ætlað eftirlit með framkvæmdarvaldinu í einhverri mynd allt frá því að Íslendingar fengu heimastjórn í upphafi 20. aldar. Í stjórnarskránni frá 1874 var Alþingi Íslendinga veitt hlutdeild í löggjafarvaldinu í sérmálum Íslands en þinginu var veitt lítil aðstaða til áhrifa á meðferð framkvæmdarvaldsins. Þingið gat til dæmis ekki komið landshöfðingja úr embætti án atbeina konungs.<sup>24</sup> Barátta Íslendinga fyrir umbótum í stjórnskipaninni beindist á ofanverðri 19. öld meðal annars að því að fá innlenda stjórn sem væri með einhverjum hætti ábyrg gagnvart Alþingi. Með stjórnarskipunarlögum nr. 16 frá 1903 fengu Íslendingar heimastjórn, skyldi ráðherra vera innlendir maður, hafa aðsetur í Reykjavík og eiga sæti á Alþingi. Jafnframt var með stjórnarskipunarlögum þessum því fyrirkomulagi komið á að ráðherra bæri ábyrgð á stjórnarathöfninni og að Alþingi gæti kært hann fyrir embættisrekstur hans eftir lögum þar um. Má þar segja að vísir sé þar kominn að þingræði á Íslandi, þótt það hafi ekki verið lögfest fyrr en síðar.

Auk 14. gr. stjórnarskrárinnar og laga um ráðherraábyrgð og landsdóm er nánari lagagrundvöll eftirlitshlutverks þingsins að finna í fleiri ákvæðum stjórnarskrár og almennum lögum, svo sem þingskapalögum, nr. 55/1991, lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, og lögum um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997. (Sjá umfjöllun í I.8. kafla.)

#### 4. Samskipti þings og framkvæmdarvalds

Þótt íslensk stjórnskipun sé byggð á kenningunni um þrígreiningu ríkisvaldsins þá eru skilin á milli valdþáttanna þrígga ekki alltaf augljós.

---

<sup>24</sup> Sjá frekari umfjöllun í II. kafla.

Í þeim löndum sem byggja á þriggreiningunni er því misjafnt farið hvar skilin nákvæmlega liggja og hversu skýr þau eru. Ráðherrar koma langoftast úr hópi þingmanna og fara þeir í slíkum tilvikum bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald. Samskipti þings og framkvæmdarvalds geta því verið margofin. Þingið hefur margs konar hlutverki að gegna gagnvart framkvæmdarvaldinu sem getur birst í stjórnun, samráði eða eftirliti. Hér á eftir verður hlutverk þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu til skýringar flokkað í þrjá flokka en sú flokkun byggist í grunninn á riti Fredrik Sejersted, Kontroll og konstitusjon.<sup>25</sup>

#### 4.1 Þingið í stjórnunarhlutverki

Þingið hefur í krafti þess að vera aðalhandhafi löggjafarvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar og í ljósi lögmætisreglunnar það hlutverk að ákvarða fyrirfram hvernig stjórnarframkvæmdinni skuli hagað. Með löggjafarvaldi er þinginu fengið tiltekið stjórnunarhlutverk gagnvart framkvæmdarvaldinu, þingið setur þannig framkvæmdarvaldinu skorður með lagasetningu, sem afmarkar valdsvið þess. Fjárstjórnarvald Alþingis myndi einnig falla undir slíkt stjórnunarhlutverk. Þótt þinginu sé á grundvelli framanefndra þátta falið mikið vald þá hefur því verið haldið fram að það sé í reynd ríkisstjórnin sem ráði ferðinni í samskiptum þessara tveggja valdhafa. Þetta endurspeglar meðal annars í þeirri staðreynd að þingið sé háð ríkisstjórninni um upplýsingar, flest lagafrumvörp stafi frá ríkisstjórninni auk þess sem þingrofsheimildin sé í höndum ríkisstjórnar.<sup>26</sup> Þróunin sé sú að í þingræðisríkjum hafi þjóðþingin misst stóran hluta löggjafarvalds síns yfir til framkvæmdarvaldsins sem veiki þingin verulega.<sup>27</sup> Við slíkri gagnrýni hefur verið brugðist með ýmsum hætti, m.a. með því að efla möguleika þjóðþinganna til eftirlits með framkvæmdarvaldinu, stofnun ytri eftirlitsembætta og auknum rétti minni hluta til að beita þingeftirliti.

#### 4.2 Þingið sem samráðsaðili

Þingið getur í gegnum samráð þess og ríkisstjórnar haft mikil áhrif á ákvarðanir stjórnvalda á mótunartíma þeirra. Í einstaka tilvikum er um lögboðna samráðsskyldu við Alþingi að ræða, sbr. 24. gr. þingskapalaga, nr. 55/1991, þar sem kveðið er á um skyldu ríkisstjórnar til samráðs við utanríkismálanefnd um meiri háttar utanríkismál. Oftast er samráð af þessu tagi þó ólögbundið og óformlegt og á sér stað í stjórn málaumræðum á

---

<sup>25</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 89.

<sup>26</sup> Zahle, Henrik (2001), Dansk forfatningsret I, bls. 339–340.

<sup>27</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2007), Íslenska stjórnkerfið, bls. 181–182.

þinginu eða inni í nefndum, í samtölum á milli einstakra þingmanna, forystumanna stjórnsmálaflokkanna og eftir atvikum ráðherra.

Hér á landi hafa langoftast verið meirihlutastjórnir við lýði sem hefur óneitanlega áhrif á það hvort ríkisstjórn hafi samráð við Alþingi eða ekki. Á Norðurlöndum þar sem minnihlutastjórnir eru algengari hefur þróast meiri samráðshefð á milli ríkisstjórnar og þings og hefur reyndar þingeftirlit verið virkast á þeim tímum sem minnihlutastjórnir eru við lýði.<sup>28</sup> Þingið á erfiðara með að sinna þessu mikilvæga hlutverki sínu þegar meirihlutastjórnir eru við stjórn og á það jafnt við um almennt eftirlit sem rannsókn á gjörðum ríkisstjórnarinnar. Það má þó halda því fram að aldrei sé eftirlit með gjörðum ríkisstjórnar mikilvægara en einmitt á tímum meirihlutastjórna, þar sem hvatning ríkisstjórnar til samráðs við þingið er minnst. Meiri hlutinn á þingi skapar ríkisstjórninni einfaldlega þann möguleika að haga málum að vild í trausti þess að þingmeirihlutinn tryggi þeim fylgi.

En þótt það að ríkisstjórn sé minnihlutastjórn geti dregið úr valdi hennar þá er ekki þar með sagt að þingið styrkist sjálfkrafa að sama skapi. Til þess að svo megi verða þarf markvisst að huga að stöðu þingsins í stjórnskipaninni og takast á við þá þróun sem kann að hafa áhrif á stöðu þingsins og aðstöðu þess til þingeftirlits. Við því mætti bregðast með því að kveða á um samráðsskyldu ríkisstjórnar við þingið í mikilvægum málum og efla þannig aðkomu þingsins að slíkum málum á mótunarstigi. Að auki kæmi til greina að fela minni hluta þingmanna aukin úrræði til þingeftirlits í stað þess að binda slíkar ákvarðanir við meiri hluta þingmanna. Þannig mætti heimila til dæmis þriðjungi þingmanna að kalla eftir rannsókn á meintum brotum ráðherra í starfi eða að krefjast þess að nefndarfundur sé opinn. Í Noregi hefur slíkur réttur minni hluta til að beita ýmsum úrræðum til þingeftirlits verið aukinn verulega, sbr. umfjöllun um þingeftirlit í Noregi í III. kafla.<sup>29</sup>

### 4.3 Þingið sem eftirlitsaðili

Þingið hefur almennt séð því hlutverki að gegna að hafa eftirlit með stjórnarframkvæmdinni. Þótt þetta hlutverk sé ekki berum orðum tilgreint í stjórnarskrá eða lögum þá má finna því stoð víða í ákvæðum stjórnarskrár og laga en þau ákvæði verða nánar rakin síðar í kaflanum.

Fredrik Sejersted hefur greint eftirlitshlutverk þingsins niður í þrjú þætti ferli, *skoðun – mat – viðbrögð*, en greininguna má finna í doktorsritgerð hans um þingeftirlit, Kontroll og konstitusjon.<sup>30</sup> Samkvæmt greiningu Sejersted á sér þannig í fyrstu stað *skoðun*

<sup>28</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 141–142.

<sup>29</sup> Lovdata. FOR 1966-04-21 nr. 4296: Stortingets forretningsorden. Sótt 26. janúar 2009 af slóðinni: <http://lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-19660421-4296.html>

<sup>30</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 90–91.

(*gransking*) á stjórnarframkvæmdinni þar sem þingið eða ytri eftirlitsaðilar þess, einstakur þingmaður eða þingnefnd safnar upplýsingum og kannar forsendur máls. Réttur þingmanna til að skoða tiltekin mál í stjórnarsýslunni á sér bæði stað í þingræðisreglunni og upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Þingmenn geta lagt fyrirspurn fyrir ráðherra eða óskað eftir skýrslum en einnig eiga eftirlitsstörfin sér oft stað í nefndum þar sem sífellt viðameiri hluti þingstarfanna og þingeftirlits fer fram. Þá fellur það oft í hlut ytri eftirlitsaðila á borð við umboðsmann Alþingis eða Ríkisendurskoðun að afla upplýsinga á þessu stigi en ytri eftirlitsaðilar þingsins byggja sína heimild til skoðunar á þeim lögum sem þeir starfa eftir.

Að lokinni skoðun á staðreyndum kemur til *mat* á því hvort ástæða sé til viðbragða af hálfu þingsins. Matið getur byggst á lögbundnum viðmiðum, jafnt pólitískum sem siðferðilegum mælikvörðum. Matið hefur það markmið að ákvarða hvort ráðherrann hafi gerst sekur um lögbrot eða eftir atvikum hvort hann skuli sæta pólitískri ábyrgð, en í báðum tilvikum er það þingið sem kveður upp úr með ábyrgðina ef ástæða telst til og í hvaða formi hún eigi að birtast.

Að loknu mati ákveður þingið síðan um *viðbrögð* ef nauðsynlegt þykir. Viðbrögð Alþingis geta til dæmis falist í gagnrýni og ákúrum á þinginu, ákvörðun um að breyta þurfi lögum eða skýra ákveðna verkferla innan stjórnarsýslu og í sumum tilvikum að kalla eftir lagalegri eða pólitískri ábyrgð með framlagningu vantrauststillögu eða ákæru.

## 5. Að hverjum beinist þingeftirlit?

Þingeftirlit beinist fyrst og fremst að ráðherrum, en í ljósi þess að ráðherra hefur stjórnunarvald gagnvart öðrum sem starfa í stjórnarsýslunni nær eftirlitshlutverk þingsins þannig í reynd niður allan skalann í stjórnarsýslunni, ef svo má að orði komast.

### 5.1 Eftirlit með ráðherra og þeim sem undir hann heyra

Þingið hefur formlega aðeins aðgang að upplýsingum úr stjórnarsýslunni í gegnum ráðherrann, sbr. t.d. 54. gr. stjórnarskrárinnar og 46. og 49. gr. þingskapalaga (skýrslubeiðnir og fyrirspurnir). Þingið er með öðrum orðum háð upplýsingagjöf ráðherra um starfsemi stjórnarsýslunnar. Öðru máli gegnir um ytri eftirlitsaðila, þeir geta átt aðgang að stjórnarsýslunni beint á grundvelli þeirra laga sem þeir starfa eftir. Þannig hafa Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis frjálstan aðgang að öllum starfsstöðvum stjórnvalda til athugana í þágu starfs síns og skulu starfsmenn láta í té alla nauðsynlega aðstoð af því tilefni, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997. Með sama hætti

getur Ríkisendurskoðun krafist reikningskila beint af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum aðilum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu og ber þeim þá skylda til að afhenda umbeðin gögn, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun. Þá getur Ríkisendurskoðun framkvæmt stjórnýsluendurskoðun á starfsemi eða þjónustu sem ríkinu ber að greiða fyrir en sveitarfélög eða einkaaðilar annast samkvæmt sérstökum samningum við ríkið. Stjórnýsluendurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Þá er stofnuninni heimilt að kalla eftir greinargerðum um ráðstöfun styrkja og annarra framlaga af ríkisfé og meta hvort þau hafi skilað þeim árangri sem að var stefnt og að kanna hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun.

En þótt hið beina eftirlit þingsins með stjórnýslunni eigi sér stað með því að þingmenn krefja ráðherra upplýsinga, þá er það svo að í reynd fá þingmenn oft upplýsingar frá starfsmönnum stjórnýslunnar beint og milliliðalaust. Þetta gerist gjarnan í tengslum við yfirferð einstakra mála á nefndarfundum þar sem starfsmenn stjórnýslunnar sitja fyrir svörum um tiltekin málefni á sínu starfssviði. Nánar er fjallað um upplýsingaskyldu ráðherra og upplýsingarétt þingmanna í IV. kafla.

## 5.2 Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum

Ef ábyrgð ráðherra er útgangspunktur í afmörkun á því hverjir sæta þingeftirliti er álitamál hvort þingeftirlit geti beinst að sjálfstæðum stjórnvöldum sem hefur verið skipað utan ábyrgðar ráðherra. Má hér nefna sem dæmi Seðlabanka Íslands og sjálfstæðar stjórnýslunefndir eins og yfirskattanefnd. Slík stjórnvöld eru sjálfstæð í þeim skilningi að ráðherra fer ekki með almennar eftirlits- og stjórnunarheimildir gagnvart þeim og getur því ekki gefið þeim bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnýslu nema hafa til þess lagaheimild.<sup>31</sup> Heimild ráðherra til afskipta af þeim stjórnvöldum sem hér hafa verið nefnd til sögunnar ræðst eingöngu af því sem kveðið er á um í þeim lögum sem um viðkomandi stofnun eða nefnd fjalla. Eigi að síður getur þingið kallað slíka aðila fyrir sig til upplýsingagjafar um starfsemi þeirra og er, eins og áður segir, algengt að það sé gert á vettvangi nefnda þingsins.<sup>32</sup> Hitt er annað mál að litlar upplýsingar er að hafa um framkvæmd slíks eftirlits ef nefndarfundur er lokaður sem er meginreglan um fundi fastanefnda þingsins,

---

<sup>31</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 84.

<sup>32</sup> Sjá t.d. Alþt. 136. löggjafarþing. 2008–2009. Nefndarálit meiri hluta viðskiptanefndar um frv. til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, þskj. 566, 280 mál.

sbr. 19. gr. þingskapalaga. Þetta er öndvert við það fyrirkomulag sem er viðhaft þegar ráðherra er beðinn um upplýsingar, t.d. með fyrirspurn eða skýrslu, en í þeim tilvikum eru svörin skráð í Alþingistíðindi, hvort sem þau eru munnleg eða skrifleg. Alþingistíðindi eru gerðabók þingsins, sbr. 12. gr. þingskapalaga, og í þau skal skrá umræður og þingskjöl, sbr. 1. mgr. 77. gr. þingskapalaga. Umræður á nefndarfundum eru ekki birtar í Alþingistíðindum en samkvæmt 21. gr. þingskapalaga skal nefndarritari rita fundargerð í gerðabók um það sem fram fer á fundum fastanefnda. Forseti þingsins setur nánari reglur um frágang fundargerða nefnda, sbr. reglur forsætisnefndar um frágang fundargerða fastanefnda frá 5. des. 1994.<sup>33</sup> Samkvæmt 3. gr. reglnanna eru þær opinberar almenningi eftir að nefnd hefur lokið meðferð máls en á meðan mál er til meðferðar í nefndinni er óheimilt að afhenda öðrum en þingmönnum og starfsmönnum þingsins eða þingflokka fundargerðirnar. Í 2. gr. reglnanna er kveðið á um það hvað skuli skrá í fundargerð fastanefndar, svo sem fundarstað, fundartíma, nöfn viðstaddra nefndarmanna og gesta, mál sem tekin eru fyrir og ákvarðanir um meðferð þeirra og afgreiðslu og bókanir einstakra nefndarmanna. Almenn er litið svo á að ekki skuli skrá efni og innihald umræðna í gerðabækur fastanefnda þótt nokkuð sé það misjafnt hversu ítarlegar slíkar fundargerðir séu. Nefnd getur hins vegar ákveðið að hafa fundi sína opna og gilda þá reglur forsætisnefndar um opna fundi fastanefnda Alþingis, frá 14. jan. 2009.<sup>34</sup> Fastanefnd getur óskað eftir því að ráðherrar, forstöðumenn sjálfstæðra ríkisstofnana og fulltrúar hagsmunaaðila er mál varða komi á opna fundi og veiti nefndinni upplýsingar en skv. 9. gr. reglnanna skal það sem fram fer á opnum fundi nefndar tekið upp í því skyni að hægt sé að staðreyna það síðar ef þörf krefur. Útskrift umræðna á opnum fundi skal takmarka við þau atriði sem staðreyna þarf og komið hafa fram á fundinum. Ef unnt er að koma því við er heimilt að hafa upptöku bæði í hljóð og mynd og skal þá slík upptaka vera aðgengileg á vef Alþingis.

Eins og fyrirkomulagi þingeftirlits er háttað er það meginregla að slíkt eftirlit sé gagnsætt og aðgengilegt, nema lög kveði á um annað. Þannig er gert ráð fyrir að þingmenn geti spurt ráðherra og krafist skýrslna um mál og umræður í þingsal eru opinberar og skráðar í Alþingistíðindi. Þegar fastanefnd ákveður að kalla þau stjórnvöld til eftirlits sem skipað er utan ábyrgðarsviðs ráðherra, er hins vegar ekki sjálfgefið að það sem fram kemur í slíkri skoðun sé skráð eða því haldið til haga. Sé fundur nefndarinnar lokaður er niðurstaða slíkrar skoðunar sjaldnast skráð neins staðar, nema nefndin skili um það skýrslu á grundvelli 26. gr., sbr. 31. gr. þingskapalaga.

---

<sup>33</sup> Sjá reglur um frágang fundargerða fastanefnda, samþykktar af forsætisnefnd Alþingis 5. des. 1994. Sóttar 16. mars 2009 á vef Alþingis af slóðinni; <http://www.althingi.is/vefur/nefndareglur.html#merki3>

<sup>34</sup> Reglur um opna fundi fastanefnda Alþingis, sóttar af vef Alþingis 16. mars 2009 af slóðinni: [http://www.althingi.is/vefur/reglur\\_opnir-fundir](http://www.althingi.is/vefur/reglur_opnir-fundir)

Í ljósi þess að þingmenn geta alla jafna ekki krafið ráðherra upplýsinga um málefni slíkra stjórnvalda með fyrirspurn er eðlilegt að sérstaða þeirra sé höfð sérstaklega í huga þegar málefni þeirra er til skoðunar á vettvangi þingsins. Ekki væri óeðlilegt að viðhafa þá reglu að annað tveggja sé gert í slíkum tilvikum að fundur nefndarinnar sé opin og þar með tekinn upp eða að nefndin skili um þennan þátt eftirlits síns skýrslu til þingsins.

### 5.3 Eftirlit með einkaaðilum

Þótt meginreglan sé sú að eftirlit þjóðþingsins beinist að ríkisstjórn og stjórnsýslu, þá getur það þó gerst að eftirlit þess geti lotið að einkaaðilum. Sem dæmi um slíkt eftirlit má nefna lög nr. 141/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna og tengdra atburða, en rannsóknarnefndinni er meðal annars falið að afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækja sem geta skýrt vanda þeirra, svo sem um fjármögnun og útlánastefnu þeirra, eignarhald, endurskoðun og tengsl þeirra við atvinnulífið. Íslenskar fjármálastofnanir voru á þessum tíma einkaréttarlegs eðlis og því lýtur eftirlitið í þessu tilviki augljóslega að einkaaðilum, þó að það hafi einnig beinst að því hvort eftirlit með fjármálastofnunum hafi verið viðunandi sem og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og Alþingis. Ekki er óalgengt að nefndir þingsins kalli slíka aðila fyrir en alla jafna er markmið slíks eftirlits að kanna það með hvaða hætti stjórnvöld eða eftir atvikum þingið sjálft hefur komið nærri viðkomandi starfsemi. Slíkt eftirlit gæti verið til þess fallið að meta þörf á skýrari reglum eða kanna með hvaða hætti settar reglur séu framkvæmdar svo dæmi séu tekin. Ytri eftirlitsaðilar þingsins hafa nokkrar heimildir til eftirlits með einkaaðilum, sbr. t.d. 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun, en þar segir að embættið geti framkvæmt stjórnsýsluendurskoðun á starfsemi eða þjónustu sem ríkinu ber að greiða fyrir en sveitarfélög eða einkaaðilar annast samkvæmt sérstökum samningum við ríkið. Þá er gert ráð fyrir því í 2. mgr. 3. gr. laga um umboðsmann Alþingis að starfssvið umboðsmanns taki einnig til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur að lögum verið fengið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Rétt er að áréttta að eftirlit þingsins sem beinist að öðrum en opinberum aðilum orkar tvímælis með hliðsjón af réttaröryggi og hlutverki þjóðþingsins í stjórnskipaninni og ber því að viðhafa af mikilli varfærni.

### 6. Hverjir annast þingeftirlit?

Samkvæmt þeim lögum sem gilda um þingeftirlit eru það þingmenn ásamt ytri eftirlitsembættum þingsins sem framkvæma eftirlitið. Þegar eftirlitið heyrir beint undir þingið er það þingið sem heild, nefndir þess eða einstakir þingmenn sem framkvæma það. Í reynd

má þó segja að þetta hlutverk sé fyrst og fremst í höndum stjórnarandstöðu hverju sinni. Á ársskýrslum Alþingis síðustu 10 árin má sjá að mikill meiri hluti fyrirspurna stafar frá stjórnarandstöðuþingmönnum. Á 123.–133. löggjafarþingi voru lagðar fram 757 fyrirspurnir af stjórnarþingmönnum en 2.731 af þingmönnum stjórnarandstöðu. Þannig er aðeins rúmur fjórðungur fyrirspurna sem fram er lagður á tímabilinu 1998 til 2008 frá stjórnarþingmönnum kominn. Á 123.–132. löggjafarþingi voru 277 utandagskrárumræður, 25 sem stjórnarþingmenn hófu og 252 sem stjórnarandstöðuþingmenn hófu.<sup>35</sup> Svo virðist því sem það séu að langmestu leyti þingmenn stjórnarandstöðu hverju sinni sem nýti sér þann vettvang sem ætlaður er til að sinna þingeftirliti í sölum Alþingis. Slíkt hið sama þekkist úr nágrannalöndunum og gjarnan er eftirlitið virkast þegar minnihlutastjórnir eru við völd.<sup>36</sup> Flokksagi stjórn mála flokkanna gerir það að verkum að yfirleitt getur ríkisstjórn reiknað með stuðningi meiri hluta þingsins við langflest mál sín og hefur í því samhengi verið dregið fram að þingeftirlit sé hjóm eitt, ef reyndin er sú að því sé aðeins sinnt af minni hluta þingsins, sem ekki hefur styrk til að grípa til aðgerða sem þarf til að sinna þessu hlutverki.<sup>37</sup> Í því skyni að auka möguleika minni hluta þingmanna til að sinna þingeftirliti hefur víða verið gripið til sérstakra aðgerða og má þar nefna til sögunnar nýlega breytingu á 10. tölul. 12. gr. þingskapa norska Stórþingsins sem gerir þriðjungi þeirra þingmanna sem sitja í eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins kleift að kalla eftir rannsókn á málum sem nauðsynlegt þykir til að sinna þingeftirliti. Áður þurfti meiri hluta nefndarmanna til að setja af stað slíka rannsókn. Þá er þriðjungi nefndarmanna í nefndinni einnig gert mögulegt að láta fara fram opinn fund (komitéhörung) um mál sem falla undir þingeftirlit.<sup>38</sup>

Í ljósi þess að meginreglan hér á landi er sú að meirihlutastjórnir eru við völd, leggur starfshópurinn til að leitað verði leiða til að efla úrræði minni hlutans til að sinna þingeftirliti. Þetta mætti gera með því að heimila tilteknu hlutfalli þingmanna eða nefndarmanna í fastanefnd, til dæmis þriðjungi, að kalla eftir því að skipuð sé rannsóknarnefnd. Þá mætti setja reglu um að þriðjungur nefndarmanna gæti kallað fram opinn nefndarfund, einkum í málum sem heyra undir þingeftirlit.

---

<sup>35</sup> Ársskýrslur Alþingis. 123.–133. löggjafarþing.

<sup>36</sup> Sejersted, Fredrik (2002), *Kontroll og konstitusjon*, bls. 26.

<sup>37</sup> Busck, Lars (1988), *Folketingets kontrol med forvaltningen*, bls. 30–31.

<sup>38</sup> Lovdata. FOR 1966-04-21 nr. 4296: Stortingets forretningsorden. Sótt 26. janúar 2009 af slóðinni: <http://lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-19660421-4296.html>



## 7. Mismunandi tilgangur þingeftirlits

Tilgangur með þingeftirliti getur verið margs konar, allt frá því að sinna almennu eftirliti með ráðherra og stjórnarsýslu hans yfir í það að vera liður í rannsókn vegna ásakana um meint refsivert brot hans í starfi.

### 7.1 Almennt eftirlit

Stór hluti þingeftirlits fer fram í þeim tilgangi einum að fylgjast með stjórnarframkvæmdinni án þess að slík skoðun beinist sérstaklega að embættisfærslu ákveðinna einstaklinga. Getur það til dæmis snúist um almennar áherslur eða þróun í tilteknum málaflokki eða beinst að því hvort rétt sé að bæta boðleiðir eða ferla í stjórnarsýslu með það fyrir augum að gera umbætur á kerfinu sem slíku eða að stuðla að samvinnu á milli tiltekinna aðila í stjórnarsýslunni.

### 7.2 Eftirlit með löggjöf og öðrum reglum

Í sumum tilvikum er megingilgangur eftirlits sá að kanna hvort farið hafi verið að lögum og öðrum reglum við stjórnarframkvæmdina. Auk þess sem dómstólar hafa það hlutverk að skera úr um hvort farið sé að lögum og reglum í stjórnarsýslu þá geta þingmenn með fyrirspurnum sínum, skýrslubeiðnum og þeim úrræðum öðrum sem þeir hafa til eftirlitsins, fylgst með framkvæmd þeirra reglna sem settar hafa verið. Eftirlit með því hvort farið sé að lögum og reglum við stjórnarframkvæmd fer þó langoftast fram á vettvangi ytri eftirlitsstofnana þingsins, umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar.

### 7.3 Ráðsmenskueftirlit

Oft er markmið þingeftirlits að kanna með hvaða hætti ráðherra sinnir ráðsmennsku sinni án þess að fyrir þurfi að liggja grunur um lögbrot. Ráðherrar bera á grundvelli þingræðisreglunnar ábyrgð ráðsmennsku sinnar gagnvart þinginu (pólítísk ábyrgð), sú ábyrgð er engum lagaskilyrðum háð og á hana getur reynt þótt ekki komi til skilyrði lagalegrar ábyrgðar. Ráðsmenskubrot geta þó einnig varðað ráðherra refsíábyrgð skv. a- og b-lið 10. gr. laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963. Í a-lið segir að það geti varðað ráðherra refsíábyrgð ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín. Samkvæmt b-lið varðar það ráðherra ábyrgð ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir. Í raun og veru má því segja að lagalegt eftirlit og ráðsmensk-

eftirlit geti runnið saman í eitt eftir því hvernig málunum vindur fram. Þótt markmiðið með ráðsmenskueftirliti sé ekki að kanna lögmæti athafna, þá getur slíkt eftirlit eigi að síður falið í sér alvarlega gagnrýni á ráðsmensku ráðherra og getur í sumum tilvikum orðið til þess að á pólitíska ábyrgð hans reynir.

#### 7.4 Rannsóknareftirlit

Þingið hefur ákærvald þegar ráðherra er sakaður um brot eða misfellur í starfi, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir jafnframt að ráðherraábyrgð skuli ákveðin með lögum og að landsdómur dæmir þau mál. Nánari útfærslu á þessu ákvæði stjórnarskrárinnar er svo að finna annars vegar í lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, og lögum nr. 3/1963, um landsdóm. Samkvæmt 13. gr. landsdómslaga skal ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi, og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda sé sókn málsins bundin við þau. Ljóst er að áður en unnt er að tilgreina kæruatriði í þingsályktun þarf að fara fram rannsókn á málavöxtum en aðeins að undangenginni rannsókn er unnt að leggja nægilegan grundvöll að málshöfðun, ef til hennar kemur. Um þetta rannsóknarhlutverk er stjórnarskráin fáorð en í 39. gr. hennar er þó gert ráð fyrir rannsóknarnefndum þingmanna sem gætu haft slíkt hlutverk með höndum. Auk heimildarinnar í 39. gr. stjórnarskrárinnar hefur þingið nokkrum sinnum komið á fót rannsóknarnefndum utanþingsmanna til að sinna rannsóknareftirliti. Um rannsóknarnefndir er nánar fjallað í VI. kafla.

Samkvæmt þingskapalögum hefur engin ein fastanefnd þingsins það hlutverk að undirbúa þingið undir ákvarðanatöku um meðferð ásakana um meint brot ráðherra í starfi. Í nágrannalöndum okkar, sbr. Noregi og Danmörku, er tiltekinni nefnd þingsins falið lykilhlutverk þegar kemur að því að taka ákvarðanir um meðferð ásakana um meint brot ráðherra í starfi. Hún hefur það hlutverk að gera frumathugun á málinu, meta hvort tilefni sé til að skipa rannsóknarnefnd um málið og leggja fram álit og tillögur til þingsins um meðferð málsins. Sú ákvörðun að leggja fram ákæru gegn ráðherra verður ekki tekin án vandaðs undirbúnings og það undirbúningshlutverk þarf að fela tiltekinni nefnd þingsins. Ella er hætta á að ásakanir sem upp kunna að koma um meint brot ráðherra í starfi þæfist í þinginu og opinberri umfjöllun, án þess að málum verði lokið með nokkrum hætti eða þau tekin til alvarlegrar skoðunar. Slíkt fyrirkomulag er óviðunandi fyrir alla sem í hlut eiga og þingið er í veikri stöðu til að leggja mat á alvarleika slíkra ásakana og taka ákvörðun um ákæru, nema undan fari vönduð athugun og rannsókn á málavöxtum. Hópurinn leggur til að skýrar reglur séu settar um það hvaða aðili innan þingsins eigi að skoða fram komnar ásakanir um meint brot ráðherra í starfi og eftir atvikum að leggja til tiltekið verklag ef ástæða þykir til aðgerða. Einnig er lagt til að settar verði skýrar og almennar reglur um

málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum, skipan slíkra nefnda og réttarstöðu þeirra sem til rannsóknar eru eða eru kallaðir fyrir nefndirnar.

## 8. Lagagrundvöllur og framkvæmd þingeftirlits

Eins og áður greinir er það fyrst og fremst 14. gr. stjórnarskrárinnar ásamt þingræðisreglunni sem leggur grunninn að því sem við köllum þingeftirlit. En lagalegan grundvöll þingeftirlits má finna víðar í stjórnarskrá, almennum lögum og reglum sem settar af forseta Alþingis. Hér á eftir verður framkvæmd þingeftirlits á Íslandi rakin í stuttu máli og laga-grundvelli þess lýst.

### 8.1 Skýrslubeiðnir og fyrirspurnir þingmanna

Í 54. gr. stjórnarskrárinnar segir að alþingismönnum sé heimilt með leyfi Alþingis að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða biðja um skýrslu. Um framkvæmd fyrirspurna og skýrslubeiðna er svo nánar kveðið í þingskapalögum, nr. 55/1991. Í 46. gr. er fjallað um skýrslubeiðnir en níu þingmenn geta óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Skal ráðherra ljúka skýrslu-gerðinni innan 10 vikna og skal skýrslan þá út prentuð. Ef ráðherra eða skýrslubeiðendur einn eða fleiri óska þess, skal skýrslan tekin til umræðu.

Ákvæði 49. gr. þingskapalaga fjallar um fyrirspurnir en þær geta ýmist verið munnlegar eða skriflegar. Skal fyrirspurn vera skýr, um afmörkuð atriði og mál sem ráðherra ber ábyrgð á og skal hún þannig úr garði gerð að unnt sé að svara henni í stuttu máli, sbr. 1. mgr. 49. gr. þingskapalaga. Alþingismaður segir sjálfur til um það hvort hann óski skriflegs eða munnlegs svars og má hann láta stutta greinargerð fylgja fyrirspurn ef óskað er skriflegs svars. Um munnlegar fyrirspurnir er fjallað í 7. mgr. 49. gr. þingskapalaga, en þar segir að í allt að hálf tíma á fyrir fram ákveðnum þingfundum, að jafnaði tvisvar í hverri heilli starfsviku, getur forseti heimilað þingmönnum að bera fram munnlegar fyrirspurnir til ráðherra án nokkurs fyrirvara. Forsætisráðherra skal fyrir klukkan 12 á hádegi undanfarandi föstudag tilkynna forseta hvaða ráðherrar, að jafnaði fimm á hverjum fundi, verði til svara á þingfundum í næstu viku.

Almennt er litið svo á að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum þingmanna en ekki er í lögum kveðið á um að vanræksla á að svara fyrirspurn skuli varða refsíbyrgð. Þó veitir þingræðisreglan ráðherra án efa nokkurt aðhald í þessum efnunum. Í Noregi er upplýsinga-skylda ríkisstjórnar gagnvart þingi lögfest í stjórnarskrá og í Danmörku er það lýst refsivert ef ráðherra gefur þinginu rangar eða villandi upplýsingar.

Í ljósi þess hversu mikilvægur þáttur upplýsingaskylda ráðherra er í því að gera þinginu kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu, væri æskilegt að sú skylda væri með einhverjum hætti lögfest hér á landi. Er ekki síður mikilvægt að kveða skýrt á um þessa skyldu í lögum þegar þingið á í hlut en þegar ytri eftirlitsembætti kalla eftir upplýsingum. Nánar er fjallað um upplýsingaskyldu ráðherra hér á landi og tillögur gerðar til úrbóta í IV. kafla.

## 8.2 Störf fastanefnda Alþingis

Á vettvangi nefnda Alþingis fer fram drjúgur þáttur í eftirlitsstörfum þingsins. Í langflestum tilvikum fer starf nefnda þingsins fram fyrir lokuðum dyrum og er því almenningi lítt kunnugt, en þessi þáttur í starfsemi þingsins hefur farið mjög vaxandi á síðustu árum og áratugum. Fram til ársins 1915 var algengt að sérstakar nefndir væru kjörnar til íhugunar hvers máls en með þingskapalögum frá 1915 varð á breyting þegar lögmælt var að ákveðin tala fastanefnda skyldi kjörin í hverri þingdeild.<sup>39</sup> Enn er heimilt að skipa sérnefndir, sbr. 32. gr. þingskapalaga, en það mun vera fremur fátítt að þær séu skipaðar og þá einna helst í tengslum við stjórnarskrárbreytingar. Auk fastanefnda þingsins og sérnefnda skv. 32. gr. er gert ráð fyrir að hægt sé að skipa rannsóknarnefndir, sbr. 39. gr. stjórnarskrárinnar, kjörbréfanefnd, sbr. 2. mgr. 1. gr. þingskapalaga, alþjóðanefndir, sbr. 35. gr. þingskapalaga, og forsætisnefnd, sbr. 10. gr. þingskapalaga. Um eftirlitshlutverk þingnefnda og tillögur til eflingar því er sérstaklega fjallað í V. kafla.

## 8.3 Utandagskrárumræður og umræður um störf þingsins

Alla jafna eru þau mál sem rædd eru á þinginu færð í búning þingmála og gilda um meðferð þeirra, ræðutíma og afgreiðslu strangar formreglur þingskapalaganna, sem gera það að verkum að mál kemst ekki á dagskrá eða til umræðu fyrr en nokkru eftir að það er lagt fram. Í ljósi þess að þingið er einnig umræðuvettvangur um pólitísk málefni er mikilvægt að gert sé ráð fyrir því að þingmenn eða ráðherrar geti tekið málefni líðandi stundar til umræðu, jafnharðan og þau brenna á. Ákvæðum þingskapa um störf þingsins og umræður utan dagskrár er meðal annars ætlað að bregðast við þessari þörf, sbr. 50. gr. þingskapalaga. Í slíkum umræðum gefst þingmönnum kostur á að spyrja ráðherra eða eftir atvikum nefndarformenn um tiltekin mál og sinna þannig eftirlitshlutverki sínu.

---

<sup>39</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 263.

### 8.3.1 Umræður um störf þingsins

Í allt að hálf tíma á fyrir fram ákveðnum þingfundum geta þingmenn kvatt sér hljóðs um störf þingsins, gefið yfirlýsingu eða beint spurningum til formanna nefnda, formanna þingflokka eða annarra þingmanna, sbr. 1. mgr. 50. gr. þingskapalaga. Einungis er unnt að hafa umræður um störf þingsins tvisvar í heilli starfsviku, en þingmönnum er heimilt að gefa yfirlýsingar eða beina spurningum til formanna nefnda, formanna þingflokka eða annarra þingmanna undir þessum lið. Óundirbúnum fyrirspurnum er beint til ráðherra en formenn nefnda og þingflokka verða fyrst og fremst til svara undir liðnum um störf þingsins ásamt því að þau pólitísku álitæfni sem uppi eru hverju sinni eru rædd undir þeim lið.<sup>40</sup>

### 8.3.2 Umræður utan dagskrár

Í 2. mgr. 50. gr. þingskapalaga er fjallað um almennar utandagskrárumræður. Þar segir að í allt að hálf tíma á venjulegum fundartíma geti þingmenn tekið fyrir mál utan dagskrár, hvort heldur í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Í 3. mgr. 50. gr. er fjallað um utandagskrárumræður hinar lengri en forseti getur leyft að tekið sé mál fyrir utan dagskrár sem í senn er svo mikilvægt að ekki rúmast innan ramma 2. mgr. og svo aðkallandi að ekki geti beðið meðferðar formlegra þingmála. Um ræðutíma í lengri utandagskrárumræðum gilda sömu reglur og um skýrslur, sbr. 80. gr. þingskapalaga, en hann er mun rýmri en í almennum utandagskrárumræðum. Slík umræða getur hafist að frumkvæði ráðherra jafnt sem einstakra þingmanna. Í utandagskrárumræðum eru tekin fyrir pólitísk álitæfni sem á þingmönnum eða ráðherrum brenna hverju sinni.

## 8.4. Undirbúningur mála vegna ábyrgðar ráðherra

Eins og rakið er hér að framan er gert ráð fyrir því í 14. gr. stjórnarskrárinnar að þingið eigi ákærvald í málum sem upp koma vegna embættisbrota ráðherra og með sama hætti er það þingið sem getur samþykkt vantrauststillögu á ráðherra og vikið honum úr embætti, njóti hann ekki lengur stuðnings meiri hluta þess. Áður en tillaga yrði lögð fram um ákæru á hendur ráðherra eða eftir atvikum tillaga um vantraust þarf að gera ráð fyrir tilteknum undirbúningi af þingsins hálfu. Það þarf í fyrsta lagi að gera frumathugun á fram komnum ásökunum, sem geta ef til vill leitt til að þess að skipuð verði rannsóknarnefnd til frekari athugunar málsins. Þá þarf að vinna úr tillögum slíkrar nefndar sé hún skipuð og

---

<sup>40</sup> Alpt., þskj. 333, 293. mál. 135. löggjafarþing. 2007–2008. Sótt 25. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0333.html>

undirbúa þingið undir ákvörðun sína um frekari skref. Sérstaklega er mikilvægt að vanda vel til verka þegar grunur leikur á um að refsivert brot hafi verið framið. Lagaákvæði um þetta undirbúnings- og rannsóknarhlutverk þingsins eru fátækleg í íslenskum lögum. Þannig er ekki til ákvæði í þingskapalögum sem leggur þá skyldu á tiltekna fastanefnd að gera frumskoðun á slíkum málum komi þau upp og ekki er undirbúningur ákvörðunar um aðgerðir þingsins í slíkum málum falin einni tiltekinni nefnd. Lagareglur um rannsókn slíkra mála eru einnig fátækleg. Þingið getur skipað rannsóknarnefndir til þess að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða og hafa verið farnar tvær leiðir hér á landi í þeim efnum. Annaðhvort hafa verið skipaðar rannsóknarnefndir þingmanna á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar eða verið sett sérstök lög í þeim tilgangi að koma á fót nefnd skipaðri einstaklingum utan þings til að rannsaka einstök mál.

Rétt er að geta þess að í fjölmörgum tilvikum hefur þingið skipað nefndir til „rannsóknar“ á hinum ýmsu málum, án þess að þær færu með eiginlegt rannsóknarvald enda gerir 39. gr. stjórnarskrárinnar ekki ráð fyrir að nefndirnar hafi slíkt vald sjálfkrafa, heldur þarf að veita þeim það með samþykkt þingsins hverju sinni. Um þingskipaðar rannsóknarnefndir, ábendingar hópsins og tillögur til úrbóta í tengslum við þær og undirbúningshlutverk þingsins vegna ábyrgðarmála er nánar fjallað í VI. og VII. kafla.

## 8.5 Ytri eftirlitsaðilar

Eins og áður er getið fellur eftirlit á grundvelli laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, undir þingeftirlit og er starfsemi þessara tveggja embætta mikilvægur og vaxandi liður í slíku eftirliti. Sambærileg embætti hafa verið stofnuð í nágrannalöndunum til að sinna afmörkuðum þáttum þingeftirlits. Samkvæmt áður nefndri rannsókn sem Alþjóðáþingmannasambandið lét gera á þingeftirliti í 88 löndum eru starfandi einhvers konar umboðsmannsembætti í 62 þeirra landa sem voru til skoðunar. Mörg þeirra hafa tekið upp umboðsmannsembætti að norrænni fyrirmynd sambærilegt því sem er hér á landi en í 10 þeirra landa sem voru til skoðunar heyrta embættin undir framkvæmdarvaldið en ekki þingið. Þá er það algengt að til séu stofnanir eða embætti á borð við Ríkisendurskoðun, sem hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins sem meginhlutverk. Tengsl þeirra við þjóðþing og ríkisstjórn eru með ýmsum hætti og í sumum tilvikum eru slík embætti algerlega sjálfstæð og óháð ríkisvaldinu.<sup>41</sup> Hér verður stuttlega gerð grein fyrir hlutverki umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar í þingeftirliti, en nánar er fjallað um starfsemi þessara embætta og lagðar fram tillögur um hvernig beri að fylgja verki þeirra eftir í VII. kafla skýrslunnar.

---

<sup>41</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 74–76.

### 8.5.1 Umboðsmaður Alþingis

Embætti umboðsmanns Alþingis var stofnað hér á landi með lögum nr. 13/1987 um umboðsmann Alþingis sem tóku gildi þann 1. janúar 1988. Stofnun embættisins var stórt skref í þróun íslenskrar stjórnsýslu en fram að þeim tíma bjó stjórnsýslan einungis við eftirlit af hálfu dómstóla og beint eftirlit Alþingis. Á fyrstu árum embættisins voru ekki til skráð stjórnsýslulög og skortur á skýrum reglum um málsmeðferð stjórnvalda setti mjög mark sitt á störf umboðsmanns fyrstu árin. Með setningu stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, voru festar í lög helstu meginreglur um málsmeðferð í stjórnsýslu.<sup>42</sup>

Umboðsmaður Alþingis starfar samkvæmt lögum nr. 85/1997. Þá voru á grundvelli 14. og 15. gr. laga nr. 13/1987, sbr. 17. gr. laga nr. 85/1997 settar reglur um störf og starfs-hætti umboðsmanns, nr. 82/1988. Alþingi kýs umboðsmann Alþingis til fjögurra ára. Hann skal uppfylla skilyrði laga til að mega gegna embætti hæstaréttardómara og má ekki vera alþingismaður, sbr. 1. gr. laganna.

### 8.5.2 Ríkisendurskoðun

Í 43. gr. stjórnarskrárinnar segir að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrir-mælum í lögum. Nánari útfærslu þessa ákvæðis er að finna í lögum nr. 86/1997, um Ríkis-endurskoðun. Þar segir að hlutverk hennar sé að endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins, sbr. 43. gr. stjórnarskrárinnar, ásamt því að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Forsætisnefnd Alþingis ræður forstöðumann stofnunarinnar til 6 ára og skal hann hafa löggildingu sem endurskoðandi, sbr. 2. gr. laganna.

---

<sup>42</sup> Þórhallur Vilhjálmsson (1994), Umboðsmaður Alþingis – horft yfir farinn veg, bls. 650–651.

**Samantekt og ábendingar:** Eftirlit Alþingis með ríkisstjórn og stjórnarsýslu ríkisins (þingeftirlit) er vaxandi þáttur í starfsemi þjóðþinga. Þingeftirlit felst í þeirri endurskoðun og því virka eftirliti sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnarsýslu. Markmið þess er að tryggja lýðræðislega, réttláta og skilvirka framkvæmd ríkisvaldsins en þingeftirlit er jafnframt forsenda þess að unnt sé að fylgjast með því hvort farið sé að lögum í stjórnarsýslunni og að ráðsmennska þeirra sem þar starfa sé viðunandi. Þingeftirlit er framkvæmt með mismunandi hætti í hinum ýmsu þjóðþingum en víðast hvar er því ætlað að stuðla að lögmatum ákvörðunum stjórnvalda, ráðdeild í ríkisrekstri, gagnsæjum og réttlátum vinnubrögðum í stjórnarsýslu og skilvirkni og raunverulegri framfylgni opinberra áætlana.

Hér á landi hefur verið gert ráð fyrir þingeftirliti í einhverri mynd allt frá upphafi þingræðis og heimastjórnar í byrjun 20. aldar. Þingræðisreglan og ábyrgð ráðherra gagnvart þingi er grunntónn í þingeftirliti, en til að meta hvort ráðherra ræki embættisskyldur sínar með viðunandi hætti þarf þingið að hafa eftirlit með störfum hans og þeirra sem hann ber ábyrgð á. Á Íslandi eru skil milli valdþátta framkvæmdarvalds og löggjafarvalds frekar óljós sem veikir möguleika þingsins til þingeftirlits, en ráðherrar eiga sæti á Alþingi og fara því bæði með löggjafarvald og framkvæmdarvald. Auk þess er hefð fyrir því að ríkisstjórnir hér séu meirihlutastjórnir, sem styrkir frekar stöðu ríkisstjórnarinnar gagnvart þinginu. Þá er sjaldgæft að ráðuneyti hafi samráð við þingið um mál á vinnslustigi en einungis í undantekningartilvikum er það tíðkað hér á landi. Þingið hefur ákærvald þegar ráðherra er sakaður um brot eða misfellur í starfi og einn þáttur þingeftirlitsstarfanna og jafnframt sá viðkvæmasti er að rannsaka mál sem upp koma vegna slíkra mála (rannsóknareftirlit). Samkvæmt þingskapalögum er það hlutverk að undirbúa slík mál til ákvörðunar þingsins ekki falið neinni tiltekinni fastanefnd, heldur hefur þingið sem heild þetta hlutverk. Þetta veldur því að hætta er á að ásakanir sem upp koma um brot ráðherra í starfi þæfist í opinberri umfjöllun og í þinginu, án þess að þeim málum sé lokið með neinum hætti sem er óviðunandi fyrir alla hlutaðeigandi. Þá eru ekki til almenn lög um skipan rannsóknarnefnda og málsmeðferð fyrir þeim, heldur er gert ráð fyrir að þingmenn sinni slíkri rannsókn á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar eða að skipaðar eru rannsóknarnefndir einstaklinga utan þings til að sinna slíkum rannsóknum. Í báðum tilvikum er hlutverk, skipan og umboð nefndarinnar ákveðið um leið og nefndirnar eru skipaðar.

Vinnuhópurinn leggur áherslu á að staða þingsins í stjórnskipaninni sé markvisst tekin til skoðunar og möguleikar Alþingis til að rækja eftirlitshlutverk sitt séu eflir að sama skapi. Leggur hópurinn til að í þessu skyni sé réttur minni hluta til að sinna þingeftirliti og kalla eftir rannsókn mála aukinn og samráðsskylda ráðherra við þingið fest í sessi í fleiri málum en nú er. Þá leggur hópurinn til að skýrar reglur séu settar í þingsköp um meðferð mála innan þingsins þegar ásakanir koma fram um meint brot ráðherra í starfi og að tiltekinni fastanefnd sé falið að undirbúa slík mál undir frekari ákvörðun þingsins.



*Þá leggur hópurinn jafnframt til að sett verði almenn lög um málsmeðferð og skipan rannsóknarnefnda. Um þessi atriði er nánar fjallað í einstökum efnisköflum skýrslunnar.*

## Heimildaskrá

Alþingi.is. Heimasíða Alþingis.

Alþingistíðindi.

Andersen, Poul (1954). Dansk statsforfatningsret. København. Gyldendal.

Ársskýrslur Alþingis.

Bryndís Hlöðversdóttir (2005). „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.“ Rannsóknir í Félagsvísindum VI. (Ritstj. Róbert Spanó). Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Bls. 71–85.

Busck, Lars (1988). Folketingets kontrol med forvaltningen. København. G E C GAD.

Christensen, Jens Peter (1997). Ministeransvar. Århus. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen, Gunnar Helgi Kristinsson, Kristján Andri Stefánsson (2005). Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.

Germer, Peter (2001). Statsforfatningsret, 3. útg. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Gunnar Helgi Kristinsson (2007). Íslenska stjórnkerfið. 2. útg. Reykjavík. Háskólaútgáfan.

Gunnar G. Schram (1999). Stjórnskipunarréttur. 2. útg. Reykjavík. Háskólaútgáfan.

Helset, Per. Stordrange, Björn (1998). Norsk statsforfatningret. Oslo. Ad Notam Gyldendal.

Kaiser, Frederick M., Oleszek, Walter J., Halstead, T.J., Rosenberg, Morton og Tatelman, Todd B. (2007). CRS Report for Congress, Congressional Oversight Manual, updated May 1, 2007. The Congressional Research Service. Sótt 22. október 2008 af slóðinni; [http://www.rules.house.gov/lpp/Congressional\\_Oversight.pdf](http://www.rules.house.gov/lpp/Congressional_Oversight.pdf)

Ólafur Jóhannesson (1978). Stjórnskipun Íslands. Reykjavík. Iðunn.

Sejersted, Fredrik (2002). Kontroll og konstitusjon. Oslo. Cappellen akademisk forlag.

Starfsskilyrði stjórnvalda (1999). Starfsskilyrði stjórnvald. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Reykjavík. Forsætisráðuneytið.

Smith, Eivind (1997). Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Oslo. Universitetsforlaget.

Sterzel, Fredrik (1969). Riksdagens kontrollmakt. Stockholm. P.A. Norstedt & Söner.

SOU: (2008): 125. En reformerad grundlag. Grundlagsutredningens betänkande. Stochkolm.

Zahle, Henrik (2001). Dansk forfatningsret 1. Insitutioner og regulering. København. Christian Ejlers Forlag.

Zahle, Henrik (2007). Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom. København. Christian Ejlers Forlag.

Yamamoto, Hironori (2007). Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments. Genf. Inter-Parliamentary Union.

Þórhallur Vilhjálmsson (1994). Umboðsmaður Alþingis – horft yfir farinn veg. Afmælisrit. Gaukur Jörundsson, sextugur. Reykjavík. Bókaútgáfa Orators. Bls. 649–666.

## II. Þróun þingeftirlits á Íslandi, áhrif þingræðis o.fl.

### 1. Réttarstaðan fyrir 1904

Í *stjórnarskrá Danmerkur frá 1849 (d. junigrundloven)* sagði í 18. gr. að konungur væri ábyrgðarlaus og persóna hans „hellig og ukrænkelig“. Ráðherrarnir bæru því ábyrgð á stjórnarframkvæmdinni (Regjeringens Førelse). Hér má glögg sjá fyrirmyndina að ákvæði því sem enn er í stjórnarskrá Íslands um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.

Nokkru nánar var kveðið á um ábyrgð þessa í 20. og 21. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849, en þar sagði:

**20.**

Ministrene kunne tiltales for deres Embedsførelse. Folkethinget anklager, Rigsretten dømmer.

**21.**

...

... Ministeransvarligheden bestemmes ved Lov.

Tilvitnaða setningu úr 21. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849 er enn að finna í stjórnarskrá Íslands, nr. 33/1944, og reyndar er öll framangreind atriði að finna í 14. gr. hennar, þar sem segir: „Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“

Í 72. og 73. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849 voru tvær greinar um skipun og hlutverk ríkisréttarins. Þar var einnig að finna ákvæði um rannsóknarnefndir skipaðar þingmönnum, í 50. gr., og um tvo skoðunarmenn ríkisreikninga, sem þingið skyldi skipa, í 53. gr. Þá var kveðið á um það í 63. gr., að ráðherrar ættu samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á þinginu og rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vildu, en gæta yrðu þeir þingskapa. Atkvæðisrétt ættu þeir þó því aðeins, að þeir séu jafnframt alþingismenn. Samhljóða ákvæði er í 51. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Þingeftirlitið var svo undirstrikað í ákvæði 66. gr. þar sem sagði að þingmönnum væri heimilt, í þeirri deild sem þeir tilheyrðu og með leyfi hennar, að „bringe ethvert offentligt Anliggende under Forhandling og derom æske Ministrenes Forklaring.“

Hér verður ekki fjallað frekar um meðferð mála í Danmörku eftir 1849, en þess aðeins getið að þrátt fyrir stjórnarskrárákvæðin sem lýst var voru engin ráðherraábyrgðar-

lög sett þar í landi fyrr en 1964.<sup>43</sup> Hins vegar voru 3 ríkisréttarmál höfðuð í Danmörku á 19. öld (og eitt til viðbótar árið 1909)<sup>44</sup> og tvisvar í viðbót, á meðan Danmörk og Ísland deildu réttarástandi að þessu leyti, kom til skoðunar að kalla ríkisréttinn saman.

Í *Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands frá 1874* var kveðið á um það í 1. mgr. 3. gr. að ráðgjafinn hefði „ábyrgð á því, að stjórnarskránni sje fylgt“ og svo sagði í lok málsgreinarinnar: „Alþingi kemur fyrir sitt leyti ábyrgð fram á hendur ráðgjafanum eptir þeim reglum, sem nákvæmar verður skipað fyrir um með lögum.“<sup>45</sup> Slík lög voru ekki sett fyrr en árið 1904, eins og nánar verður vikið að á eftir.

Önnur ákvæði stjórnarskrárinnar frá 1874 sem lúta að því sem við köllum nú einu nafni þingeftirlit voru 22. gr. þar sem sagði að hvor þingdeildin fyrir sig gæti „sett nefndir af þingmönnum til þess, meðan þingið stendur yfir, að rannsaka málefni, sem eru áriðandi fyrir almenning.“ Tekið var fram í 2. málslíð ákvæðisins að þingdeildin gæti veitt nefndunum „rjett á að heimta skýrslur, munnlegar og brjeflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.“ Ákvæði 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var að öllu leyti samhljóða 50. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849. Ákvæði um yfirskoðunarmenn reikninga ríkisins var að finna í 26. gr. Í 34. gr. sagði að landshöfðingjanum væri heimilt vegna embættisstöðu sinnar að sitja á Alþingi og ætti hann rétt á að taka þátt í umræðum eins oft og hann vildi en gæta yrði hann þingskapa. Í 3. mgr. ákvæðisins kom fram að landshöfðinginn eða sá sem kemur í hans stað, hafi því aðeins atkvæðisrétt að þeir séu líka alþingismenn. Hér sést enn að ákvæði stjórnarskrárinnar frá 1874 voru mjög byggð á stjórnarskránni frá 1849, jafnvel samhljóða eins og hér. Í 2. mgr. 34. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var hins vegar ákvæði sem ekki átti sér samsvörun í 63. gr. stjórnarskrárinnar frá 1849, um það að stjórnin geti veitt öðrum en landshöfðingjanum umboð til að vera á þingi við hlið hans og láta þinginu í té nauðsynlegar skýrslur. Í forföllum landshöfðingja megi veita öðrum umboð til að semja við þingið. Í 37. gr. var ákvæði samhljóða því sem var að finna í stjórnarskránni frá 1849 um heimild þingmanna til að bera upp mál í þingdeild sinni með leyfi hennar og „beiðast þar um skýrslu“.

Eins og kunnugt er komst þingræði á árið 1904 og var í mótun árin þar á eftir. Þar liggja því nokkuð eðlileg skil hvað snertir þingeftirlitið. Eftir tilkomu þingræðisins átti þingeftirlitið sér stað á nokkuð öðrum grundvelli en áður, eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir. Þá voru líka sett lög um ráðherraábyrgð og landsdóm. En fram að þessum

---

<sup>43</sup> Sjá m.a. Bet. 312/1962, om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministersansvarlighedslov bør gennemføres, bls. 1.

<sup>44</sup> Sjá sömu heimild, bls. 6–11.

<sup>45</sup> Í 2. mgr. 3. gr. sagði svo: „Finni alþingi ástæðu til að bera sig upp undan því, hvernig landshöfðingi beitir valdi því, sem honum er á hendur falið, ákvarðar konungur, er alþingi fer þess á leit, í hverju einstöku tilfelli, hvort og hvernig ábyrgð skuli komið fram á hendur honum.“

tíma – frá 1849 og út landshöfðingjatímamann – voru þau ákvæði, sem hér hafa verið rakin, grundvöllur þingeftirlits í íslenskum rétti. Það er rétt að ítreka að þau verða að skoðast í ljósi þess að ekki var þingræði. Þannig kusu þingmenn skoðunarmenn ríkisreikninga; þeir gátu borið mál upp í þinginu og beðið um skýrslu um þau af fulltrúum framkvæmdarvaldsins (hvort heldur var ráðherra í Danmörku, þ.m.t. Íslandsráðherra, eða landshöfðingja hér á landi eftir 1874) sem sæti áttu á þinginu og þeir gátu skipað þingmannanefndir til að rannsaka opinber mál. Ráðherrar báru ábyrgð á stjórnarframkvæmdinni og hægt var að höfða mál á hendur þeim fyrir Ríkisrétti. Þetta gildi um ráðgjafann fyrir Ísland jafnt og aðra. Alþingi gat og leitað til konungs með kvartanir yfir embættisfærslu landshöfðingjans. Hvorki Alþingi né danska þingið gátu hins vegar komið ráðherra eða landshöfðingja úr embætti án atbeina konungs varðandi landshöfðingjann en konungs eða ríkisréttarins varðandi ráðherrana. Hér var því um að ræða ákveðið rannsóknarvald, sem þingunum var falið, en valdið til að taka ákvörðun um viðurlög, hvort heldur er refsiréttarleg eða pólitísk, lá annars staðar.

## 2. Þingræði og áhrif þess á þingeftirlitið

Árið 1901 komst þingræði á í Danmörku. Árið 1903 var svo gerð breyting á stjórnarskránni um hin sjerstaklegu málefni Íslands frá 1874, sem fól það í sér að ráðherra Íslands skyldi ekki fara með önnur ráðherraembætti; hann skyldi búsettur hér á landi, eiga sæti á Alþingi og bera ábyrgð fyrir því. Við gildistöku stjórnarskipunarlaganna nr. 16/1903 þann 1. febrúar 1904 komst þannig bæði á heimastjórn og þingræði þó aðeins væri kveðið skýrt á um það fyrrnefnda í stjórnarskipunarlögunum.

Lögfræðilega felst það í þingræðinu að Alþingi ræður því hverjir sitja í ríkisstjórn. Þannig er þjóðhöfðingjanum óheimilt að skipa menn sem ekki njóta stuðnings Alþingis í ráðherraembætti og þeim, sem sitja í ráðherraembættum, er skylt að víkja votti þingið þeim vantraust. Það felst því í þingræðisreglunni að ráðherrar sitja í raun í skjóli þingsins.

Oft er vísað til þess að ráðherraábyrgð sé tvenns konar, lagaleg og pólitísk.<sup>46</sup> Lagalega ábyrgðin er refsí- og bótaábyrgð ráðherra á embættisverkum sínum samkvæmt meðal annars lögum um ráðherraábyrgð. Því var lýst hér að framan, að lagaleg ábyrgð ráðherra kom til á undan þeirri pólitísku, sem felur m.a. í sér eins og lýst verður í VII. kafla að þingið getur vikið ráðherra úr starfi. Með tilkomu þingræðisreglunnar varð pólitísk ábyrgð ráðherra til. Þingræðisreglan hefur þó mun víðtækari áhrif á þingeftirlit en sem

---

<sup>46</sup> Sjá t.d. Eirík Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, og kafla VII.

Þessu nemur, því hún eykur mjög þungann í því og leggur í reynd grunninn að því að þeir eftirlitsmöguleikar sem þingið hefur séu raunhæfir og nýttir.

Það er því ekki skilyrði að þingræði og reglur um lagalega ráðherraábyrgð fylgist að. Þvert á móti má halda því fram að þingræðisreglan geri reglur um lagalega ábyrgð ráðherra meira og minna úreltar<sup>47</sup> enda hefur þingræðið orðið til þess, bæði í Danmörku og Noregi, að ríkisréttarleiðin missir aðdráttarafl sitt. Þetta byggist á því að til slíkra úrræða þurfi ekki að koma þegar þingið hefur mun viðurhlutaminni og virkari úrræði til að koma ráðherra úr embætti, þ.e.a.s. samþykkt vantrausts. Af hverju skyldi þingið eyða tíma og fé í rannsókn og saksókn máls eftir tilteknum réttarfarsreglum þegar það getur losnað við ráðherra úr embætti með mun viðurhlutaminni hætti? Það væri í raun óskynsamlegt að nota ríkisréttar (hér landsdóms-)leiðina í öðrum tilvikum en þeim þar sem æskilegt er að koma fram refsingu á hendur ráðherra, ýmist vegna alvarleika brotsins eða vegna þess að hann hefur þá þegar látið af embætti. Refsikröfur voru hins vegar ekki þungamiðja norrænu ríkisréttarmálanna á 19. öld heldur kröfur um embættismissi þeirra sem í hlut áttu. Þannig má telja að þingræðisreglan hafi leitt til þess að ekki verði gripið til laga um ráðherraábyrgð nema þegar refsikrafa verður gerð – telji þingið nóg að gert með embættismissi verði frekar beitt vantrausti.

Því hefur verið haldið fram í umræðum á Alþingi, að mismunandi reglur gildi um samþykkt vantrausts eftir því hvort einstakir ráðherrar eða öll ríkisstjórnin eigi í hlut og virðist þá byggt á því að vantraust á einstakan ráðherra sé fremur í ætt við viðurlög eða úrræði vegna meintra réttarbrota en vantraust á ríkisstjórn í heild sé pólitískt eðlis og óbundið af lagareglum. Þessar umræður komu til með þeim hætti að á þinginu 1954 var lögð fram vantrauststillaga á Bjarna Benediktsson menntamálaráðherra, sem reyndar var líka dómsmálaráðherra, og byggðist að því er virðist fyrst og fremst á embættisveitingum hans sem menntamálaráðherra.<sup>48</sup> Jóhann Hafstein byggði á því í umræðum um tillöguna að „[æ]tla mætti að mikilvæg, alvarleg og sérstæð rök væru færð fyrir því, að borin er fram vantrauststillaga á Alþingi á einstakan ráðherra.“<sup>49</sup> Davíð Oddsson forsætisráðherra byggði á svipuðum sjónarmiðum árið 1994, er hann sagði: „Í vantrauststillögu á einstakan

---

<sup>47</sup> Sjá Helset, Per og Stordrange, Bjørn (1998), Norsk statsforfatningsrett, bls. 146. Þar taka þeir sem dæmi að fram til 1884 voru sjö ríkisréttarmál höfðuð í Noregi, flest á hendur ráðherrum eingöngu til embættismissis. Eftir að þingið fór að geta losað sig við ráðherra með öðrum hætti snarfækkaði ríkisréttarmálum og hefur aðeins eitt slíkt komið upp í Noregi eftir 1884. Eins og áður sagði hefur íslenski landsdómurinn aldrei komið saman. Í Danmörku hefur eitt slíkt mál verið höfðað á seinni árum en fyrrverandi dómsmálaráðherra var dæmdur árið 1995 fyrir að hafa með ólögmatum hætti stungið umsóknum Tamíla um dvalarleyfi í Danmörku undir stól svo mánuðum skipti.

<sup>48</sup> Sjá Alþt. (1954), D-deild, dálkur 307–378.

<sup>49</sup> Alþt. (1954), D-deild, dálkur 367.

ráðherra felst þungur persónulegur áfellsdómur um viðkomandi ráðherra og er því um að ræða slíkt alvörumál að fátítt er að stjórnarandstaða standi fyrir slíku.<sup>50</sup>

Ef rétt væri myndi þetta hafa áhrif á skilyrði þess að vantraust yrði samþykkt á einstakan ráðherra. Bjarni Benediktsson, sem einmitt var menntamálaráðherra 1954, skrifaði um þetta árið 1956 að það væri „formlega hægt að lýsa vantrausti á einstökum ráðherrum. Í framkvæmd er þó oft hæpið, að slíkt megi verða. Hitt er miklu sennilegra, að stjórnin öll yrði að segja af sér, ef svo færi, að slík tillaga væri samþykkt. A.m.k. verður ekki komið hjá því með loðnum yfirlýsingum, að ef menn vilja stjórn, sem ekki fær staðizt, nema þeim ógeðfældir aðilar standi að henni eða taki þátt í henni, þá verða þeir þar að kingja hinu súra með hinu sæta.“<sup>51</sup> Þarna er réttilega bent á að það getur verið pólitískt varasamt að bera fram vantraust á einstaka ráðherra í ríkisstjórn sem situr tæpt. En með tilvísun til þess, að ráðherrar sitja raunverulega í skjóli Alþingis, verður tæpast byggt á því að aðeins verði borin upp vantrauststillaga á einstaka ráðherra vegna brota þeirra í starfi eða sérstaks trúnaðarbrests milli þeirra og þingsins né að aðrar reglur gildi um vantraust sem borið er fram á einstakan ráðherra vegna meints brots í starfi heldur en aðrar vantrauststillögur.

Samþykkt vantrausts er einstakt úrræði vegna mistaka eða meintra brota í embættisfærslu vegna þess að ekki er gerð nein krafa um ástæður eða rökstuðning fyrir vantrausti. Meint brot ráðherra þarf því ekki að vera sannað né einu sinni gert líklegt: Það er nóg að ráðherra hafi glatað trausti þingsins.

Þessi staðreynd hefur áhrif á samspil þings og ríkisstjórnar. Þingræðisreglan eykur verulega þungann í þingeftirlitinu. Ef hún gildi ekki og ráðherrum yrði aðeins komið úr embætti með dómi landsdóms eða ákvörðun konungs – eins og raunin var fyrir 1904 – þá hefði þingið ekkert ráð til að koma þeim ráðherrum frá sem ekki hefðu sannanlega framið lögbrot. Sú staðreynd að þingið getur samþykkt vantraust á ráðherra sem hefur glatað trausti þess verður til þess að ráðherrar eru samvinnufúsari við þingið en ella væri.

Þannig getur þingið gert mun ákveðnari kröfu um upplýsingar en ella, í ljósi þess að ráðherra verður að halda trausti þess. Vegna þingræðisreglunnar hefur þingið, eins og áður var nefnt, úrræði ef því virðist ráðherrar ekki svara þinginu með fullnægjandi hætti eða hegða sér á æskilegan hátt án þess að það þurfi að sanna á þá lögbrot. Menn virðast sam- mála um að þetta hafi haft mikil áhrif á samspil Alþingis og ríkisstjórnarinnar. Ólafur Jóhannesson vísaði til þess í *Stjórnskipun Íslands* að „þinglega ábyrgðin hafi vafalaust stórum meiri áhrif á framkomu og störf ráðherra“ en sú lagalega. „Í raun og veru“ skrifar Henrik Palmer Olsen í *Magtfordeling* „er það möguleikinn á því að þvinga ríkisstjórnina til að biðjast lausnar sem tryggir að aðrir eftirlitsmöguleikar þingsins hafa raunverulegt

---

<sup>50</sup> [www.althingi.is/alttext/118/10/r24204944.sgml](http://www.althingi.is/alttext/118/10/r24204944.sgml)

<sup>51</sup> Bjarni Benediktsson (1956), Þingræði á Íslandi, bls. 15.

innihald.<sup>52</sup> Helset og Stordrange taka sömuleiðis fram að í Noregi hafi þingræðisreglan haft veruleg áhrif á það, að Stórþingið hafi nú heimild til að gefa ríkisstjórninni fyrirmæli og gefa fyrirmæli um stjórnarsýsluna og að þingræðið hafi leitt til þess að ríkisstjórnir hafi mun frekar samráð við þingið en ella væri, einnig í tilvikum þegar það er ekki skylt samkvæmt lögum.<sup>53</sup> Hitt er annað mál – sem ekki verður rætt nánar hér – hvort enn þurfi að styrkja þingið í ljósi þess að hér á landi er hefð fyrir tiltölulega sterkum meirihluta-stjórnnum.

### 3. Saga laga um ráðherraábyrgð og landsdóm

Strax eftir að stjórnarskipunarlögin sem komu á fót heimastjórn – og í reynd líka þingræði þó ekki kveði þau beint á um það – höfðu verið samþykkt var hafist handa við að setja lög um ráðherraábyrgð, en tilraunir höfðu verið gerðar til þess á 9. og 10. áratug 19. aldar. Lög nr. 2/1904 tóku, eins og nafn þeirra gaf til kynna, aðeins til ábyrgðar ráðherra Íslands en ekki ráðherranna í Kaupmannahöfn, en dönsk lög um ráðherraábyrgð voru, eins og áður var lýst, sett árið 1964. Um sögu ráðherraábyrgðarlaganna tveggja vísast og til greinar Eiríks Tómassonar, „Íslensk lög um ráðherraábyrgð“ sem kom út 2005.

Í 1. gr. ráðherraábyrgðarlaganna frá 1904 sagði að ráðherrann bæri ábyrgð á stjórnarathöfninni og mætti því krefja hann ábyrgðar fyrir hver þau störf eða vanrækt starfa, ef hann hefði af „ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskipunarlög landsins eða önnur lög þess, eða að öðru leyti fyrirsjáanlega stofnað heill almennings eða einstaklings í hættu.“ Tekið var fram í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögunum að höfundarnir byggjust „við því, að ábyrgð ráðherrans verði hér sem annarsstaðar aðallega þingleg, en teljum þó rétt, að sett sér sérstök ábyrgðarlög fyrir jafnsérstæðan embættismann sem ráðherrann er, og nauðsynlegt að þau verði til jafnframt honum.“<sup>54</sup>

Þau ákvæði laganna, sem beinlínis höfðu að geyma reglur um refsíábyrgð ráðherra voru þrjú. Í 2. gr. sagði að það varðaði ráðherrann ábyrgð eftir lögunum ef hann:

---

<sup>52</sup> Olsen, Henrik Palmer (2005), *Magtfordeling*, bls. 213. Hér má vissulega geta þingnefnda t.d. á Bandaríkjaþingi, sem kunna að hafa verulegt eftirlitsvald. Munurinn liggur þó í því, að í þingræðisríki geta dagar ráðherra í embætti verið taldir, missi hann traust þingsins með réttu eða röngu. Það þarf enga lögfræðilega sönnun á því að hann hafi sagt ósatt eða framið lögbrot til.

<sup>53</sup> Helset, Per og Stordrange, Bjørn (1998), *Norsk statsforfatningsrett*, bls. 147.

<sup>54</sup> Alþt. (1903) C-deild, bls. 311.



- a. útvegaði konungsundirskrift undir bráðabirgðalög, tilskipanir eða aðrar ályktanir, er fara í bága við stjórnarskipunarlög landsins, sérstaklega... bráðabirgðafjárlög...[;] ef hann lætur farast fyrir að bera upp fyrir konungi lög, tilskipanir eða aðrar ályktanir, er konungsundirskrift útheimist til eftir stjórnarskipunarlögunum.
- b. ef hann framkvæmir sjálfur, fyrirskipar framkvæmd á eða lætur viðgangast... að framkvæmt sé nokkuð það, er fer í bága við stjórnarskipunarlög landsins, eða lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem þar er fyrirskipað eða veldur því að framkvæmd þess farist fyrir.
- c. ef hann verður þess valdandi, að nokkuð það sé ráðið eða framkvæmt, er skert getur frelsi eða sjálfsforræði landsins.

Í 3. gr. var kveðið á um að það varðaði ráðherrann ábyrgð ef hann bryti gegn öðrum lögum en stjórnarskipunarlögum með sama hætti og lýst var í a- og b-lið 2. gr. – þ.e.a.s. að því er snerti samskiptin við konung og konungsundirskriftir annars vegar og framkvæmdir eða athafnaleysi sem fara í bága við lög hins vegar. Í 4. gr. var svo að finna ákvæði þar sem kveðið er á um það að ráðherrann verði sekur eftir lögunum „ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er fyrirsjáanlega getur orðið almenningi eða einstaklingi að tjóni, þótt eigi sé framkvæmd þess bönnuð í lögum. Hið sama er og, ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er fyrirsjáanlega gat forðað almenningi eða einstaklingi við tjóni, eða veldur því að slík framkvæmd ferst fyrir.“

Um viðurlög var kveðið í 5. og 6. gr. laganna svo og um það ef brot ráðherrans fól líka í sér brot á almennum hegningarlögum. Í 7. gr. laganna var ákvæði um skaðabótaskyldu ráðherrans vegna embættisbrota. Þar sagði: „Hafi ráðherrann bakað almenningi eða einstaklingi fjártjón með framkvæmd eða vanrækslu, sem hegningarverð er eftir lögum þessum, skal og, þegar þess er krafizt, jafnframt hegningunni dæma hann til að greiða skaðabætur, en um skaðabótaskyldu hans fer eftir almennum reglum.“ Í 8. gr. var loks kveðið á um það að fyrningarfrestur brota væri 5 ár.

Árið 1905 voru svo sett lög um landsdóm, nr. 11/1905. Þar var kveðið allnákvæmlega á um skipun dómsins og meðferð mála fyrir honum. Þá, eins og samkvæmt núgildandi lögum, skyldi Alþingi fara með ákærvaldið og ákveða málshöfðun og kæruatriði með þingsályktun í sameinuðu þingi. Reglur um skipun Landsdóms, sbr. 3.–5. gr. laganna, voru allflóknar – svo flóknar reyndar að Ólafur Jóhannesson skrifaði árið 1960 að þær væru „óþarflega flóknar, og reyndar ekki framkvæmanlegar lengur án nokkurra breytinga.“<sup>55</sup> Voru allmargir (30) í dómi, bæði lögskipaðir og kjörnir, og skyldi hann svo ruddur eftir til-

<sup>55</sup> Sjá Ólaf Jóhannesson (1960), Stjórnskipun Íslands, bls. 168.

teknum reglum, sbr. 11. gr. laganna. Tekið var mið af lögum um meðferð einkamála um meðferð mála fyrir dómnum, gert ráð fyrir sérstökum saksóknara kjörnum af Alþingi og í lögnum voru ákvæði um málsmeðferðina, vitnaleiðslur, málflutning, fresti o.fl.

Rétt er að geta þess, að gert var ráð fyrir því samkvæmt þessum lögum, að Landsdómur dæmdi bæði um refsíabyrgð ráðherra samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum og almennum hegningarlögum. Til samræmis við það yrði að gera ráð fyrir því að ef saksótt yrði vegna embættisbrots ráðherra myndi Landsdómur dæma það mál, jafnvel þótt brotið varðaði aðeins við almenn hegningarlög en ekki lögin um ráðherraábyrgð. Rétt eins og nú er var hins vegar gengið út frá því að brot ráðherra utan starfs (t.a.m. líkamsárás á götu úti) kæmi til kasta hinna almennu dómstóla en ekki Landsdóms. Markalínan varðandi það hvað skyldi koma fyrir Landsdóm og hvað fyrir hina almennu dómstóla lá sem sé ekki milli laga um ráðherraábyrgð og almennra hegningarlaga heldur milli brota framinna í starfi og annarra brota.

Þessum lögum var aldrei beitt og aldrei hefur heldur reynt á ráðherraábyrgðarlögin og lög um landsdóm frá 1963, en gerð er nákvæm grein fyrir þeim í VII. kafla. Verða þau því ekki rædd frekar hér, að öðru leyti en því að minnst skal á að á ákvæðum ráðherraábyrgðarlaga, nr. 4/1963, um refsiviðurlög voru gerðar smávægilegar breytingar með lögum nr. 75/1982 og 82/1998.

#### **4. Stjórnarskrárákvæði um þingeftirlit eftir 1904**

Í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá 1920 sagði í 10. gr., eins og áður í stjórnarskránni frá 1849, að konungur væri ábyrgðarlaus og friðhelgur. Ráðherrar bæru hins vegar „ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært þá fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“ Ákvæðið um rannsóknarnefndir Alþingis var sömuleiðis óbreytt, en nú í 35. gr. stjórnarskrárinnar. Í 39. gr. var ákvæði um yfirskoðunarmenn reikninga, sem nú skyldu vera þrír talsins. Skyldi, svipað og áður, „safna þessum reikningum fyrir hvert fjárhagstímabil í einn reikning og leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um samþykkt á honum og athugasemdir yfirskoðunarmanna.“ Þá voru áfram í stjórnarskránni ákvæði um að ráðherrar skyldu eiga sæti á Alþingi og um skýrslubeiðnir þingmanna.

Ákvæði í stjórnarskrá sem vörðuðu þingeftirlitið breyttust lítið sem ekkert með stofnun lýðveldisins og gildistöku lýðveldisstjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Þar er, eins og þegar var getið, enn að finna ákvæði um rannsóknarnefndir (í 39. gr.); um setu ráðherra á þinginu; um rétt þingmanna til að bera upp mál og beiðast um þau skýrslu (54. gr.); um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum; minnst er á ráðherraábyrgð og landsdóm með sama hætti og gert hafði verið frá 1915 og ákvæði um endurskoðun

fjárreiða ríkisins er í 43. gr. Árið 1991 voru þó gerðar breytingar á 39., 43. og 54. gr. vegna afnáms deildaskiptingar Alþingis. Möguleikar þingmanna til eftirlits með ráðherrum breyttust þó ekki efnislega með þessum breytingum á stjórnarskránni.

Eins og rakið er í VI. kafla hefur heimild 39. gr. stjórnarskrárinnar til kosningar rannsóknarnefndar þingmanna aðeins verið beitt örsjaldan, nú síðast fyrir tæpum 55 árum til að rannsaka milliliðagróða. Á síðustu árum hafa hins vegar, eins og lýst er í sama kafla, nokkrum sinnum verið settar á fót rannsóknarnefndir utanþingmanna með sérstökum lögum. Nefndarmenn eru þá ýmist valdir af þinginu eða af ráðherrum eða öðrum, eftir því hvað segir í lögnum hverju sinni, og fara með rannsókn þeirra mála sem þeim eru falin í lögnum.

Eins og hér hefur verið lýst byggist sú þróun sem hefur orðið á þingeftirlitinu frá lýðveldisstofnun ekki á breytingum á stjórnarskrá heldur frekar á framkvæmd og breytingum sem gerðar hafa verið á þingskapalögum. Um þær verður fjallað í næsta lið.

## 5. Ákvæði um eftirlit í þingskapalögum frá 1904

Í þingskapalögum, nr. 45/1905, voru ákvæði um fyrirspurnir í 31. gr. Þá var kveðið á um það hvernig skyldi farið með álit yfirskoðunarmanna skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 í 28. gr. en kjósa skyldi þriggja manna nefnd í neðri deild „til þess að íhuga það“ og skyldu svo tillögur hennar ræddar tvisvar í neðri deild en einu sinni í efri deild, nema nefndin skipi nefnd til að skoða álitid. Ákvæði um nefndaskipan var í 15. gr. laganna en þar sagði m.a. að hvor þingdeild gæti „skipað bæði fastar nefndir, til þess að fjalla um einhverja ákveðna tegund mála, og lausar nefndir, til þess að íhuga frumvörp eða aðrar tillögur, er koma fyrir deildina frá stjórninni eða þingmönnum.“

Með nýjum þingskapalögum, nr. 29/1915, var svo komið á kerfi fastanefnda, en áður höfðu verið starfandi lausanefndir. Í 16. gr. þingskapalaganna sagði m.a. að til fastanefndanna gæti „hvor þingdeild vísað þeim þingmálum, sem fyrir þingið eru lögð og þörf þykir að nefnd íhugi, og skal þá vísa hverju máli til sömu fastanefndar í báðum deildum.“ Í álit meiri hluta þingskapanefndarinnar sagði að það hefði verið ókostur við vinnubrögð þingsins hversu margar lausanefndirnar hefðu verið. Því hefði nefndin „talið það líklegt til að bæta vinnubrögð þingsins, að því væri skift, þegar það kemur saman, í svo margar fastanefndir, sem lið er til, og skiftist nefndarstörfín sem jafnast milli þingmanna.“<sup>56</sup> Í nefndarálitinu var minnst á það að sumar nefndirnar hefðu þegar mótað verksvið fyrir venju en að menntamálanefnd skyldi fjalla um þau mál sem heyrðu undir stjórnardeildina sem hefði

---

<sup>56</sup> Alþt. (1915) A-deild, bls. 915.

menntamál með höndum og allsherjarnefnd um þau mál „er ekki þættu heyra undir neina aðra fastanefnd.“<sup>57</sup> Kosning lausanefnda var þó eftir sem áður heimil eftir að fastanefndakerfinu var komið á og kosning þeirra er enn heimil. Nú er þeim fyrst og fremst beitt í tengslum við stjórnarskrárbreytingar.

Ákvæðum þingskapalaganna (sem höfðu verið endurútgefin 1936) um fastanefndir hefur síðan verið breytt allört, hvað snerti fjölda í þeim og heiti þeirra. Engar breytingar voru hins vegar gerðar á hlutverki eða valdsviði nefndanna fyrr en 1991 en þá voru nefndirnar styrktar verulega og þær fengu heimild til að taka upp mál að eigin frumkvæði í stað þess að þingið þyrfti að vísa til þeirra málum. Þá var einnig nefndasvið Alþingis og sérfræðistuðningur við nefndirnar aukinn verulega. Árið 2007 var svo heimilað að nefndarfundir gætu verið opnir í einhverjum tilvikum og starf þingnefndar styrkt enn frekar. Ákvæði um fyrirspurnir og skýrslur voru hins vegar að langmestu leyti óbreytt.

Í þingskapalögum frá 1915 var ákvæði um skýrslubeiðnir þingmanna til ráðherra, til nánari útfærslu 37. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874. Þar sagði, að vildi „alþingismaður beiðast skýrslu ráðherra um alþjóðlegt málefni (stjksk. 1874 gr. 37), og geri[...] hann það með fyrirspurn, er afhent sje forseta, og [skuli] prenta hana og útbýta meðal þingmanna á fundi, jafnframt því að forseti skýrir frá henni.“ Á öðrum fundi leyfi deildin fyrirspurnina eða ekki. Þá var tekið fram í 2. mgr. að væri fyrirspurnin leyfð, sendi forseti ráðherra hana, og væri hún svo borin upp og rædd á fundi síðar, en þá mætti ekki gera neina ályktun. Önnur ákvæði, sem lutu sérstaklega að eftirliti þingsins með stjórnsýslunni, var ekki að finna í lögum í upprunalegri mynd.

Mikilvægar breytingar voru gerðar á ákvæðum um skýrslubeiðnir með lögum nr. 22/1947 en þingskapalögum hafði verið breytt nokkuð 1936 og þau endurútgefin sem lög nr. 115/1936. Kom fram í greinargerð með frumvarpinu 1946 að breytingin helgaðist af því að eldri fyrirsmáli væru þunglamaleg og framkvæmdin stíð. Þess vegna hefðu þingmenn:

öðru hverju borið fram munnlegar fyrirspurnir í byrjun funda, stundum þá án þess að viðkomandi ráðherra væri viðstaddur og oftast án þess að hann vissi fyrirfram um fyrirspurnina og honum þannig á þann hátt gefið færi á að kynna sér málavexti, og hafa svör því stundum orðið ófullkonnari en æskilegt hefði verið, ef svör yfirleitt hafa komið fram. En auðsætt er á öllu, að þingmenn vilja gjarnan eiga þess kost að bera fram fyrirspurnir til ráðherra og fá við þeim fljót og greið svör... Fyrir Alþingi því, er nú situr, liggja 10 fyrirspurnir, sem ennþá hefur ekki verið svarað, þó sumar séu fyrir allöngu fram komnar og leyfðar eftir ákvæðum 31. gr. þingskapanna. Hér er því þörf úrbóta og er frv. þetta flutt í því skyni.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Sama heimild.

<sup>58</sup> Alþt. (1946) A-deild, bls. 233.

Ákvæðið varð svohljóðandi:

Nú vill alþingismaður beiðast skýrslu ráðherra, óska upplýsinga eða svars um einstök atriði eða mál, og gerir hann það með fyrirspurn... Fyrirspurnir skulu vera skýrar, um afmörkuð atriði og mál, og sé við það miðað, að hægt sé að svara þeim í stuttu máli. Engar greinargerðir skulu skráðar né prentaðar með fyrirspurnum. Forseti felur skrifstofu Alþingis að safna saman þeim fyrirspurnum, er þannig kunna fram að koma, og láta prenta þær vikulega, ef borizt hefur ein fyrirspurn eða fleiri, og útbýta meðal þingmanna á fundi. Eigi síðar en viku eftir að fyrirspurnalista er útbýtt, skal forseti taka á dagskrá sameinaðs Alþingis í upphafi fundar sérstakan lið, er nefnist fyrirspurnir. Gefst ráðherra þá tækifæri að svara fyrirspurnum, og er þingmönnum þá rétt að taka þátt í umræðum. Þó mega þingmenn, aðrir en ráðherrar, ekki tala oftar en tvisvar um hverja fyrirspurn og eigi lengur en 5 mínútur í senn.

Skilyrðin um að fyrirspurnir séu skýrar, um afmörkuð atriði og hægt sé að svara þeim í stuttu máli voru ný. Þá var einnig nýmæli að safna fyrirspurnum saman og fjalla um þær nokkrar í einu í sameinuðu þingi. Með orðalagsbreytingunni um að þingmaður beiðist „skýrslu... óski upplýsinga eða svars um einstök atriði eða mál“ varð ljóst að „skýrslu“ í stjórnarskrárákvæðinu skyldi skýra vítt og að þingmenn gætu óskað upplýsinga um einstök mál. Um breytingarnar 1947 er einnig fjallað í kafla IV.3.2.1.

Aðalbreytingarnar á ákvæðum um fyrirspurnir og skýrslur voru þó gerðar árið 1972. Þá var samþykkt frumvarp sem hafði lengi verið til umfjöllunar í þinginu og kvað á um það að skýrslur ráðherra gætu verið hvort heldur að þeirra eigin frumkvæði eða níu þingmanna og að fyrirspurnir gætu verið hvort heldur er til munnlegs eða skriflegs svars. Þarna kom því ný inn í þingsköp heimild til að óska eftir skriflegri skýrslu frá ráðherrum, en níu þingmenn þurfa að sammælast um beitingu þess.

Forsaga málsins var sú að á 7. áratugnum var mikið unnið í lögunum um þingsköp Alþingis og voru lögð fram frumvörp um breytingu á þeim á 85. og 86. löggjafarþingi og svo var samhljóða frumvarp, samið af millipinganevnd, sem kosin var 5. maí 1966, lagt fram á hverju þingi frá því 88. til 91. þings. Upp úr því var svo samið frumvarp og lagt fram á 92. þingi, þar sem það varð svo að lögum nr. 54/1972.

Með lögunum frá 1972 komust ákvæði þingskapalaga um fyrirspurnir til ráðherra og skýrslur þeirra í horf alllíkt því sem nú er. Þar var kveðið á um það að á eftir 30. gr. laganna skyldu koma tvær nýjar greinar: Um skýrslur ráðherra til þingsins að eigin frumkvæði og að frumkvæði þingmanna. Þá skyldu koma sex nýjar málsgreinar um fyrirspurnir í stað þáverandi 1. mgr. 31. gr. laganna. Um greinarnar um skýrslur ráðherra til þingsins,

hvort heldur væri að eigin frumkvæði eða að frumkvæði þingmanna, og um umræðu um þær, sagði í greinargerð:

Hér er um nýmæli að ræða. [/] Í a-lið segir, að ef ráðherra óskar að gera grein fyrir opinberu málefni, geri hann það með skýrslu til Alþingis, er skal prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Er með þessu lögfest venja, sem myndast hefur í þessu efni. Auk þess eru settar reglur um umræðu um skýrslu ráðherra.<sup>59</sup>

Af greinargerðinni má hins vegar ráða að seinni greinin – um skýrslur ráðherra að frumkvæði nýu þingmanna – sé ekki lögfesting á venju sem myndast hafi heldur nýmæli. Í athugasemdum við þá grein frumvarpsins, sem sneri að fyrirspurnum sagði:

Vilji alþingismaður óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði þess, gerir hann það með fyrirspurn í sameinuðu þingi. Í núverandi þingsköpum er einnig talað um að „beiðast skýrslu ráðherra“. Það er fellt niður, enda er gert ráð fyrir sérstökum reglum um skýrslur, sbr. næstu grein hér á undan. ... Í greinina er sett það nýmæli, að þingmaður getur óskað skriflegs svars. Er það eftir danskri fyrirmynd. Rétt þykir að leyfa þessa aðferð til að afla upplýsinga, ef hún þykir heppilegri í einstökum tilfellum.

Forseti ákveður samdægurs, hvort fyrirspurn skuli leyfð eða ekki. Er forseta fengið þetta vald til þess að spara tíma. Ekki þarf að biða fundar í sameinuðu þingi, eins og nú er. Ef vafi er um það, hvort fyrirspurn skuli leyfð eða ekki, má skjóta málinu til sameinaðs þings.

Á sérstökum fundi í sameinuðu þingi skal forseti taka á dagskrá munnlegar fyrirspurnir, er leyfðar hafa verið í síðasta lagi fjórum virkum dögum fyrir fundinn. Orðin „munnlegar fyrirspurnir“ eru hér notuð um þær fyrirspurnir, þar sem óskað er munnlegs svars. Hér er gert ráð fyrir sérstökum fundi í sameinuðu þingi. Er þá ætlað til, að hann komi til viðbótar við fundi í sameinuðu þingi, er fjalla um önnur mál þar. Þá er fresturinn til að svara stytur úr einni viku í 4 virka daga.

Varðandi umræður er gerð sú breyting, að ræðutími ráðherra er takmarkaður...<sup>60</sup>

Að frumkvæði allsherjarnefndar var gerð sú breyting að fyrirspurn skyldi tekin á dagskrá innan átta daga frá því að hún var leyfð en ekki fjögurra.<sup>61</sup> Ákvæðin um skýrslur ráðherra urðu 30. og 31. gr. laganna og ákvæði um fyrirspurnir 32. gr. þeirra. Ákvæðin

---

<sup>59</sup> Alþt. (1971) A-deild, bls. 981.

<sup>60</sup> Alþt. (1971) A-deild, bls. 981-982.

<sup>61</sup> Alþt. (1971) A-deild, bls. 1713.

voru þar með mikið til komin í það horf sem þau eru enn. Með lögum nr. 52/1985 voru þó gerðar breytingar á ákvæðum þingskapalaganna, m.a. um utandagskrárumræður.

Núverandi þingskapalög eru númer 55/1991 og voru samin samhljóða breytingu á stjórnarskránni, sem fól m.a. í sér að Alþingi starfar nú aðeins í einni deild. Þar var tekið upp að fastanefndum þingsins væri heimilt að fjalla að eigin frumkvæði um önnur mál en þau sem þingið vísar til þeirra, sjá 26. og 27. gr. laganna. Opnað var fyrir munnlegar fyrirspurnir án fyrirvara í 7. mgr. 49. gr. laganna. Þá voru settar skorður við lengd skriflegra svara við fyrirspurnum og ákveðið að heimilt skyldi vera að vísa skýrslum til nefnda og álykta um þær, sbr. 49. gr. laganna. Einnig var heimilað að aðrir en fyrirspyrjendur og ráðherrar tækju til máls í umræðum á fyrirspurnafundum. Þá var breytt reglum um umræður, þannig að heimilt var að veita stutt andsvör og ræðutíma í utandagskrárumræðum breytt. Reglum um utandagskrárumræður var einnig breytt með lögum nr. 161/2007 og þá einnig ákvæði 50. gr. þingskapalaga um umræður um störf þingsins. Lögin frá 2007 höfðu beinlínis það hlutverk, meðal annarra, að efla eftirlitshlutverk þingsins. Um það sagði í greinargerð með frumvarpinu: „Tækifæri þingmanna til að hafa eftirlit með störfum framkvæmdarvalds, þ.e. ráðherranna, er aukið margvíslega með frumvarpinu. Lengri starfstími Alþingis skiptir þar mestu máli. Enn fremur felst í frumvarpinu að minni hluti þingnefndar (þrjár nefndarmenn) getur óskað eftir því í þinghléum að ráðherra komi til fundar við nefndina. „Óundirbúnum fyrirspurnatímum“, sem hafa verið á dagskrá þingsins tvisvar sinnum í mánuði, verði fjölgað og verða þeir samkvæmt frumvarpinu tvisvar í viku hverri, en aðra fundadaga verður heimilt að kveðja sér hljóðs um „störf þingsins“. Þannig eiga þingmenn kost á því alla þingdaga að koma gagnrýni sinni á framfæri á vettvangi þingsins.“<sup>62</sup> Til þess að efla eftirlitshlutverkið var nefndasvið þingsins eftt með það fyrir augum að aðstoða minni hluta í nefndum og efla eftirlitshlutverk þeirra. Um núgildandi þingskapalög vísast annars fyrst og fremst til II. hluta þessarar skýrslu.

Í gegnum tíðina hafa komið fram ýmsar tillögur til styrktar þingeftirliti, sem ekki hafa náð fram að ganga. Haustið 1974 lagði Benedikt Gröndal fram tillögu um sérstakt ákvæði um utandagskrárumræður. Var það byggt á því að í þingsköpum segði ekkert um utandagskrárumræður, en þær yrði að vera hægt að nota til að ræða skyndilega atburði og mikilsverð mál. Vísað var til þess að síðan ræðutími um fyrirspurnir hefði verið stytur 1972 væri sá ræðutími látinn gilda um umræður utan dagskrár. Var því lagt til í frumvarpinu, að mismunandi ræðutími gilti eftir því hvort umræðuefnið væri í eðli sínu spurning til ráðherra eða annað.<sup>63</sup> Þetta frumvarp náði ekki fram að ganga.

---

<sup>62</sup> Sjá almennar athugasemdir í greinargerð með frumvarpinu: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0333.html>

<sup>63</sup> Sjá Alþt. þskj. 139 á 96. lögþ.

Þingflokkur Alþýðuflokksins lagði þrisvar (árin 1978, 1981 og 1982) fram frumvarp um breytingu á þingskapalögum sem hefði styrkt þingeftirlitið nokkuð. Þar var lagt til að í kaflann um nefndir þingsins skyldi koma ný grein, svohljóðandi:

Þingnefndir skulu fylgjast með framkvæmd laga. Í því skyni hafi þingnefndir rétt til þess að kalla fyrir sig þá einstaklinga, sem að mati þingnefnda eiga hlut að máli. Einfaldur meiri hluti þingnefndar getur ákveðið að taka einstök framkvæmdaratriði laga til meðferðar. Þingnefndir skulu gera viðkomandi deild eða sameinuðu Alþingi grein fyrir niðurstöðum athugunar. Eftirlitsstarf þingnefnda með framkvæmd laga fari fram fyrir opnum tjöldum nema meiri hluti þingnefndar ákveði annað.<sup>64</sup>

Þetta frumvarp náði ekki fram að ganga, frekar en áður nefnt frumvarp Benedikts Gröndals eða frumvarp sem Kjartan Jóhannsson lagði fram á árið eftir.<sup>65</sup> Önnur grein frumvarpsins sneri að umræðum um fyrirspurnir og hefði takmarkað umræður um þær við fyrirspyrjanda og ráðherra. Þriðja grein frumvarpsins var um utandagskrárumræður.

Árið 1992 var lagt fram frumvarp sem sneri að því að nefnd væri heimilt að fjalla um reglugerðir ráðherra á málefnasviði hans og gera athugasemdir við þær og eftir atvikum gera þinginu grein fyrir málinu með skýrslu. Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Árið 1994 kom tvisvar fram tillaga um þingskapalaganefnd og 1999 var lögð fram tillaga um verulega endurskoðun þingskapalaga.

Þær tillögur til styrkingar þingeftirliti sem oftast voru lagðar fram voru fluttar af Jóhönnu Sigurðardóttur annars vegar og Guðmundi Árna Stefánssyni hins vegar. Tillaga Guðmundar Árna Stefánssonar sneri að tvennu: Í fyrsta lagi því að 1. málsl. 1. mgr. 49. gr. þingskapalaganna skyldi orðast svo: „Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði þess, sbr. ákvæði 1. málsl. 1. mgr. 46. gr., gerir hann það með fyrirspurn er afhent skal forseta.“ Í öðru lagi skyldi bæta við 1. málsl. 1. mgr. 46. gr. laganna að hún tæki til málefna „sameignar- eða hlutafélaga sem gerð er grein fyrir í E-hluta ríkisreiknings og ríkið á að hálfu eða meira.“ Tillagan sem lögð var fram á 122. þingi árið 1997 og svo á hverju ári frá 1999 til 2003 en náði aldrei fram að ganga.

Tillaga Jóhönnu Sigurðardóttur var enn víðtækari en hún var lögð fram alls 10 sinnum. Hún fól í sér að 26. gr. þingskapalaganna skyldi hljóða svo:

Heimilt er nefnd að eigin frumkvæði að fjalla um og rannsaka önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar, svo sem um framkvæmd laga, meðferð opinberra

---

<sup>64</sup> Sjá Alþt. þskj. 16 á 105. lögþ.

<sup>65</sup> Sjá Alþt. þskj. 35 á 106. lögþ.



fjármuna og önnur mikilvæg mál er almenning varða. Um slík mál getur nefnd gefið þinginu skýrslu, sbr. 31. gr.

Telji nefnd ríkar ástæður til er henni heimilt að eigin frumkvæði að efna til sérstakrar rannsóknar um mál, sbr. 1. mgr., sem fram fari fyrir opnum tjöldum, nema nefndin ákveði annað. Hún hefur þá rétt til að krefjast nauðsynlegra gagna um málið og heimta skýrslur, munnlegar og skriflegar, af embættismönnum, einstökum mönnum eða lögaðilum. Nefnd skal gefa þinginu skýrslu um niðurstöður rannsóknarinnar.

Þetta frumvarp kom síðast fram haustið 2005 en sams konar tillaga hafði verið flutt á þingunum frá 1996–2004. Þær tillögur til styrktar þingeftirliti sem fram komu en náðu ekki samþykki sneru að því að auka völd þingnefnda til að rannsaka framkvæmd laga og reglugerðir tengdar þeim, möguleika þingmanna á að óska upplýsinga um sameignar- og hlutafélög sem eru að hluta í eigu ríkisins og að því að gera þingnefndum kleift að efna til opinnar rannsóknar á málum er ástæða þykir til.

Hér verður hins vegar enn að geta þeirrar pólitísku þróunar sem hér hefur orðið og pólitískra hefða. Á Íslandi er, andstætt Noregi og Danmörku, hefð fyrir sterkum meirihlutastjórnnum. Í reynd er það því frekar minni hluti þingsins sem hefur eftirlit með framkvæmdarvaldshöfum og meiri hlutanum heldur en þingið sem hefur eftirlit með framkvæmdarvaldshöfum. Átakalínurnar liggja milli meiri og minni hluta á þingi en ekki milli valdþátta. Þetta hefur áhrif á alla beitingu og áhrif úrræða sem þingmönnum og nefndum þingsins eru falin. Hefur og stundum verið að þessu vikið í greinargerð með frumvörpum til breytinga á þingskapalögum.<sup>66</sup>

## 6. Stofnun ytri eftirlitsembætta

Á vegum Alþingis starfa tvær sjálfstæðar stofnanir, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis. Hlutverk Ríkisendurskoðunar er nátengt fjárstjórnarvaldi þingsins, enda er eitt meginhlutverk stofnunarinnar að gæta að því að ríkisstofnanir fylgi ákvörðunum sem byggjast á þessu hlutverki þingsins. Hlutverk umboðsmanns er aftur á móti tengt lög-gjafarvaldi Alþingis þar sem embættið hefur í grundvallaratriðum eftirlit með því að stjórnvöld fylgi almennum lagafyrirmælum sem Alþingi hefur samþykkt. Verkefni beggja þessara stofnana er þó í eðli sínu reist á þriðja viðfangsefni Alþingis sem er eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

---

<sup>66</sup> Sjá t.d. frumvarp Jóhönnu Sigurðardóttur sem áður var nefnt, þskj. 72 á 132. lögþ.

## 6.1 Ríkisendurskoðun

Í stjórnarskránni hefur verið vikið að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins allt frá 1874. Framan af kusu efri og neðri deild Alþingis tvo endurskoðendur landsreikninga eða yfirskoðunarmenn eins og þeir voru kallaðir. Hlutverk þeirra var að endurskoða árlega reikninga um tekjur og gjöld landsins, gæta þess að tekjurnar væru þar allar taldar og að ekkert væri greitt án heimildar. Samkvæmt stjórnarskránni höfðu yfirskoðunarmennirnir sjálfstæða heimild til að kynna sér öll gögn sem þeir þurftu á að halda. Bar að safna öllum reikningum fyrir hvert fjárhagstímabil í einn reikning og leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um samþykkt á honum ásamt athugasemdum yfirskoðunarmanna.

Árið 1915 var yfirskoðunarmönnum fjölgað í þrjá og skyldu þeir allir kosnir í sameinuðu þingi. Tilgangurinn með þeirri breytingu var að efla endurskoðunina og veita stjórninni meira aðhald. Landsreikningurinn með svörum stjórnarinnar og athugasemdum og tillögum yfirskoðunarmanna var jafnan lagður fyrir Alþingi. Reikningnum var síðan vísað til landsreikninganefndar (síðar fjárhagsnefndar) sem fór yfir gögnin og lagði tillögu fyrir Alþingi hvort samþykkja ætti landsreikninginn.<sup>67</sup>

Samhliða þessari endurskoðunarvinnu fór fram endurskoðun á öllum reikningum ríkisins á vegum fjármálaráðuneytisins. Til ársins 1931 völdust yfirleitt fyrrverandi embættismenn til þessa starfs sem höfðu nægan tíma til að sinna því.<sup>68</sup> Gagnger breyting varð á þessu fyrirkomulagi árið 1931 þegar sett voru lög um ríkisbókhald og endurskoðun. Sérstök endurskoðunarskrifstofa var þá stofnuð undir stjórn aðalendurskoðanda sem heyrði beint undir fjármálaráðherra.<sup>69</sup> Starf hans var ekki einskorðað við hefðbundna endurskoðunarvinnu, þ.e. að gæta að því að reikningar ríkisins væru tölulega réttir og í samræmi við almennar reikningsskilavenjur, heldur bar honum einnig að kanna hvort greiðslur væru í samræmi við lög, að ekki væri stofnað til útgjalda án lagaheimildar og að fjárveitingar væru notaðar til þeirra hluta sem til var ætlast. Til viðbótar bar skrifstofunni að hafa eftirlit með því að fulls sparnaðar og hagsýni væri gætt við reksturinn.

Tilkoma embættis aðalendurskoðanda 1931 breytti ekki hlutverki yfirskoðunarmanna samkvæmt stjórnarskránni. Þó var þeim fengin heimild til að fela endurskoðunarskrifstofunni, eða Ríkisendurskoðun eins og farið var að kalla hana, ýmsa tölulega endurskoðun, þ.e. að gæta að því hvort útgjöld, tekjur og aðrir liðir væru bókfærðir á réttan hátt. Jafnframt voru þar ákvæði sem fjölluðu um samskipti yfirskoðunarmanna og skrifstof-

---

<sup>67</sup> Einar Arnórsson (1945), Réttarsaga Alþingis, bls. 576.

<sup>68</sup> Agnar Klemens Jónsson (1969), Stjórnarráð Íslands, bls. 394.

<sup>69</sup> Þessi staða ríkisendurskoðunar kom einnig fram í 6. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, þar sem sagði að ríkisendurskoðun ásamt fjárlaga- og hagsýslustofnun lytu fjármálaráðherra og væru sjálfstæðar stjórnardeildir innan fjármálaráðuneytisins.

unnar. Bar fjármálaráðuneytinu að láta endurskoðunarskýrslu fylgja reikningum þegar þeir voru lagðir fyrir yfirskoðunarmenn þar sem gerð var grein fyrir hvernig endurskoðuninni hefði verið hagað auk þess sem þar var unnt að koma að ýmsum athugasemdum til yfirskoðunarmanna. Þá áttu yfirskoðunarmenn sem fyrr rétt á að krefjast upplýsinga um hvert það atriði sem þeim þótti ekki ljóst í reikningunum auk þess sem þeir gátu falið fjármálaráðuneytinu að rannsaka nánar atriði sem þeim þótti ekki nægilega upplýstir.

Þetta skipulag endurskoðunarinnar hélst óbreytt fram yfir miðjan níunda áratug 20. aldar. Tillögur komu þó fram á Alþingi á fimmta og sjötta áratugnum um að færa út hlutverk fjárveitinganefndar og styðja við eftirlitshlutverk yfirskoðunarmanna með því að ráða sérstakt starfslið til að aðstoða við endurskoðunarstarfið.<sup>70</sup> Nokkur andstaða virðist hins vegar hafa verið við hugmyndina innan stjórnarsýslunnar.<sup>71</sup>

Á níunda áratugnum urðu ákveðin straumhvörf í þessu efni. Meðal stefnumála ríkisstjórnar Steingríms Hermannssonar 1983–1987 var að flytja Ríkisendurskoðun undir Alþingi. Frumvarp þessa efnis var lagt fyrir Alþingi 1985 (107. löggjafarþing), þar sem lagt var til að Ríkisendurskoðun starfaði á vegum Alþingis en að kjörnir yfirskoðunarmenn mynduðu stjórn stofnunarinnar. Stjórninni var síðan ætlað að ráða ríkisendurskoðanda sem skyldi vera forstöðumaður Ríkisendurskoðunar. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var þessari hugmynd hafnað og í engu kveðið á um tengsl yfirskoðunarmanna og Ríkisendurskoðunar. Þá komu einnig fram breytingartillögur sem miðuðu að því að tryggja sjálfstæði ríkisendurskoðanda gagnvart forsetum Alþingis.<sup>72</sup> Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu en var lagt fram að nýju á næsta löggjafarþingi þar sem tekið var tillit til þessara breytinga. Frumvarpið var samþykkt og ný lög um Ríkisendurskoðun tóku gildi í ársbyrjun 1987 en þá var stofnunin færð frá Stjórnarráðinu til Alþingis.

Ljóst er að meginmarkmið tilfærslunnar var að tryggja að sá sem annaðist endurskoðun ríkisfjármála væri óháður þeim sem endurskoðunin beindist að. Að auki miðuðu löggin að því að auka sjálfstæði ríkisendurskoðunar enda sérstaklega áréttað að hann nyti sjálfstæðis í starfi sínu og væri ekki bundinn af fyrirmælum um einstaka þætti þess. Þá var með tilflutningnum stefnt að því að styrkja starfsaðstöðu Alþingis við gerð fjárlaga svo og við aðra vinnu er tengdist fjárhagsmálefnum ríkisins. Samþykkt laganna fól m.a. í sér að nýjar leiðir opnuðust fyrir Alþingi til að láta athuga meðferð fjármuna og rekstur stofnana ríkisins. Birtist það á tvo vegu: annars vegar með sérstakri heimild forsætisnefndar til að krefjast skýrslna Ríkisendurskoðunar um einstök mál sem falla undir starfssvið hennar og

---

<sup>70</sup> Ólafur Jóhannesson (1954), Alþingi og framkvæmdarvaldið, bls. 14–25.

<sup>71</sup> Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004), Stjórnarráð Íslands, bls. 50.

<sup>72</sup> Alþt. (1984–1985), A-deild, bls. 2386–2392, 3793–3794, 4122, 4123 og 4129 (þskj. 470, 1070, 1071, 1396, 1398, 1413, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=107&mnr=290>).

hins vegar með heimild fjárveitinganefndar til að eiga frumkvæði að tilteknum athugunum, þar á meðal stjórnarsýsluendurskoðun. Að þessu leyti höfðu lögin beina þýðingu fyrir eftirlitshlutverk Alþingis eins og nánar verður vikið að í VIII. kafla.

Flutningur Ríkisendurskoðunar til Alþingis breytti ekki hlutverki yfirskoðunarmanna. Þeir störfuðu áfram og önnuðust almenna endurskoðun ríkisreiknings. Eftir að Ríkisendurskoðun var orðin sjálfstæð stofnun undir Alþingi töldu margir að embætti yfirskoðunarmanna væru orðin tilgangslaus. Árið 1995 var ákvæði stjórnarskrár um endurskoðun ríkisreikninga breytt og fyrirmæli um yfirskoðunarmenn ríkisreiknings afnumin. Þar segir nú aðeins að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrirmælum í lögum. Eftir þessa breytingu sinnir Ríkisendurskoðun ein þessu hlutverki.

## 6.2 Umboðsmaður Alþingis

Hugmyndinni að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis var fyrst hreyft hér á landi í erindi eftir Ólaf Jóhannesson, prófessor, sem birtist í Tímariti lögfræðinga árið 1954. Fyrirmyndina sótti hann til Svíþjóðar þar sem slíkt embætti hafði verið við lýði síðan 1809. Í greininni fjallaði hann almennt um tengsl Alþingis og framkvæmdarvaldsins og vék að því að þingið hefði ekki lagt nægjanlega mikla rækt við eftirlitshlutverk sitt með ráðherrum og ríkisstjórn. Lítið hefði reynt á pólitíska ábyrgð ráðherra nema í stórum pólitískum deilumálum og Alþingi veitt ríkisstjórn takmarkað aðhald við einstakar stjórnarathafnir. Ólafur benti á að bæta mætti úr þessu með því að koma á fót sjálfstæðu embætti hér á landi, hliðstæðu því sem starfaði undir sænska þinginu, sem hefði það hlutverk að hafa eftirlit með einstökum ákvörðunum í umboði Alþingis.<sup>73</sup>

Á svipuðum tíma og Ólafur lagði til að þessi leið yrði farin til að efla eftirlit með stjórnarframkvæmdinni var verið að leggja drög að stofnun embættis umboðsmanns danska þjóðþingsins. Það embætti átti eftir að verða fyrirmynd margra embætta af sama toga víða um heim. Embættin í Danmörku og Svíþjóð eiga þó raunar margt sameiginlegt. Rík áhersla er þar lögð á sjálfstæði embættanna gagnvart stjórn máluum og þar með lög-gjafarþingum ríkjanna. Þá er eftirlitið einkum lagalegs eðlis þar sem áhersla er einkum lögð á að stjórnvöld virði lagalegan rétt borgaranna og fylgi bæði efnisreglum stjórnarsýsluréttar og málsmeðferðarreglum. Þó er það ekki hlutverk embættanna að vera „málsvari almennings“ gagnvart hinu opinbera. Staða þeirra líkist fremur stöðu dómarans sem tekur afstöðu til ákvarðana og annarra ráðstafana stjórnvalda eftir að hafa íhugað röksemdir með og á móti. Munurinn á embættunum í Danmörku og Svíþjóð birtist einkum í því að starfs-

---

<sup>73</sup> Ólafur Jóhannesson (1954), Alþingi og framkvæmdarvaldið, bls. 23–24.

svið danska umboðsmannsins er afmarkað við handhafa framkvæmdarvalds og beinist fyrst og fremst að stofnunum ríkis og sveitarfélaga en ekki einstökum embættismönnum. Embættinu í Svíþjóð er aftur á móti ætlað að hafa almennt eftirlit með lagaframkvæmd óháð því hvort hún er í höndum dómstóla eða stjórnvalda auk þess sem starf hans miðar að nokkru leyti að því að draga einstaka embættismenn til ábyrgðar fyrir brot í starfi.<sup>74</sup>

Árið 1964 var fyrst hreyft þeirri hugmynd á vettvangi stjórnmalanna hér á landi að fylgja fordæmi nágrannaríkjanna og koma á fót umboðsmannsembætti á vegum Alþingis. Þá var þingsályktunartillaga lögð fram þar sem lagt var til að ríkisstjórninni yrði falið að skipa nefnd til að undirbúa löggjöf um stofnun embættis lögsögumanns með hliðsjón af löggjöf á Norðurlöndum um embætti „ombudsmands“.<sup>75</sup> Auk Danmerkur og Svíþjóðar voru umboðsmannsembætti þá starfandi í Finnlandi, þar sem slíku embætti hafði verið komið á fót árið 1919 að sænskri fyrirmynd, og í Noregi, en þar var embætti af þessu tagi stofnað árið 1963 að danskri fyrirmynd. Þingsályktunartillagan var endurflutt næstu árin en náði aldrei samþykki Alþingis. Í umræðum um tillöguna gætti nokkurrar andstöðu við hana frá forsætisráðherra, Bjarna Benediktssyni, sem taldi aðstæður hér á landi ekki réttlæta að leggja fjármagn til slíks embættis.<sup>76</sup>

Pólitískar forsendur breyttust þegar vinstri stjórn Ólafs Jóhannessonar tók við völdum 1971. Í maí 1972 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um undirbúning löggjafar um stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og á grundvelli þeirrar samþykktar var samið frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis sem var lagt fram á Alþingi í desember 1973. Frumvarpið tók að miklu leyti mið af löggjöf um sama efni í Noregi og Danmörku. Þverpólitísk samstaða virðist hafa ríkt um efni frumvarpsins, en andstaða við það kom helst úr stjórnkerfinu. Nokkrir ráðuneytisstjórar lýstu þeirri afstöðu í umsögnum til allsherjarnefndar að ekki væri þörf á að auka eftirlit með stjórnsýslunni. Töldu þeir vafasamt að sá kostnaður sem því fylgdi myndi skila sér í bættri þjónustu ríkisins. Þverpólitísk sátt virðist aftur á móti hafa ríkt um efni frumvarpsins á Alþingi og allsherjarnefnd lagði til að það yrði samþykkt.<sup>77</sup> Þrátt fyrir pólitíska samstöðu olli umrót í stjórnmalalífinu því að frumvarpið varð ekki útrætt á þinginu 1973–1974 enda þing rofið skömmu eftir að allsherjarnefnd skilaði álit sínu. Frumvarpið var ekki lagt fram næstu árin.

Á níunda áratug 20. aldar komst málið á ný á dagskrá. Stjórnarfrumvarp um umboðsmann Alþingis var lagt fram á Alþingi haustið 1986 ásamt frumvarpi til stjórnsýslulaga. Bæði frumvörpin voru liður í áformum ríkisstjórnar Steingríms Hermannssonar 1983–

---

<sup>74</sup> Ásmundur Helgason (2008), Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis, bls. 176–177.

<sup>75</sup> Alpt. (1963–1964), A-deild, bls. 935.

<sup>76</sup> Ásmundur Helgason (2008), Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis, bls. 178–180.

<sup>77</sup> Ásmundur Helgason (2008), Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis, bls. 180–183.

1987 um að bæta stjórnarhætti og efla eftirlit löggjafarvalds með framkvæmdarvaldinu. Frumvarpið um umboðsmann var að efni til hliðstætt gamla frumvarpinu frá 1973 þó að það hefði að hluta verið samið upp á nýtt. Það var samþykkt 9. mars 1987 og embættið tók til starfa í ársbyrjun 1988.

Ljóst er að meginmarkmiðið með stofnun umboðsmanns Alþingis var að gefa þeim sem töldu sig beitta rangindum af stjórnvöldum kost á að leita til óháðs embættis sem hefði það lögmælt hlutverk að athuga málið í umboði Alþingis og segja álit sitt á niðurstöðu og vinnubrögðum stjórnvalda. Umboðsmanni var ætlað að vera eins konar „hlífiskjöldur lítilmagnans“ gegn mistökum, vanrækslu og öðrum rangindum stjórnvalda án þess þó að gerast „málflytjandi almennings“.<sup>78</sup> Að þessu leyti má setja stofnun embættisins í samhengi við samfélagsþróunina á síðari hluta 20. aldar þar sem hið opinbera varð í sífellt meira mæli þátttakandi í lífi borgaranna á sama tíma og vinnubrögð í stjórnkerfinu voru almennt óformleg og handahófskennd.<sup>79</sup>

Í aðdraganda að stofnun embættisins mátti þó einnig greina aðra áherslu sem var að efla eftirlit löggjafarvaldsins með framkvæmdarvaldinu. Þar var fyrst og fremst litið á embættið sem leið fyrir Alþingi til að fylgjast með því að stjórnarframkvæmd væri í takt við ákvarðanir löggjafans. Þetta markmið var áberandi í málflutningi Ólafs Jóhannessonar en svo virðist sem nokkuð hafi dregið úr vægi þess þegar frá leið. Það birtist meðal annars í því að Alþingi hefur aldrei haft nein úrræði til að beina því til umboðsmanns Alþingis að taka mál til skoðunar og áhersla lögð á að hann sé með öllu óháður þinginu og öðrum í störfum sínum. Því má segja að eftirlit umboðsmanns hafi fyrst og fremst átt að vera í þágu réttaröryggis almennings en ekki eftirlitshlutverks Alþingis.<sup>80</sup>

## 7. Íslensk fræðiskrif um þingeftirlit

Hér á eftir verður gerð grein fyrir íslenskum fræðiskrifum um þingeftirlit. Fyrst verður lýst umfjöllun um þingeftirlit í heild, þá um ráðherraábyrgð og landsdóm, þingræði og loks um aðra þætti þingeftirlits. Mjög mismikil umfjöllun hefur verið í íslenskum lögfræðiritum um þessi efni, sennilega mest um ráðherraábyrgð og landsdóm.

Í kennslurítum í stjórnskipunarrétti á hverjum tíma hefur verið gefið yfirlit yfir þau ákvæði stjórnarskrár og þingskapalaga sem máli skipta um þingeftirlit og gerð grein fyrir ráðherraábyrgð. Hins vegar hefur hingað til ekki verið fjallað heildstætt um eftirlits-

---

<sup>78</sup> Alþt. (1973–1974), A-deild, bls. 711 (þskj. 173 <http://www.althingi.is/altext/94/s/pdf/0173.pdf>).

<sup>79</sup> Ásmundur Helgason (2008), Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis, bls. 174.

<sup>80</sup> Ásmundur Helgason (2008), Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis, bls. 189–190.

hlutverk þingsins í samhengi. Þannig er í *Stjórnskipunarrétti* Gunnars G. Schram, sem út kom 1999, fjallað um Ríkisendurskoðun, umboðsmann Alþingis, fyrirspurnir þingmanna, skýrslur ráðherra, utandagskrárumræður og 39. gr. stjórnarskrárinnar undir liðnum „störf Alþingis“, en um ráðherraábyrgð er sérstakur kafli og um nefndir þingsins og störf þeirra er fjallað undir liðnum „starfshættir Alþingis“. Eins og sjá má af þessu yfirliti er í almennu stjórnskipunarréttarritunum að finna umfjöllun um öll þau atriði sem hér skipta máli en þingeftirlitið er ekki skoðað í samhengi; t.a.m. fyrirspurnir eða skýrslubeiðnir í samhengi við ráðherraábyrgð, pólitíska eða lagalega.

Hvað snertir almenn yfirlit um þingeftirlitið er helst hægt að nefna „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“ eftir Bryndísi Hlöðversdóttur og „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“ eftir Þorstein Magnússon. Bókfræðiupplýsingar er að finna í heimildaskrá í lok kaflans. Grein Bryndísar var byggð á ráðstefnuerindi og birtist árið 2005. Þar bendir Bryndís á það, að lagaákvæðum um eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis sé verulega ábótavant og að það kunni að eiga þátt í því hve lítið hefur reynt á ráðherraábyrgð, bæði lagalega og pólitíska, hér á landi. Til samanburðar var vísað í danska framkvæmd og þarlend lög um rannsóknar-nefndir. Í grein sinni benti Þorsteinn Magnússon á að eftirlitshlutverk þingsins væri „Eitt veigamesta hlutverk“ þess en að „kjarni eftirlits- og aðhaldsvalds þingsins felst í því að ríkisstjórn er skylt að standa Alþingi reikningsskil gerða sinna.“<sup>81</sup> Hann rakti eftirlitsheimildir þingmanna, „eftirlitstæki þingsins“ sem hefðu batnað mjög og minntist sérstaklega á umsagnarkerfi þingnefnda í því sambandi. Þrátt fyrir þá niðurstöðu, að það væri varla hægt að gera þá kröfu á stjórnarmeirihlutann á þingi að henn hefði eftirlit með sjálfum sér – að samþætting löggjafar- og framkvæmdarvalds hefði m.ö.o. áhrif á eftirlitshlutverkið – skrifaði Þorsteinn: „Í reynd hefur líklega aldrei verið meira pólitískt eftirlit með ríkisstjórn og stjórnsýslu framkvæmdarvaldsins í sögu Alþingis en einmitt á síðustu árum.“<sup>82</sup> Hann rakti svo hvernig mismunandi eftirlitstækjum yrði beitt af annars vegar þingmönnum í stjórnarandstöðu og hins vegar þingmönnum sem mynda stjórnarmeirihluta. Helsta niðurstaða Þorsteins var að „átakalínan í íslenskum stjórnámálum er milli stjórnar og stjórnarandstöðu“ og því lagði hann til að ekki væri aðeins hægt að styrkja löggjafarvaldið gagnvart framkvæmdarvaldinu með því að skerpa skilin minni greinanna tveggja heldur hlytu menn „ekki síður að íhuga hver eigi að vera staða stjórnarandstöðunnar og hvernig eigi að búa að henni.“<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Þorsteinn Magnússon (2005), *Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds*, bls. 49.

<sup>82</sup> Þorsteinn Magnússon (2005), *Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds*, bls. 51–52.

<sup>83</sup> Þorsteinn Magnússon (2005), *Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds*, bls. 57.

Hvað snertir almenna umfjöllun um þingeftirlit verður einnig að geta þess að haustið 2005 flutti Eiríkur Tómasson ráðstefnuerindi, sem síðar var birt, „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Þar sagði hann m.a.: „Frumskilyrði þess að slíkum lögum [um ráðherraábyrgð] verði beitt og Alþingi geti tekið afstöðu til þess, hvort ástæða sé til að höfða mál gegn ráðherra fyrir landsdómi, er að fram hafi farið ítarleg rannsókn á sakargiftum í garð ráðherrans, með svipuðum hætti og þegar lögregla rannsakar mál áður en ákvörðun er tekin um saksókn. ... Eigi lögin að vera meira en orðin tóm er brýnt að mæla fyrir um rannsókn á slíkum brotum í lögum, á hliðstæðan hátt og gert hefur verið í Danmörku með lögnum um rannsóknarnefndir frá 1999.“<sup>84</sup> Örstutta tilvísun til þingeftirlits almennt var einnig að finna í grein Gunnars Helga Kristinssonar frá sama ári, „Pólítískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi“ sem og greininni „Um ráðherraábyrgð I“ eftir Ástu Möller. Í grein sinni sagði Gunnar Helgi að þó þingleg ábyrgð hefði takmarkað gildi merkti það „auðvitað alls ekki að Alþingi sé gagnslaust til aðhalds með ráðherrum. Stjórnarandstöðupingmenn hafa aðgang að ýmsum úrræðum til að upplýsa mál og vekja á þeim athygli, þar á meðal fyrirspurnir, skýrslubeiðnir og utandagskrárumæður. Hins vegar er aðhald þingsins ekki eins sterkt hér á landi eins og þar sem minnihlutastjórnir sitja... og forsendur þingsins sjálfs til að rannsaka mál til hlítar verða að teljast veikar.“<sup>85</sup> Þá vék hann að eftirlitsstofnunum þingsins og því að ekki væri hefð fyrir því að fela óháðum rannsóknaraðilum rannsókn mála er varða embættisfærslu ráðherra. Tvisvar hefur verið skrifað nokkuð almennt um réttarstöðu ráðherra, árið 1956 er Ólafur Jóhannesson skrifaði „Nokkrar almennar athugasemdir um ráðherra og réttarstöðu þeirra“ og árið 1994 er Eiríkur Tómasson skrifaði „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra“ en þrátt fyrir að nokkuð væri fjallað um þingræðisregluna í eldri greininni var lítið um þingeftirlit beinlínis í þessum greinum.

Um þingræði og þar með grundvöll pólitískrar ábyrgðar ráðherra hafa, auk umfjöllunar í almennum stjórnskipunarréttarritum og svoltið í Deildum Alþingis frá 1939, verið skrifaðar tvær greinar: ein eftir Bjarna Benediktsson árið 1956 og ein eftir Steingrím Gaut Kristjánsson árið 1962. Í grein Bjarna var fyrst og fremst fjallað um framkvæmd þingræðisins hér á landi og hvernig það hefði þróast en eins og vikið hefur verið að hefur þingræðið eina kjarnamerkingu – þá að þingið ráði hverjir sitja í ríkisstjórn – en mismunandi útfærslur eftir tímabilum og ríkjum. Grein Steingríms Gauts miðaði meira að því að greina inntak hugtaksins. Þá hefur Alþingi frá árinu 2005 látið vinna að yfirlitsriti um *Þingræði á Íslandi í 100 ár* og þess er vænst að það rit komi út haustið 2009. Þar er skrifað um þingræði frá

---

<sup>84</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 141–142.

<sup>85</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2005), Pólítískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi, bls. 215.



stjórn málafræðilegu, sögulegu og lögfræðilegu sjónarhorni. Í grein sinni frá 2005, sem áður var nefnd, vísar Gunnar Helgi Kristinsson einnig nokkuð að vantrausti sem lið í þinglegri ráðherraábyrgð. Hann lýsir því að vegna þess hve litlar líkur séu á því að samstarfsflokkur í ríkisstjórn geti samþykkt vantraust á einstakan ráðherra án þess að stjórnarsamstarfi ljúki og þess að flokkur ráðherra mun væntanlega þvinga hann til afsagnar áður en að vantrausti kemur, sé „Hin þinglega ábyrgð í formi vantrausts... fyrst og fremst tæki sem flokkur ráðherra í meirihlutastjórn getur beitt til að knýja fram afsögn hans ef hann skyldi þrjóskast við að segja af sér eftir að flokkurinn hefði ákveðið að láta hann fara.“<sup>86</sup> Hluta niðurstaðna sinna dró Gunnar Helgi saman með eftirfarandi hætti: „3...a. Þingið hefur takmarkaðar forsendur til eftirlits með stjórnslu ráðherra vegna óskoraðs valds þingmeirihlutans. Þingmenn minni hlutans geta þó í vissum mæli vakið athygli á málum og krafið ráðherra svara um embættisfærslu hans.“ Og þessu var fylgt eftir „6. Hugsanlegt væri að styrkja hina pólitísku ábyrgð ráðherra á Íslandi með því að gefa minni hluta þingsins aukna hlutdeild í vissum tegundum ákvarðana. Þannig mætti til dæmis hugsa sér... að tiltekinn minni hluti gæti krafist opinberrar rannsóknar á störfum ráðherra.“<sup>87</sup> Í greininni „Ráðherraáhætta“ frá 2006 fjallaði Gunnar Helgi nokkuð um tengt efni, eins og nánar er gerð grein fyrir hér að neðan.

Um (lagalega) ráðherraábyrgð og landsdóm hefur verið allnokkuð skrifað alveg frá 1914, er Lárus H. Bjarnason skrifaði *Um landsdóminn*, sem birtist sem fylgirit með árbók HÍ það ár. Umfjöllun hefur verið um þetta efni í almennum stjórnskipunarréttarbókum alveg frá upphafi en einnig var auðvitað veruleg umfjöllun um þessi atriði í greinargerð með „nýju“ lögnum frá 1963. Í lok 20. aldar var svo mikið skrifað um lög um ráðherraábyrgð og landsdóm. Árið 1994 skrifaði Eiríkur Tómasson „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra“ í Úlfljót. Árið eftir var fjallað um dóm ríkisréttar Danmerkur í Tamílamálinu svokallaða í Úlfljóti, af Gísla Tryggvasyni, auk þess sem sex fræðimenn, þau Ármann Jakobsson, Björn P. Guðmundsson, Jens Peter Christensen, Jörgen Albæk Jensen, Eva Smith og Henrik Zahle skrifuðu stuttar greinar um ýmsa þætti hans og honum tengda. Árið 1999 kom fram í skýrslu um *Starfsskipti stjórnvalda* að endurskoða þyrfti lög nr. 4/1963, m.a. vegna þess að verknaðarlýsing ráðsmenskubrota væri ekki nógu skýr til að á henni yrði byggt. Árið 2005 skrifaði Róbert R. Spanó grein um stjórnarskrána og refsí-ábyrgð og tók undir þessa niðurstöðu. Hann byggði á því að 10. gr. laga um ráðherraábyrgð veitti „viðkomandi ráðherra ekki sanngjarna viðvörðun um hvaða háttsemi hans [kunni] að falla innan gildissviðs ákvæðisins.“<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2005), Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi, bls. 215.

<sup>87</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2005), Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi, bls. 227.

<sup>88</sup> Róbert R. Spanó (2005), Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti), bls. 63.

Haustið 2005 og veturinn 2006 var mikið fjallað um ráðherraábyrgð: Eins og áður var vikið að birtu Bryndís Hlökkversdóttir, Eiríkur Tómasson og Gunnar Helgi Kristinsson öll greinar um rannsóknar- og eftirlitshlutverk þingsins árið 2005, sem að stofni til var erindi flutt á ráðstefnu um rannsóknir í félagsvísindum í október 2005. Á sömu ráðstefnu (og í sama ráðstefnuriti) fjallaði Gunnar Helgi Kristinsson eins og áður var vikið að um „Pólítískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi“. Umfjöllunarefni Gunnars Helga var fyrst og fremst hver væri hinn pólitíski umbjóðandi ráðherra og hvort það fyrirkomulag tryggði eðlilegt lýðræðislegt taumhald á ráðherrum. Niðurstöður hans voru m.a. þær að það væri „ekki forsætisráðherrann sem er umbjóðandi einstakra ráðherra heldur sá stjórn mála-flokkur sem þeir tilheyrir.“<sup>89</sup> Lagaumhverfi ráðherra væri hins vegar með þeim hætti að enginn, hvorki samstarfsflokkurinn né forsætisráðherra og jafnvel ekki flokkur ráðherrans, teldi sig geta stjórnað ráðherranum. Eins og áður var lýst taldi Gunnar Helgi hugsanlegt að styrkja pólitíska ábyrgð ráðherra með því að „gefa minnihluta þingsins aukna hlutdeild í vissum tegundum ákvarðanda. Þannig mætti til dæmis hugsa sér... að tiltekinn minnihluti gæti krafist opinberrar rannsóknar á störfum ráðherra. Tilgangur slíkra aðgerða væri að draga úr því óhefta meirihlutaræði sem í reynd hefur gert þingið að mun veikari stofnun við að framfylgja hinni pólitísku ábyrgð ráðherra en á mótunartíma þingræðisins.“<sup>90</sup> Þriðja erindið er sneri að ráðherraábyrgð og flutt var á ráðstefnunni um Rannsóknir í félagsvísindum 2005 er eftir Eirík Tómasson og bar heitið „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Þar bar hann saman dönsk og íslensk lög um ráðherraábyrgð og fann það m.a. að íslensku lögum að þau væru úrelt, m.a. vegna breytinga í stjórnslururtti; að þar sem ekki væru ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra í íslenskum lögum væri „vafasamt hvort ráðherra verði refsað samkvæmt lögum nr. 4/1963 þótt hann yrði uppvís að því að hafa gefið Alþingi rangar eða villandi upplýsingar ellegar haldið mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir þingheimi“<sup>91</sup> og að ekki væru nægilega skýr ákvæði um rannsókn mála í lögum hér á landi. Árið 2006 skrifaði Eiríkur greinina „Landsdómur – á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ Þar fjallaði hann um lögin um Landsdóm út frá m.a. úrskurði Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Eriks Ninn-Hansens gegn Danmörku og taldi að skipun dómsins uppfyllti „þær kröfur sem gerðar eru til sjálfstæðis og óhlutdrægni dómstóla“ í mannréttinasáttmála Evrópu og stjórnarskránni.<sup>92</sup> Hins vegar taldi hann enga ástæðu til

---

<sup>89</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2005), Pólítískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi, bls. 217.

<sup>90</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2005), Pólítískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi, bls. 227.

<sup>91</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 140–141.

<sup>92</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Landsdómur – Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja? bls. 111

Þess lengur að miða við lög um meðferð einkamála um meðferð mála fyrir Landsdómi, heldur ætti að miða við lög um meðferð opinberra mála. Þá skrifaði Eiríkur: „Helsti ágallinn á lögnum um ráðherraábyrgð og landsdóm er að þar er ekki gert ráð fyrir því að fram fari sérstök rannsókn á ætluðum brotum ráðherra, sambærileg við lögreglurannsókn í opinberum málum, áður en Alþingi tekur afstöðu til þess hvort höfða skuli mál á hendur honum fyrir landsdómi.“<sup>93</sup> Eiríkur rakti líka fleiri dæmi þess að lögin væru orðin úrelt og lagði til ákveðnar breytingar.

Haustið 2005 og veturinn 2006 birtist þriggja greina flokkur um ráðherraábyrgð eftir Ástu Möller í tímaritinu Þjóðmálum. Í fyrstu grein sinni, sem bar undirtitilinn „Hvers eðlis er ráðherraábyrgð á Íslandi, lagalega og pólitískt“ vék Ásta að þeim meiningarmun sem hefði verið um nauðsyn sérstakra ráðherraábyrgðarlaga,<sup>94</sup> m.a. við setningu ráðherraábyrgðarlaganna frá 1963 en þá var sagt í umræðum að „Samt sem áður [væri] það ofmælt, að í þingstjórnarlöndum sé ákvæðum um refsíábyrgð ráðherra og um sérstakan ráðherra-dóm algerlega ofaukið. Þar getur orðið þörf á slíkum úrræðum, þegar sérstaklega stendur á. ... Það er því eigi aðeins ástæðulaust heldur og óskynsamlegt, að afskrifa þetta úrræði, sem algerlega gagnslaust.“<sup>95</sup> Næsta grein bar undirtitilinn „Á hvaða hátt hefur reynt á ráðherraábyrgð á Íslandi?“ og þar var því lýst að ekki hefði „reynt á lagalegan hluta ráðherraábyrgðar“ auk þess sem „fremur sjaldgæft er að kallað sé á stjórnmalalega ábyrgð ráðherra.“<sup>96</sup> Hvað snerti ástæður fyrir þessu vísaði hún fyrst og fremst á það umstang sem fylgi ráðherraábyrgðarlögnum (og geri þau í raun að neyðarúrræði), það að íslensk stjórn-sýsla sé tiltölulega laus við spillingu og loks til þess að frekar muni reyna á pólitíska ábyrgð en lagalega.<sup>97</sup> Þriðji hluti greinarinnar fjallaði svo um hugmyndir um það hvernig efla mætti eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Þar var m.a. fjallað um það hvort breyta þyrfti 10. gr. laga um ráðherraábyrgð; um stöðu ríkisstjórnarinnar sem slíkrar, um það hvort halda ætti áfram sérstökum landsdómi; hvort breyta ætti reglum um upplýsingaskyldu ráðherra og lagasetningu um rannsóknarnefndir. Í greininni „Ráðherraáhætta“ sem kom út 2006 fjallaði Gunnar Helgi Kristinsson um líkur á því að ráðherra segði af sér embætti og af hverju. Þar lýsti hann því, m.a. að pólitísk ábyrgð ráðherra byggðist á því hvort trúnaður ríkti í samskiptum umbjóðanda og fulltrúa hans og hafnaði því þ.a.l. (eins og gert var hér að framan) að sérstök rök þyrfti til samþykktar vantrausts á einstakan ráðherra.<sup>98</sup> Síðar sama ár birti hann grein sem hét „Sjálftæði ráðherra og þingræðisreglan“ og fjallaði um

---

<sup>93</sup> Sama heimild, bls. 114.

<sup>94</sup> Ásta Möller (2005), Um ráðherraábyrgð I, bls. 67–68.

<sup>95</sup> Alþt. (1962) B-deild, dálkur 554.

<sup>96</sup> Ásta Möller (2005), Um ráðherraábyrgð II, bls. 78.

<sup>97</sup> Sama heimild, bls. 78–79.

<sup>98</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2006), Ráðherraáhætta, bls. 667.

það hvernig það samræmdist að ráðherrar í þingræðisríkjum störfuðu í pólitísku umboði ríkisstjórnar og þingmeirihlutans en væru hins vegar æðstu yfirmenn stjórnsýslunnar. Þar lýsti hann því m.a. að það væri megineinkenni á pólitískri ábyrgð „á störfum framkvæmdarvaldsins í þingræðiskerfum ... að það hvílir á ríkisstjórninni í heild.“<sup>99</sup> Niðurstaðan varð sú að þrátt fyrir þá áherslu sem lögð hefði verið á sjálfstæði íslenskra ráðherra á málavíðum sínum væri ljóst að gagnvart kjósendum bæri ríkisstjórn og þingmeirihluti í sameiningu pólitíska ábyrgð samkvæmt þingræðisreglunni á þeim ráðherrum sem fengu umboð til að leiða stjórnsýsluna. Því væri það ekki ráðherrann heldur ríkisstjórnin undir forystu forsætisráðherra sem færi með æðsta framkvæmdarvald.<sup>100</sup>

Um aðra þætti þingeftirlits, og þá sérstaklega þá sem eiga stoð í þingskapalögum, hefur mun minna verið fjallað en um ráðherraábyrgð. Þar má, auk almennra stjórnskipunarréttarrita og þeirra skrifa sem nefnd voru fremst í þessum lið, fyrst og fremst nefna *The Icelandic Althingi and its Standing Committees*, sem er doktorsritgerð Þorsteins Magnússonar.

**Samantekt:** *Kjarni þingræðisreglunnar, sem komið var á hér á landi árið 1904, er að þingið getur samþykkt á ráðherra vantraust án þess að nokkuð liggi fyrir um óæskilega stjórnarframkvæmd, trúnaðarbrest gagnvart þinginu, lögbrot eða annað: Það getur einfaldlega ákveðið að það vilji – af hvaða ástæðum sem vera skal – frekar hafa aðra ráðherra. Þetta er hin eiginlega þingræðisregla. En þó að þingið geti samþykkt vantraust á ríkisstjórn eða einstaka ráðherra af þeirri ástæðu einni að það vilji frekar hafa aðra ráðherra, þá getur vantraust einnig verið viðbrögð eða viðurlög við (meintu) broti ráðherra í starfi og þannig komið í kjölfar rannsóknar þingsins og verið hápunkturinn á viðbrögðum þess.*

*Með tilkomu þingræðisreglunnar varð pólitísk ábyrgð ráðherra til en lagaleg ábyrgð þeirra er eldri. Með lögum um ráðherraábyrgð árið 1904 og lögum um landsdóm, sem samþykkt voru ári síðar, voru þó sett skýrari fyrirmæli um lagalega ábyrgð ráðherra og meðferð mála þar sem á hana reynir. Aldrei hefur þó reynt á ráðherraábyrgðarlögin og lög um landsdóm, en nákvæm grein er gerð fyrir þeim í VII. kafla. Þingræðisreglan hefur hins vegar mun víðtækari áhrif á þingeftirlit, því hún eykur mjög þungann í því og leggur í reynd grunninn að því að þeir eftirlitsmöguleikar sem þingið hefur séu raunhæfir og nýttir. Sú staðreynd að þingið getur samþykkt vantraust á ráðherra sem hefur glatað trausti þess verður til þess að ráðherrar eru samvinnufúsari við þingið en ella væri. Sú pólitíska hefð sem hér hefur myndast um meirihlutastjórnir hefur þó áhrif á þetta.*

---

<sup>99</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2006), Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan, bls. 160.

<sup>100</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (2006), Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan, bls. 173.

*Sú þróun sem hefur orðið á þingeftirlitinu frá því heimastjórn var komið á byggist ekki á breytingum á stjórnarskrá heldur frekar á framkvæmd og breytingum sem gerðar hafa verið á þingskapalögum og fastanefndakerfinu var komið á fót árið 1915. Hlutverk fastanefnda og valdsvið þeirra var aukið árið 1991, er þær fengu heimild til að fjalla um mál að eigin frumkvæði, og árið 2007 til 2008, en þá varð þeim m.a. gert kleift að halda opna nefndarfundi. Helstu breytingar á þingeftirliti síðustu tvo áratugi hafa því lotið að hlutverki nefndanna. Hvað snertir eftirlitshlutverk og -möguleika einstakra þingmanna varð hins vegar mikilvægasta breytingin 1972, er ákvæðin um fyrirspurnir þingmanna og skýrslur ráðherra komust í horf nokkuð líkt því sem nú er. Pólitísk þróun hefur þó ef til vill meiri áhrif á framkvæmd þingeftirlits hér á landi en einstakar lagabreytingar. Hefð er fyrir sterkum meirihlutastjórnnum á Íslandi og í reynd er það því frekar minni hluti þingsins sem hefur eftirlit með framkvæmdarvaldshöfum og meiri hlutanum heldur en þingið. Átakalínurnar liggja milli meiri og minni hluta á þingi en ekki milli valdpátta. Þetta hefur áhrif á alla beitingu og áhrif úrræða sem þingmönnum og nefndum þingsins eru falin.*

*Á níunda áratug 20. aldar voru gerðar tvær breytingar sem miðuðu að því að efla eftirlitsstarf á vegum Alþingis. Annars vegar var Ríkisendurskoðun, sem starfað hafði sem sérstök skrifstofa undir fjármálaráðherra, færð undir Alþingi. Síðan þá hefur öll vinna við endurskoðun á fjárreiðum ríkisins farið fram á vegum Alþingis. Hins vegar var embætti umboðsmanns Alþingis stofnað að norrænni fyrirmynd. Með þeirri breytingu gafst almenningi færi á að leita til óháðs aðila sem starfaði í umboði Alþingis með álitamál um hvort stjórnvöld hefðu fylgt lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum í störfum sínum. Nánar verður vikið að hlutverkum þessara stofnana í VIII. kafla og tengslum þeirra við Alþingi.*

*Fræðiskrif um þingeftirlit hafa aukist mjög síðustu ár en fram yfir aldamót var umfjöllun um eftirlitið fyrst og fremst að finna í almennum kennsluritum í stjórnskipunarrétti og þá fjallað um einstaka þætti þess hvern í sínu lagi en ekki um þingeftirlitið sem heild. Síðastliðin 10 ár hefur allnokkuð verið skrifað um þingeftirlitið í heild og þá oft í samhengi við stöðu Alþingis yfirleitt gagnvart framkvæmdarvaldinu en langmestri athygli hefur þó verið beint að ráðherraábyrgð.*

## Heimildaskrá

Agnar Klemens Jónsson (1969). Stjórnarráð Íslands 1904–1964. 1. bindi. Sögufélag. Rv.

Alþingistíðindi.

Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004). Stjórnarráð Íslands 1964–2004. Skipulag og starfshættir. 1. bindi. Ritstj. Sumarliði Ísleifsson. Sögufélagið. Rv.

Ásmundur Helgason (2008). „Aðdragandi að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis.“ Tímarit lögfræðinga. 2. hefti 58. árg. Bls. 171–191.

Ásta Möller (2005). „Um ráðherraábyrgð I. Hvers eðlis er ráðherraábyrgð á Íslandi, lagalega og pólitískt?“ Þjóðmál. Tímarit um stjórnsmál og menningu. 1. tbl. Haust. Bls. 63–69

Ásta Möller (2005). „Um ráðherraábyrgð II. Á hvaða hátt hefur reynt á ráðherraábyrgð á Íslandi?“ Þjóðmál. Tímarit um stjórnsmál og menningu. 2. tbl. Vetur. Bls. 73–78

Ásta Möller (2006). „Um ráðherraábyrgð III. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu.“ Þjóðmál. Tímarit um stjórnsmál og menningu. 1. tbl. Vor. Bls. 73–78.

Bet. 312/1962, om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministersansvarlighedslov bør gennemføres.

Bjarni Benediktsson (1939). Deildir Alþingis. Fylgir Árbók Háskóla Íslands 1934–1935 og 1935–1936. Ríkisprentsmiðjan Gutenberg. Rv.

Bjarni Benediktsson (1956). „Þingræði á Íslandi.“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti. Bls. 1–22.

Bryndís Hlöðversdóttir (2005). „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.“ Rannsóknir í félagsvísindum. VI Lagadeild. Ritstj. Róbert R. Spanó, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Rv. Bls. 71–85.

Einar Arnórsson (1945). Réttarsaga Alþingis. Saga Alþingis. 1. bindi. Alþingissögufélagið. Rv.

Eiríkur Tómasson (1994). „Hugleiðingar um réttarstöðu ráðherra.“ Úlfljóttur 2. tbl. Bls. 171–178.

Eiríkur Tómasson (2005). „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni.“ Rannsóknir í félagsvísindum. VI Lagadeild. Ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Rv. Bls. 117–142.

Eiríkur Tómasson (2006). „Landsdómur – Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ Bifröst. Ritstj. Jóhann Haukur Hafstein o.fl. Háskólinn á Bifröst. Bifröst. Bls. 103–118.

Gísli Tryggvason o.fl. (1995) „Ráðherraábyrgð í ljósi Tamílamálsins.“ Úlfljóttur, 3. tbl. Bls. 303–315.

Gunnar Helgi Kristinsson (2005). „Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi.“ Rannsóknir í félagsvísindum. VI Lagadeild. Ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Rv. Bls. 213–227.

Gunnar Helgi Kristinsson (2006). „Ráðherraáhætta.“ Rannsóknir í félagsvísindum VII – Félagsvísindadeild. Ritstj. Úlfar Hauksson. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Rv. Bls. 661–672.

Gunnar Helgi Kristinsson (2006). „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan.“ Stjórnmal og stjórnsýsla – veftímarit, 2. tbl. 2. árg. Bls. 157–174.

Gunnar G. Schram (1999). Stjórnskipunarréttur. Háskólaútgáfan. Rv.

Helset, Per og Stordrange, Bjørn (1998). Norsk statsforfatningsrett. ad Notam Gyldendal. Ósló.

Lárus H. Bjarnason (1914). Um landsdóminn. Fylgirit Árbókar Háskóla Íslands. Rv.

Olsen, Henrik Palmer (2005). Magtfordeling. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kbh.

Ólafur Jóhannesson (1954). „Alþingi og framkvæmdarvaldið.“ Tímarit lögfræðinga, 1. tbl. Bls. 4–27.

Ólafur Jóhannesson (1956). „Nokkrar almennar athugasemdir um ráðherra og réttarstöðu þeirra.“ Úlfjótur, 3. tbl. Bls. 3–18.

Ólafur Jóhannesson (1960). Stjórnskipun Íslands. Hlaðbúð. Rv.

Róbert R. Spanó (2005). „Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda.“ Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 55. árg. Bls. 5–69.

Starfsskilyrði stjórnvalda (1999). Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið. Rv.

Steingrímur Gautur Kristjánsson (1962). „Þingræði.“ Úlfjótur, 2. tbl. Bls. 58–65.

Þorsteinn Magnússon (1987). The Icelandic Althingi and its Standing Committees, Drg. frá háskólanum í Exeter.

Þorsteinn Magnússon (2005). „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.“ Stjórnmal og stjórnsýsla – veftímarit, 1. tbl. 1. árg. Bls. 27–59.

### III. Þróun þingeftirlits í Danmörku og Noregi

Í nágrannalöndum okkar hefur lagaumhverfi þingeftirlits þróast með ýmsum hætti og hafa margir þættir áhrif þar á. Sögulegar ástæður geta legið fyrir því með hvaða hætti þetta hlutverk þróast og verklag og hefðir í þjóðþinginu skipta þar miklu máli. Það hefur til dæmis mikil áhrif á samskipti ríkisstjórnar og þings hvort hefð sé fyrir minnihluta-stjórnnum með tilheyrandi samráði milli þessara tveggja valdþátta, eða hvort ríkisstjórnir séu alla jafna meirihlutastjórnir líkt og hér á landi, þar sem meiri hlutinn ræður ferðinni alla jafna án mikillar aðkomu minni hlutans að ákvörðunum. Vinnuhópurinn ákvað við samanburð á þróun þingeftirlits í nágrannalöndunum að líta einkum til tveggja nágranna-landa, Danmerkur og Noregs. Ástæðan fyrir þessu vali er sú að í Danmörku var laga-umhverfið með líkum hætti fyrir 1999 og hér á landi, en gerðar hafa verið á því lagfæringar sem gætu nýst við endurskoðun lagareglna um efnið hér á landi. Í Noregi er kerfið um margt ólíkt því sem er hér á landi og í Danmörku en margar áhugaverðar nýjungar hafa verið teknar upp í Stórþinginu á síðari árum sem hafa að mati flestra orðið til að efla þingið og eftirlit þess með ríkisstjórn og stjórnarsýslu. Í einstökum efnisköflum skýrslunnar er vikið að fyrirkomulagi í öðrum löndum ef ástæða þykir til.

#### 1. Danmörk

Í dönsku stjórnarskránni (Lov 1953-06-05 nr. 169, Danmarks Riges Grundlov) sem og öðrum lögum er að finna ýmis ákvæði um eftirlitshlutverk þingsins og framkvæmd þess. Auk stjórnarskrárákvæða er helstu ákvæði um þingeftirlit að finna í þingsköpum (Folketingsbeslutning 1953-12-17, Forretningsordenen for Folketinget) lögum um rannsóknarnefndir (Lov 1999-06-02 om undersøgelseskommissioner), lögum um umboðs-  
mann (Lov 1996-06-12 nr. 473 om Folketingets Ombudsmand), lögum um endurskoðun reikninga ríkisins (Lov 1997-01-07 nr. 3 om revisionen af statens regnskaber m.m.), lögum um ábyrgð ráðherra (Lov nr. 117/1964 om ministres ansvarlighed) og lögum um ríkisrétt (Lov 1986-09-17, nr. 641 om Rigsretten). Í kaflanum hér á eftir verða helstu drættir þing-  
eftirlits í Danmörku raktir fyrir utan þá þætti sem fjallað er um sérstaklega í öðrum köflum skýrslunnar. Ítarlegri umfjöllun um ytri eftirlitsembætti í Danmörku (ríkisendurskoðun og umboðsmann) er eftir því sem ástæða þykir til að finna í VIII. kafla og um ríkisrétt og ráðherraábyrgð er nánar fjallað í VII. kafla.



## 1.1 Milliliðalaust eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldi

Þingið sinnir sjálft eftirliti með ríkisstjórninni með ýmsum hætti og skulu helstu úrræðin rakin hér. Ýmist er þar um að ræða almenna umsjón og skoðun á störfum framkvæmdarvaldsins eða eftirlit í tengslum við rannsókn eða úttekt á einstökum málum. Líkt og hér á landi birtist þetta eftirlit í umræðum á þinginu, í fyrirspurnum þingmanna til ráðherra og skýrslugjöf ráðherra til þingsins.

### 1.1.1 Stefnuræða forsætisráðherra

Í 38. gr. dönsku stjórnarskrárinnar (stjskr.) er kveðið á um að forsætisráðherra skuli gera þinginu árlega grein fyrir almennri stöðu ríkisins og fyrirhuguðum aðgerðum ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt ákvæðinu skal forsætisráðherra á fyrsta starfsdegi þingsins, sem er fyrsti þriðjudagur í október ár hvert, afhenda þinginu greinargerð um almenna stöðu ríkisins og fyrirhugaðar ráðstafanir ríkisstjórnarinnar í málefnum þess. Í kjölfarið fara fram almennar umræður.<sup>101</sup> Um fyrirkomulag þeirra umræðna er fjallað í 1. mgr. 19. gr. dönsku þingskapanna (þsk.). Greinargerðin er yfirleitt lögð fram skriflega en í henni koma fram áform ríkisstjórnarinnar um löggjöf og aðrar fyrirhugaðar aðgerðir. Ráðherra getur einnig ákveðið undir öðrum kringumstæðum að gefa þinginu slíka almenna skýrslu, sbr. 2. mgr. 19. gr. þsk. Undir stefnuræðu forsætisráðherra er hægt að leggja fram sérstaka tillögu til ályktunar, sbr. 1. mgr. 24. gr. þsk. Slík tillaga má ekki vera lengri en 150 orð og hún þarf að vera í eðlilegu samhengi við umræðurnar. Tillagan er í reynd pólitísk yfirlýsing um þau málefni sem til umfjöllunar eru og henni er að jafnaði beint til ríkisstjórnarinnar. Samþykkt slíkrar tillögu hefur að öðru leyti ekki réttaráhrif fyrir borgarana eða stjórnvöld. Þingmaður sem vill leggja fram slíka tillögu les hana upp og afhendir hana síðan skriflega þingforseta sem les hana upp aftur og tilkynnir að hún sé til umfjöllunar og afgreiðslu. Þeir þingmenn sem hafa notað ræðutíma sinn í umræðunum fá úthlutað nýjum ræðutíma, sé slík tillaga lögð fram.<sup>102</sup> Verði tillagan samþykkt eru aðrar fram komnar tillögur í umræðunni niður fallnar.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Zahle, Henrik (2001), Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 335.

<sup>102</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 86 (sótt 3. júlí 2009 af vef danska þingsins).

<sup>103</sup> Karnov. Dönsku þingsköpin með skýringum. Folketingsbeslutning 1953-12-17. Forretningsordenen for Folketinget som senest ændret ved folketingsbeslutning af 2003-12-19(B 91), 2004-12-16 (B 81), 2005-06-17. (B 66), 2006-15-31 (B128) og 2007-06-01 (B.167). Sótt þann 3. júlí 2009 af slóðinni: [http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip\\_login](http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip_login)

### 1.1.2 Skýrslur ráðherra

Forsætisráðherra getur á grundvelli 2. mgr. 19. gr. þsk. ákveðið að gefa þinginu almenna skýrslu um stöðu ríkisins og fyrirhugaðar aðgerðir ríkisstjórnarinnar hvenær sem er, umfram hina árlegu skýrslu sem hann skal gefa á fyrsta starfsdegi þingsins, sbr. 38. gr. stjkskr. Aðrir ráðherrar geta auk þess á grundvelli 4. mgr. 19. gr. þsk. gefið þinginu skriflega skýrslu utan dagskrár um opinber málefni sem undir þá heyra. Slíkri skýrslugjöf fylgir gjarnan umræða í þinginu en ekki getur þingið ályktað um slíka skýrslu, sbr. 5. mgr. 19. gr. þsk. Ráðherra getur gefið skýrslu að eigin frumkvæði en hún getur einnig átt rót að rekja til þingsályktunar þar um eða ákvæða í einstökum lögum um að ráðherra skuli gefa slíka skýrslu. Algengt er að skýrslur ráðherra séu um almennt efni, varði heila málaflokka eða lagasvið og þær eru yfirleitt sprottnar af frumkvæði ráðherrans sjálfs. Markmiðið er oft að fá umfjöllun í þinginu um tillögur að lagabreytingum sem ráðherrann fyrirhugar að leggja fram en með því að taka mál upp í þinginu áður en frumvarp er lagt fram, getur ráðherra áttað sig á afstöðu þingflokka til málsins og tekið við ábendingum og gagnrýni.<sup>104</sup> Segja má að þetta úrræði sé þannig liður í samráði ríkisstjórnar við þingið, frekar en að hér sé beinlínis um eftirlit að ræða.

### 1.1.3 Umræður um mál sem til meðferðar eru í nefndum

Fastanefndir þingsins geta óskað eftir að mál sem þar eru til meðferðar séu tekin til umfjöllunar í þingsalnum, sbr. 6. mgr. 19. gr. þsk. Óski þingnefnd eftir slíkri umræðu er beiðni um það send til forseta þingsins og viðkomandi ráðherra sem gefur þinginu skýrslu ríkisstjórnarinnar um málið áður en umræðurnar hefjast. Viðkomandi fastanefnd getur einnig lagt fram greinargerð sína um málið undir umræðunum. Með þessu úrræði er unnt að fá opinbera umræðu í þingsalnum um mál á meðan það er enn óafgreitt úr nefnd sem ella hefði verið rætt á bak við luktur dyr nefndarfunda. Alla jafna fara slíkar umræður fram einu sinni til tvisvar á hverju starfsári þingsins og er úrræðið einna helst notað í tengslum við mál sem tengjast aðildinni að Evrópusambandinu eða öðru alþjóðasamstarfi.<sup>105</sup> Í íslensku þingskapalögunum er slík heimild fyrir hendi í 31. gr. en þar segir að nefnd geti með skýrslu gert þinginu grein fyrir athugun sinni á þingmáli sem hún hefur ekki lokið athugun að fullu á, telji hún sérstaka ástæðu til. Úrræði þetta hefur hins vegar ekki verið mikið notað hér á landi en ef til vill væri rétt að skoða hvort ástæða sé til að greiða fyrir slíku vinnulagi með einhverjum hætti á Alþingi.

---

<sup>104</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 88.

<sup>105</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 90.

#### 1.1.4 Spurningar til ráðherra

Í danska þinginu er greint á milli tvenns konar fyrirspurna til ráðherra, annars vegar fyrirspurna (fórespørgsler) á grundvelli 53. gr. stjskr. og 21. gr. þsk. og hins vegar svokallaðra spurninga (spørgsmål), sbr. 20. gr. þsk. Um fyrirspurnir er fjallað í kafla 1.1.5 en um spurningar einstakra þingmanna og/eða nefnda í þessum kafla. Nokkrar leiðir eru þingmönnum færar á grundvelli dönsku þingskapanna til að leggja spurningar fyrir ráðherra um einstök mál. Í fyrsta lagi geta þeir lagt skriflegar spurningar fyrir ráðherra sem hann svarar ýmist skriflega eða munnlega. Í öðru lagi geta þingmenn lagt fram óundirbúna spurningar fyrir ráðherra, sem þeir svara jafnóðum. Í þriðja lagi geta þingmenn beint skriflegum spurningum að ráðherra í gegnum þingnefnd, sem þeir eiga sæti í, en formaður nefndarinnar undirritar erindið. Skal nú gerð nánari grein fyrir þessum úrræðum.

##### 1.1.4.1 Spurningar einstakra þingmanna (spørgsmål, 20. gr. þsk.)

Um rétt einstakra þingmanna til að leggja spurningar fyrir ráðherra er nánar fjallað í 20. gr. þsk. en ákvæðið var upphaflega tekið upp árið 1947 að breskri fyrirmynd.<sup>106</sup> Í 1. mgr. 20. gr. segir að ef þingmaður óskar eftir að fá afstöðu ráðherra til tiltekins opinbers málefnis sem ráðherrann hefur upplýsingar um, geti þingmaðurinn lagt spurningu þar um fyrir ráðherrann. Spurningunni skal beint skriflega til ráðherra en afhent forseta þingsins og skal hún vera stutt og vel afmörkuð. Greinargerð má fylgja slíkri spurningu en hún skal einnig vera stutt, sbr. 2. mgr. 20. gr. þsk. Þingmaður getur óskað munnlegs eða skriflegs svars frá ráðherranum en ráðherra er hins vegar ekki skylt að svara slíkum spurningum. Samkvæmt 4. mgr. 20. gr. þsk. getur ráðherra sent forseta þingsins skriflega rökstudda greinargerð sína um að hann svari ekki spurningunni og er þá ekki hægt að aðhafast frekara í málinu. Ekki er heldur krafist samþykkis þingsins fyrir framlagningu slíkra spurninga eins og skylt er með framlagningu fyrirspurna á grundvelli 21. gr. þsk. Sé spurningu svarað munnlega gerist það í fyrirspurnatíma sem er hefð fyrir að sé á miðvikudögum og því eru þessar spurningar oft nefndar miðvikudagsspurningar.<sup>107</sup>

Í umræðum um slíkar spurningar getur forseti heimilað öðrum þingmönnum að spyrja viðbótarspurninga við efni aðalspurningarinnar, sbr. 7. mgr. 20. gr. þsk.<sup>108</sup> Sé óskað

---

<sup>106</sup> Karnov. Dönsku þingsköpin með skýringum. Folketingsbeslutning 1953-12-17. Forretningsordenen for Folketinget som senest ændret ved folketingsbeslutning af 2003-12-19(B 91), 2004-12-16 (B 81), 2005-06-17 (B 66), 2006-15-31 (B128) og 2007-06-01 (B.167).Bls. 15. Sótt þann 3. júlí 2009 af slóðinni: [http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip\\_login](http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip_login)

<sup>107</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 95.

<sup>108</sup> Zahle, Henrik (2001), Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 337.

skriflegs svars frá ráðherra skal hann senda svarið til þess sem spyr innan sex daga, sbr. 8. mgr. 20. gr. þsk.

Þingmönnum er enn fremur heimilt að leggja óundirbúnar spurningar fyrir þá ráðherra sem forsætisráðherra hefur tilkynnt að muni sitja fyrir svörum í óundirbúnum spurningartíma. Forsætisráðherra getur opnað slíkan spurningatíma með stuttri greinargerð sinni (allt að 5 mínútur) og skal hann gera forseta grein fyrir þeirri fyrirætlun sinni í seinasta lagi kl. 10 daginn áður en spurningatíminn er fyrirhugaður. Um leið skal hann gera forseta grein fyrir því hvaða ráðherrar munu sitja í spurningatímanum, sbr. 10. mgr. 20. gr. þsk.

#### 1.1.4.2 Spurningar nefnda, samráð (6. mgr. 8. gr. þsk.)

Í 6. mgr. 8. gr. þsk. er að finna ákvæði um spurningar fastanefnda til ráðherra en nefnd getur lagt spurningar fyrir ráðherra um frumvörp sem hún hefur til umfjöllunar eða önnur mál sem eru á málefna sviði viðkomandi ráðherra. Nefndin hefur þó ekki einungis heimild til að leggja spurningu fyrir viðkomandi fagraðherra, heldur einnig aðra ráðherra en spurningin þarf að snerta fagsvið þess ráðherra sem spurður er. Það er formaður nefndar sem leggur spurninguna formlega fram, þótt frumkvæði að henni komi frá öðrum nefndarmönnum. Þar sem spurningin er lögð fram í nafni nefndarinnar allrar þarf hún að vera sett fram af hlutlægni og án gildismats þess sem æskir svara. Að jafnaði hafa einungis nefndarmenn aðgang að upplýsingum um það hver hefur átt frumkvæði að slíkri spurningu en þó er ekki útilokað að spurning sé lögð fram undir nafni, óski viðkomandi þingmaður þess. Þetta mun þó vera sjaldgæft.<sup>109</sup> Óski þingmaður eftir að koma spurningu á framfæri í gegnum fastanefnd, kemur hann spurningunni á framfæri við ritara nefndarinnar á þar til gerðu rafrænu formi. Spurningarnar koma fram á heimasíðu þingsins daginn eftir að þær eru lagðar fram. Spurningum nefnda skal ráðherra svara í síðasta lagi innan fjögurra vikna frá því að þær eru lagðar fram, sbr. 6. mgr. 8. gr. þsk. Ráðherrum er ekki skylt að svara spurningum nefnda frekar en öðrum almennum spurningum þingmanna en alla jafna er það gert eigi að síður.<sup>110</sup>

Við spurningum nefnda er ýmist kallað eftir skriflegu eða munnlegu svari ráðherra. Sé óskað eftir munnlegu svari kemur ráðherra á nefndarfund til að svara en slíkar spurningar og umræður um þær í nefndinni ganga gjarnan undir nafninu samráð (samráð), sbr. 6. mgr. 8. gr. þsk. Samráðsspurningar eru að forminu til bornar fram af formanni nefndarinnar og ekki er að jafnaði gefið upp hver óskar eftir að fá spurningunni svarað. Slíkar

---

<sup>109</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 100.

<sup>110</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 101.

spurningar eru þó oft af pólitískum toga en þær geta varðað efni lagafrumvarps, svar við fyrirspurn til ráðherra eða pólitísk álitafni.<sup>111</sup> Nefndarritari sendir spurningarnar til skrifstofu ráðherra og þær eru síðan teknar til umræðu á fundi nefndarinnar. Ráðherra getur þurft að koma fyrir nefnd með stuttum fyrirvara til samráðs, en alla jafna er það viðhaft á föstum fundatíma nefndarinnar. Unnt er að kalla annan ráðherra en þann sem beinlínis hefur með fagsvið nefndarinnar að gera til samráðs, en ef það gerist á viðkomandi fagráðherra rétt á að vera viðstaddur á fundinum. Samráðsfundir eru ýmist haldnir fyrir opnum eða luktum dyrum, sbr. 8. mgr. 8. gr. þsk., en í báðum tilvikum vekja þeir gjarnan athygli fjölmiðla. Samráðsfundir skulu vera opnir ef að minnsta kosti þrír nefndarmanna æskja þess, sbr. 8. mgr. 8. gr. þsk., en um það sem gerist á lokuðum samráðsfundum ríkir þagnarskylda að öðru leyti en því að þátttakendur geta greint frá sínum eigin sjónarmiðum á fundinum.<sup>112</sup>

### 1.1.5 Fyrirspurnir (fórespørgsler, 21. gr. þsk.)

Þingmenn geta, einn eða fleiri saman, staðið að almennri umfjöllun í þinginu um mál með því að leggja fram fyrirspurn þar um til ráðherra, eins eða fleiri, sbr. 53. gr. stjkskr. og 21. gr. þsk. Fyrirspurnir eru að jafnaði fluttar af hópum þingmanna og gjarnan standa þingflokkar, einn eða fleiri saman að þeim. Venja er til dæmis fyrir því að lokaumræða þingsins (eldhúsdagsumræður) fari fram á grundvelli fyrirspurnar þingflokka um það hvað ríkisstjórnin geti upplýst um stöðu innanríkis- eða utanríkismála og standa allir þingflokkar að baki henni, með þingflokksformann stærsta stjórnarflokksins sem fyrirspyrjanda. Þá er algengt að allir þingflokkar standi saman að fyrirspurnum um til dæmis leiðtogafundi Evrópusambandsins og fleiri mál sem varða alþjóðasamstarf. Séu fram komnar fleiri en ein fyrirspurn um sama efni er leitast við að sameina þær, en forsætisnefnd þingsins hefur beint þeim tilmælum til þingflokka að komi þessi staða upp skuli þeir koma sér saman um sameiginlega fyrirspurn ef unnt er. Ef það er ekki unnt skal sú fyrirspurn tekin fyrir sem flestir þingmenn standa á bak við.<sup>113</sup>

Í 53. gr. stjkskr er fjallað um rétt þingmanna til að leggja fram fyrirspurnir til ráðherra, en þar segir að hver þingmaður geti með samþykki þingsins tekið upp opinbert málefni og krafist skýringa frá ráðherra. Fyrirspurn skal vera skrifleg og skal hún send til forseta sem tilkynnir um tilvist hennar á þeim sama fundi eða þeim næsta, sbr. 1. mgr. 21. gr. þsk. Áður en unnt er að taka fyrirspurn fyrir þarf þingið að samþykkja framlagningu

---

<sup>111</sup> Zahle, Henrik (2001), Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 337.

<sup>112</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 102 – 103.

<sup>113</sup> Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005), Håndbog i Folketingsarbejdet, bls. 84 - 85.

hennar en alla jafna er slík beiðni samþykkt af þinginu.<sup>114</sup> Ráðherra er skylt að svara fyrirspurnum þingmanna en honum er þó eftirlátið mat á því hvenær upplýsingarnar eru fullnægjandi. Við það mat getur ráðherrann haft til hliðsjónar ákvæði 2. mgr. 21. gr. þsk. en þar segir að ef ráðherra telur að það sé í andstöðu við ríkishagsmuni að láta opinbera umræðu fara fram um málið, innan þess frests sem þingsköpin gera ráð fyrir, skuli hann tilkynna fyrirspyrjanda um það og er málinu þá frestað. Ráðherra hefur, eins og áður er vikið að, sannleiksskyldu gagnvart þinginu, en um hana er nánar fjallað í kafla IV.2.2.

Eftir að fyrirspurn hefur verið tekin fyrir hefjast umræður um hana. Undir slíkum umræðum er einnig unnt að leggja fram tillögu til ályktunar á grundvelli 1. mgr. 24. gr. þsk. sem lýst er í kafla 1.1.1 um stefnuræðu forsætisráðherra.

## 1.2 Ytri eftirlitsembætti

Á vegum danska þingsins starfa tvö ytri eftirlitsembætti, umboðsmaður þjóðþingsins og ríkisendurskoðun. Umboðsmaður er kjörinn af þinginu en hann starfar sjálfstætt og óháð þinginu, sbr. 10. gr. laganna um umboðsmann. Starfssvið umboðsmanns er stjórn-sýslan öll, hvort sem um er að ræða ríki eða sveitarfélög, þ.m.t. ráð og nefndir sem þar undir heyra. Einstök svið stjórn-sýslunnar geta þó verið undanþegin lögum um umboðsmann en auk þess eru þing og dómstólar undanskilin starfsemi hans.<sup>115</sup> Hjá embætti danska umboðsmannsins starfa um 90 manns og hafði embættið tæplega 4.000 kvartanir til meðferðar árið 2007. Um 200 mál hafði embættið til meðferðar að eigin frumkvæði sama ár, ríflega 20 stjórn-sýsluathuganir og ámóta fjölda af sérstökum rannsóknum.<sup>116</sup>

Í 47. gr. dönsku stjkskr er kveðið á um að þingið skuli velja endurskoðendur ríkisins en nánar er fjallað um starfsemi þeirra í lögum um endurskoðun reikninga ríkisins.<sup>117</sup> Fyrstu endurskoðendur danska ríkisins voru kjörnir árið 1851 þannig að embættið er næstum 160 ára gamalt. Í dag eru þingkjörnir endurskoðendur danska ríkisins 6 talsins.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Zahle, Henrik (2001), Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering, bls. 336.

<sup>115</sup> Karnov. Lög um umboðsmann með skýringum. Lov 1996-06-12 nr. 473 om Folketingets Ombudsmand. Som endret ved L 2005-06-24 nr. 556 og L 2009-06-12 nr. 502. Sótt 8. ágúst 2009 af slóðinni: [http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip\\_login](http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip_login)

<sup>116</sup> Heimasíða danska umboðsmannsins. Sótt 6. ágúst 2009 af slóðinni: <http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden/>

<sup>117</sup> Karnov. Lög um endurskoðun reikninga ríkisins með skýringum. Lovbekendtgørelse 1997-01-07 nr. 3 om revisionen af statens regnskaber m.m., sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni: [http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip\\_login](http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip_login)

<sup>118</sup> Sjá nánar upplýsingar um embættið á heimasíðu þess á slóðinni: <http://www.rigsrevisionen.dk/> og á heimasíðu danska þingsins á slóð: <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20081/MENU/Statsrevisorerne.htm>

### 1.3 Rannsóknir á meintum brotum í stjórnarsýslunni – söguleg umfjöllun

Nokkrar afgerandi breytingar voru gerðar á dönskum lögum rétt fyrir árið 2000 sem sneru einkum að undirbúningi þingsins fyrir mál sem upp koma út af embættisbrotum ráðherra, ásamt reglum um rannsókn slíkra mála. Komið var á fót sérstökum lögum um rannsóknarnefndir, ásamt því sem undirbúningi þingsins fyrir mál er snerta ábyrgð ráðherra var komið í skýran farveg innan þingsins með breytingum á þingsköpum. Reynslan hafði sýnt að hvorki meðferð einstakra kærumála í stjórnarsýslunni né heldur þau sérstöku rannsóknarræði sem sett höfðu verið á laggirnar, á borð við umboðsmann og ríkisendurskoðun, höfðu fullnægt þörfinni fyrir rannsókn mála í stjórnarsýslu ríkisins sem hefðu almenna þýðingu. Bent var á að mál sem snúast um vanrækslu eða brot í stjórnarsýslu ríkisins væru oft óhemju flókin og yfirgripsmikil og krefjist af þeim sökum sérstakra úrræða, svo sem heimildar til vitnaleiðslu, en einnig var dregið fram að rannsóknir ytri eftirlitsembætta beindust einungis að ábyrgð stjórnvaldsins („myndighedsansvar“) en ekki einstaklinga. Vaxandi þungi hafi verið á kröfu um að kallað skuli eftir einstaklingsbundinni ábyrgð (embættismanna eða ráðherra) þar sem það á við, ekki síður en ábyrgð stjórnvaldsins sem slíks. Vegna þessara annmarka sem þóttu vera á þeim rannsóknarræðum sem fyrir voru, hafði í auknum mæli verið hleypt af stökkunum sérstökum rannsóknnum, sem ætlað var að bregða ljósi á málsatvik í stjórnarsýslunni í því skyni að kanna hvort grundvöllur væri fyrir því að sækja einstaklinga til ábyrgðar. Gjarnan voru slíkar rannsóknir framkvæmdar af dómurum (dommerundersøgelser, kommissionsdomstoler og undersøgelsesretter) sem byggðist á heimild í réttarfarslögum.<sup>119</sup> Jafnframt var og er í 51. gr. dönsku stjkskr ákvæði sambærilegt því sem er í 39. gr. íslensku stjkskr um rannsóknarnefndir þingmanna. Úrræðið í 51. gr. dönsku stjkskr hefur þó ekki verið mikið notað en síðan það kom í grundvallarlögin árið 1849 hafa aðeins verið settar á fót fimm slíkar nefndir á grundvelli ákvæðisins, síðast árið 1945.<sup>120</sup> Ákvæðið um rannsóknarnefndir þingmanna hafði alltaf verið umdeilt að því er varðar heimildir nefndanna til þess að rannsaka mál sem geta leitt til einstaklingsbundinnar ábyrgðar, lagalegrar eða pólitískrar.<sup>121</sup> Krafa um að þeir sem rannsaki embættisfærslur ráðherra og undirmanna skuli vera hafnir yfir pólitíska gagnrýni, leiddi til þess að dómaraar völdust í auknum mæli til slíkra rannsóknarstarfa. Sjálfstæði þeirra er stjórnarskrárvarið og ekki er efast um lögfræðilega þekkingu þeirra og hæfni til að leggja mat á sönnun og önnur lögfræðileg álitaefni. Það fyrirkomulag rannsóknar mála sætti þó einnig gagnrýni og bent var á að þau tilvik gætu komið upp að

---

<sup>119</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 12.

<sup>120</sup> Bryndís Hlöðversdóttir (2005), Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.

<sup>121</sup> Sjá frekari umfjöllun: Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 547–549.

hentugra sé að hafa annan en dómara í forystu fyrir slíkri rannsókn, t.d. annan löglærðan einstakling sem vegna sérþekkingar sinnar á tilteknum þáttum málsins gæti verið vel til þess fallinn. Þá væri tilhneiging að líta á niðurstöður dómaraannsóknar sem ígildi dóms og þannig væri henni verið gefið meira vægi en henni er ætlað að hafa. Að auki sætti það gagnrýni að dómara stýrðu rannsókn á málum sem oft væru í eðli sínu pólitísk en það hafi í för með sér að dómara blandist um of inn í pólitíska umræðu, sem ógni sjálfstæði dómstólanna.<sup>122</sup> Gagnrýnin fór vaxandi og umræðan hélt áfram bæði á hinum pólitíska vettvangi og á meðal löglærðra.

### 1.3.1 Tamílamálið

Fyrirkomulag undirbúnings og rannsókna í málum út af embættisbrotum í stjórn-sýslu ríkisins sætti sífellt meiri gagnrýni og upp úr 1990 urðu nokkur mál til að bregða sérstöku ljósi á vandann. Eitt mál öðrum fremur, hið svokallaða Tamílamál, dró þó sérstaklega skýrt fram í dagsljósið veikleika á lagaumhverfi þingeftirlits í Danmörku og knúði fram breytingar. Málið snerist um rétt innflytjenda frá Sri Lanka til að sameinast fjölskyldum sínum í Danmörku. Réttmætum kröfum þeirra til að fá fjölskyldur sínar, sem bjuggu á stríðshráðu svæði á Sri Lanka, til sín var í reynd stungið undir stól. Málið kom fyrst til umfjöllunar í álitum umboðsmanns 1. mars 1989. Hann gagnrýndi ákvörðun ráðuneytisins um að stinga málinu vísitandi undir stól og taldi hana sérlega ámælisverða. Málið kom til umfjöllunar á þinginu og olli miklu fjaðrafoki en það er ekki fyrr en 10. júlí 1990 sem rannsókn, undir forystu hæstaréttardómarans Mogens Hornslet, var sett af stað á grundvelli 21. gr. a þágildandi réttarfarslaga. Markmið rannsóknarinnar var að fara yfir feril málsins og meðferð þess í stjórn-sýslunni og skyldi meðal annars lagt mat á það hvort einhver hefði gerst brotlegur í opinberu starfi eða embætti, sem gæti varðað ábyrgð viðkomandi að lögum. Málið var óhemju umfangsmikið en haldnir voru 104 fundir í réttinum og 61 vitni kallað fyrir á meðan á rannsókninni stóð.<sup>123</sup> Kjarni rannsóknarinnar laut að því hvaða grundvöllur væri fyrir þeirri sérstöku meðferð sem krafan um fjölskyldusameiningu flóttamannanna frá Sri Lanka fékk og hver hefði ákveðið þá meðferð. Inn í málið blandaðist einnig umræða um aðkomu þingsins að málinu, meðal annars hvort sú nefnd þingsins sem fékk málið til umfjöllunar (Retsudvalget) hefði reynt að stöðva athugun umboðsmanns á málinu og á síðari stigum hvort þingið hefði fengið fullnægjandi upplýsingar um málið. Að auki snerist umræðan um þátt forsætisráðuneytisins í málinu og um það hvort innan þess hefði verið vitneskja um að málum flóttamannanna hefði vísitandi

---

<sup>122</sup> Sjá nánari umfjöllun um þetta í Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 539–590.

<sup>123</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 302–303.



verið sópað undir teppið.<sup>124</sup> Það var niðurstaða rannsóknarinnar að ákvörðunin um að afgreiða ekki réttmæta beiðni flóttamannanna hefði verið tekin af dómsmálaráðherranum Erik Ninn-Hansen og að hann, gegn ráðum embættismanna sinna, hefði haldið sig við þá ákvörðun sína eftir að honum varð ljós alvara málsins og að nauðsynlegur lagagrundvöllur væri ekki fyrir hendi. Þá var það niðurstaða rannsóknarinnar að Ninn-Hansen hefði reynt að stöðva rannsókn umboðsmanns á málinu og að hann ásamt Poul Schlüter forsætisráðherra og dómsmálaráðherranum H.P. Clausen hefði gefið þinginu, fastanefnd þess og umboðsmanni ófullnægjandi upplýsingar þrátt fyrir að þeim hefði mátt vera ljóst að þeir vanræktu með því upplýsingaskyldu sína gagnvart þinginu.<sup>125</sup> Þáttur embættismanna kom einnig til skoðunar í Tamílamálinu og skyldur þeirra gagnvart ráðherra í slíkri stöðu en ýmsar spurningar höfðu vaknað um þátt embættismanna í því máli og öðrum viðlíka málum sem til rannsóknar höfðu verið áður. Hver er skylda embættismanns sem veit að ráðherra brýtur vísvitandi gegn lögum og hvernig skarast það hlutverk við hollustu embættismannsins gagnvart ráðherranum? Hversu langt nær skylda embættismanns til að vara ráðherra við þegar ákvarðanir hans eru líklegar til að stangast á við lög? Er það í einhverjum tilvikum skylda embættismanns að segja frá, þegar hann veit af slíku broti ráðherra? Hvað ber embættismanni að gera ef hann veit að ráðherra uppfyllir ekki upplýsingaskyldu sína gagnvart þinginu?<sup>126</sup> Í skýrslu rannsóknardómara um Tamílamálið voru nokkrir háttsettir embættismenn gagnrýndir fyrir að hafa ekki upplýst um þá ákvörðun dómsmálaráðherrans að taka ekki réttmætar beiðnir flóttamannanna til fjölskyldusameiningar til afgreiðslu og að hafa tekið þátt í því að gefa þinginu, fastanefnd þess og umboðsmanni ekki fullnægjandi upplýsingar um málið.

Afleiðingar rannsóknarinnar voru bæði pólitískar og lagalegar. Hin pólitíska afleiðing fólst meðal annars í því að þegar niðurstöður rannsóknardómarans voru kunngjörðar, 14. janúar 1993, sagði öll ríkisstjórn Poul Schlüters af sér. Um leið tilkynnti fyrrverandi dómsmálaráðherra, H.P. Clausen, að hann segði af sér embætti forseta þingsins vegna aðkomu sinnar að málinu en Erik Ninn-Hansen hafði sagt af sér ráðherradómi vegna málsins á fyrri stigum. Þingið fjallaði um niðurstöðu rannsóknarinnar og var tekin ákvörðun um að höfða mál fyrir ríkisréttinum gegn Ninn-Hansen. Dómur féll í málinu 22. júní 1995 og var Ninn-Hansen dæmdur í 4 mánaða skilorðsbundið fangelsi.<sup>127</sup> Jafnframt var höfðað mál gegn þremur embættismönnum út af aðkomu þeirra að málinu.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 305.

<sup>125</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 302.

<sup>126</sup> Talevski, Oliver, Christensen, Jens Peter, Dethlefsen, Claus (2002), Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle, bls. 285.

<sup>127</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 329–331.

### 1.3.2 Skipan Nordskov-nefndarinnar

Tamílamálið ásamt öðrum skyldum málum þótti draga fram fjölmarga veikleika í rannsókn og undirbúningi mála sem snerust um ábyrgð ráðherra og embættismanna út af brotum í embætti. Gagnrýnin laut einkum að aðkomu þingsins að slíkum málum og undirbúningi ákvarðana um saksókn, að rannsóknarferlinu sem slíku og því hverjir ættu að stýra slíkum rannsóknum og skorti á málsmeðferðarreglum um rannsóknirnar en einnig hafði verið mikil umræða um hlutverk embættismanna og skyldur þegar ráðherra verður uppvís að embættisbroti eða vanrækslu í starfi. Það fyrirkomulag rannsókna sem tíðkast hafði á grundvelli 21. gr. a þágildandi réttarfarslaga, að fela dómurum rannsókn mála út af embættisbrotum ráðherra og embættismanna, og fram komin gagnrýni á það var helsta tilefni þess að Nordskov-nefndin var skipuð. Aðdraganda að stofnun nefndarinnar má rekja aftur til ársins 1993 en þá skrifaði forseti Hæstaréttar bréf til forseta þingsins um þá ákvörðun þingsins að setja af stað dómararannsókn á grundvelli 21. gr. a í réttarfarslögum til rannsóknar á yfirtöku sparisjóðsins Sparekassen Nordjylland á Himmerlandsbankanum. Forseti Hæstaréttar lagði til að sett yrði á fót nefnd sérfræðinga til þess að skoða fyrirkomulag rannsókna á grundvelli 21. gr. a, hlutverk slíkra fyrirbæra og það hvaða reglur giltu eða ættu að gilda um þau. Þingskapanefndin (Udvalget for Forretningsordningen) fjallaði um málið í áliti sínu og tók undir kröfu forseta Hæstaréttar og að lokum ákvað ríkisstjórnin að setja á fót slíka nefnd í júnímánuði 1994. Nefndin fékk það hlutverk að yfirfara og athuga það fyrirkomulag sérstakra rannsóknaraðila (undersøgelsesorganer) sem er ætlað að bregða ljósi á og upplýsa um málsatvik í stjórnsýslunni. Nefndinni var falið að meta hvert ætti að vera framtíðarfyrirkomulag við slíkar rannsóknir og koma með tillögur um breytingar á reglum um þær ef þörf væri á. Þá skyldi nefndin einnig leggja mat á réttmæti og lagaumgjörð annarra rannsóknarúrræða sem hafa verið notuð, svo sem þingmannanefnda á grundvelli 51. gr. stjórnarskrárinnar og rannsókna þingnefnda, ásamt því að velta fyrir sér öðrum úrræðum til rannsókna, svo sem skýrslutöku fyrir þinginu og nefndum þess. Í nefndina voru skipaðir 12 einstaklingar sem voru sérfróðir í lögum og var Lars Nordskov Nielsen, prófessor, formaður nefndarinnar. Var nefndin jafnan kennd við hann, Nordskov-nefndin. Nefndin hélt fjölda funda, meðal annars með fulltrúum stjórnvalda á öðrum Norðurlöndum og í Bandaríkjunum, til að kynna sér fyrirkomulag sambærilegra mála þar. Nefndin skilaði skýrslu sinni 10. maí 1996<sup>129</sup> og urðu tillögur hennar grundvöllur að setningu laga um rannsóknarnefndir ásamt frekari breytingum á lagaumhverfi þingeftirlits í Danmörku.

---

<sup>128</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 302.

<sup>129</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer.

### 1.3.3 Helstu tillögur Nordskov-nefndarinnar

Skýrslu nefndarinnar er skipt upp í umfjöllun um dómáramannsóknir og þátttöku dómara í rannsóknum, tillögur nefndarinnar um að sett verði lög um rannsóknarnefndir, þingskipaðar rannsóknarnefndir og rannsóknir þingnefnda, önnur rannsóknarræði og að lokum umfjöllun um rannsóknarræði í öðrum löndum. Skulu helstu tillögur nefndarinnar raktar hér ásamt þeim álitaefnum sem hún dró fram í skýrslu sinni.

#### 1.3.3.1 Þátttaka dómara í rannsóknum

Í Danmörku hafði þátttaka dómara í rannsóknum verið til umfjöllunar um nokkurt skeið og Nordskov-nefndin tók það álitamál sérstaklega til umfjöllunar. Nefndin fjallaði um kosti þess og galla að dómáramann tækju þátt í eða stýrðu rannsóknum af þessu tagi og tók undir helstu rök gegn því að dómáramann séu skipaðir til að stýra rannsókn á málum. Í fyrsta lagi taldi hún það orka tvímælis að dómáramann sinntu verkefnum sem ekki væru í eðlilegu samhengi við störf þeirra sem dómáramann og að með því gætu þeir skaðað ímynd dómstólanna og orðið þátttakendur í málum sem væru hluti af pólitískum átökum. Þá er á það bent í skýrslunni að þótt dómáramannsókninni sé einungis ætlað að vera grundvöllur ákvarðana stjórnvalda eða þingsins um það hvort kalla skuli eftir ábyrgð þá væru niðurstöður slíkrar rannsóknar oft sem dómur. Í meðförum fjölmiðla og opinberri umfjöllun hefði þátttaka dómara í rannsókn í för með sér sterkari áhrif en henni væri ætlað, þ.e. að bregða ljósi á málsatvik og staðreyndir til að unnt sé að meta hvort kalla skuli eftir ábyrgð.<sup>130</sup> Um þátt dómara í rannsóknum og það í hvaða mæli þeir ættu að leggja mat á hugsanlega ábyrgð embættismanna eða ráðherra, var nefndin ekki sammála. Þrátt fyrir að nefndin hafi tekið undir gagnrýni á þátttöku dómara í rannsóknarnefndum þá komst meiri hluti hennar að þeirri niðurstöðu að það væri ekki heppilegt heldur að útiloka það að dómáramann gætu tekið þátt í slíkum rannsóknum. Dómáramann væru þrátt fyrir allt þeir einstaklingar sem nytu lögvarins sjálfstæðis og hefðu þá þekkingu til að bera sem þyrfti til að tryggja óvilhalla og faglega rannsókn. Þeir væru vanir að leiða flókin álitaefni til lykta og leggja mat á sönnun og fleiri lagaleg álitaefni. Niðurstaða meiri hluta nefndarmanna var hins vegar sú að dómáramann skyldu ekki vera þeir einu sem veldust til að sinna og stýra slíkum rannsóknum en væru þó ekki útilokaðir frá því.<sup>131</sup> Ef dómáramann yrðu valdir til slíkra rannsóknarstarfa lagði nefndin til að það yrðu þó ekki hæstaréttardómáramann, heldur einungis dómáramann af lægri dómstigum.

---

<sup>130</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 2.

<sup>131</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 555.

Nordskov-nefndin taldi að einungis ef það væri talið nauðsynlegt ætti rannsóknar-nefnd að leggja mat á lagaleg álitafni um það hvort embættismaður hafi gerst brotlegur við lög sem gæti varðað hann ábyrgð. Ef rannsóknarnefnd tæki slíkt mat til skoðunar, taldi Nordskov-nefndin að hún ætti a.m.k. að vera skipuð þremur einstaklingum. Umboð (kommisoret) rannsóknarnefndar skal ákveðið af varfærni og skal það gefa skýrt til kynna að hún hafi hvorki ákærvald né dómvald. Með sama hætti taldi nefndin að rannsóknar-nefnd ætti að setja niðurstöður sínar fram í þessu ljósi og af varfærni innan þeirra marka sem nefnd eru sett. Nordskov-nefndin taldi mikilvægt að um slíkar rannsóknarnefndir væru sett sérstök lög, í stað þess að byggja þær á lagaheimild réttarfarslaga sem var síðar gert með lögnum frá 1999.<sup>132</sup>

### 1.3.3.2 Réttarstaða „grunaðra“ ráðherra eða embættismanna

Rannsóknardómstólar sem tíðkast höfðu á grundvelli réttarfarslaganna dönsku höfðu sætt gagnrýni vegna óskýrra reglna um málsmeðferð og að þeir sem til rannsóknar væru fyrir þeim nytu ekki sama réttaröryggis og þeirrar óvilhöllu meðferðar sem aðrir nytu við rannsókn. Þeim sem væru til rannsóknar væri ekki gerð grein fyrir því hvaða atriði eða gjörðir þeirra væri verið að rannsaka, sem gerði þeim erfitt fyrir um vörn sína. Nordskov-nefndin tók undir þetta og taldi mikilvægt að:

- ráðherra sá eða embættismaður sem sæti rannsókn eigi rétt á réttargæslumanni.
- að réttargæslumaður geti fengið afrit af öllum gögnum máls og hafi rétt til að sitja alla fundi í nefndinni eða dómstólnum.
- að réttargæslumaður geti farið fram á sérstaka sönnunarfærslu nefndarinnar auk þess sem hann geti yfirheyrt frekar þá sem nefndin hefur kallað til skýrslutöku.
- að nefndin skuli fyrir skýrslutöku upplýsa þá ráðherra eða embættismenn sem málið varðar um þau atriði eða lagalegu álitafni rannsóknarinnar sem varða þá sérstaklega.
- að þeir ráðherrar eða embættismenn sem til rannsóknar eru, ásamt réttargæslumanni þeirra, eigi við lok rannsóknar rétt á að gefa skriflega yfirlýsingu varðandi þau almennu eða lagalegu álitafni sem rannsóknin fjallar um og þeim við kemur.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Betænking (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 14.

<sup>133</sup> Betænking (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 2.

### 1.3.3.3 Rannsóknir þingnefnda og mat á ábyrgð ráðherra

Nordskov-nefndin fjallaði einnig um önnur úrræði sem eru í dönskum lögum til rannsóknar mála í stjórnslunni, annars vegar ákvæði 51. gr. stjórnarskrárinnar um rannsóknarnefndir þingmanna og hins vegar um rannsóknir fastanefnda þingsins. Verður stuttlega gerð grein fyrir umfjöllun nefndarinnar um þessi úrræði hér.

Í 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er ákvæði um rannsóknarnefndir þingmanna, en þar segir að þingið geti sett á fót nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða.<sup>134</sup> Nefndunum er heimilt að heimta munnlegar og skriflegar skýrslur jafnt af einstaklingum sem stjórnvöldum (offentlige myndigheder). Ákvæðið er efnislega skylt því ákvæði sem er í 39. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, en þó er tvennt sem skilur þessi ákvæði að. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því í danska ákvæðinu að nefndirnar *hafi rétt* til að heimta skýrslur en í íslenska ákvæðinu er talað um að þingið *geti veitt nefndunum rétt* til að heimta skýrslur. Munurinn felst í því að í fyrra tilvikinu hefur nefnd slíkan rétt ef hún er skipuð á annað borð en í síðara tilvikinu þarf þingið að veita henni hann sérstaklega. Eins og rakið er í VI. kafla hefur Alþingi Íslendinga margsinnis sett á fót „rannsóknarnefndir“ en einungis í sumum tilvikum er þeim sérstaklega falið eiginlegt rannsóknarvald. Samkvæmt danska ákvæðinu gerist þetta sjálfkrafa við skipan nefndar. Í öðru lagi felst munurinn á íslenska og danska ákvæðinu í því að í danska ákvæðinu er talað um að nefndir geti kallað eftir skýrslum frá einstökum mönnum og *stjórnvöldum* (offentlige myndigheder) en í íslenska ákvæðinu er talað um einstaka menn og *embættismenn*. Um þýðingu þessa munar í reynd verður ekki fjölyrt hér, enda bendir margt til þess að notkun ákvæða þessara heyri sögunni til í báðum löndum þótt þau standi enn óhöggðu í stjórnarskránni. Önnur úrræði eru í seinni tíð frekar notuð til rannsóknar mála sem fjalla um ábyrgð einstaklinga, úrræði sem uppfylla betur nútímakröfur um hlutleysi og sjálfstæði slíkra rannsóknarúrræða.

Í Nordskov-skýrslunni er vikið að notkun rannsóknarnefnda þingmanna á grundvelli ákvæðisins í 51. gr. stj. skr. en slíkar nefndir hafa nokkrum sinnum verið skipaðar í Danmörku, ýmist sem liður í undirbúningi þingsins að löggjöf eða öðrum ákvörðunum eða til að kanna önnur álitamál í stjórnslunni.<sup>135</sup> Síðast var slík nefnd skipuð árið 1945 en hún hafði það hlutverk að kanna hvort grundvöllur væri fyrir því að þingið kallaði eftir ábyrgð ráðherra eða annarra í tengslum við hernám Danmerkur 9. apríl 1940. Til umræðu var að skipa slíka nefnd árið 1990 til að rannsaka flóttamannastefnu þáverandi ríkisstjórnar

---

<sup>134</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 43.

<sup>135</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 43.

á árunum 1982–89 (Tamílamálið) en sú hugmynd fékk ekki stuðning.<sup>136</sup> Þess í stað var sett á fót dómarrannsókn eins og áður greinir. Ekki var 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar afnumin um leið og lögín um rannsóknarnefndir voru sett árið 1999 en ólíklegt er þó að til hennar komi í framkvæmd í ljósi þeirrar gagnrýni sem sú aðferð til að sinna rannsóknarhlutverkinu hefur fengið í Danmörku. Eigi að síður eru engar lögformlegar takmarkanir fyrir því að skipa slíka nefnd á grundvelli gildandi ákvæðis.

Nordskov-nefndin fjallaði einnig í skýrslu sinni um það álitaefni hvort fastanefndir þingsins eða rannsóknarnefndir þingmanna ættu að leggja mat á lagalega ábyrgð ráðherra. Nefndin komst að eftirfarandi niðurstöðu varðandi þennan þátt:

- Þingnefndir eða sérskipaðar rannsóknarnefndir þingmanna eru ekki vel til þess fallnar að rannsaka eða leggja mat á staðreyndir sem geti orðið grundvöllur að ákvörðunum um það hvort sækja skuli ráðherra til ábyrgðar.
- Þingskapanefnd þingsins (Folketingets udvalg for Forretningsordenen) skal falið að leggja mat á það hvort þingið eigi að kalla eftir pólitískri eða lagalegri ábyrgð ráðherra.
- Þingskapanefndin ætti að setja á fót fasta undirnefnd úr hópi nefndarmanna sem leggi fram álit sitt og undirbúi tillögur þingskapanefndarinnar til þingsins um aðgerðir þess vegna ábyrgðar ráðherra.
- Þingnefndin skal ekki fjalla um lögfræðileg álitaefni um það hvort grundvöllur sé fyrir því að kalla eftir ábyrgð embættismanna.
- Ráðherrar þeir sem í hlut eiga skulu njóta fyllstu réttinda með hliðsjón af réttaröryggi.
- Ráðherrar sem í hlut eiga skulu upplýstir um þau atriði sem gagnrýni nefndarinnar beinist að.
- Ráðherrar sem málið beinist að eiga rétt á að tjá sig fyrir nefndinni, áður en hún kemst að niðurstöðu.
- Ráðherrar eiga rétt á réttargæslumanni fyrir nefndinni.
- Ef um minni háttar rannsókn er að ræða fyrir þingnefndinni má víkja frá þeim kröfum sem að framan eru nefndar, en þó hefur ráðherra sá sem til skoðunar er ætíð rétt á að kynna sér þau gögn sem nefndin hefur til umfjöllunar og vera viðstaddur skýrslutökur fyrir nefndinni.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Talevski, Oliver; Christensen, Jens Peter, Dethlefsen, Claus (2002), Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle, bls. 349. Sjá einnig dæmi um notkun rannsóknarnefnda þingmanna í danska þinginu, sama rit, bls. 422–423.

<sup>137</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 3.

#### 1.3.3.4 Önnur rannsóknarráði

Nefndin fjallaði í skýrslu sinni einnig um önnur rannsóknarráði sem notuð hafa verið til þess að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir hendi til að sækja embættismenn eða ráðherra til ábyrgðar. Í langflestum tilvikum eru athuganir á málsatvikum í stjórnslu ríkisins framkvæmdar af viðeigandi stjórnvaldi sjálfu og á grundvelli almennra málsmeðferðarreglna stjórnslunnar. Fyrir utan þau úrráði sem áður voru nefnd til sögunnar (rannsóknarnefndir, rannsókn fastanefnda þingsins) getur umboðsmaður látið athuga mál sem og ríkisendurskoðun.

Nefndin taldi að eftir að lög væru sett um rannsóknarnefndir væri lítil þörf fyrir önnur rannsóknarráði til að bregða ljósi á atvik við mat á því hvort grundvöllur ábyrgðar væri til staðar. Ekki voru lagðar til breytingar á reglum um athuganir umboðsmanns og ríkisendurskoðunar.<sup>138</sup>

#### 1.4 Undirbúningur mála í þinginu út af ábyrgð ráðherra, XVIII. kafli þsk.

Mál sem varða ábyrgð einstaklinga eru vandmeðfarin og krefjast ítarlegs undirbúnings. Í Danmörku er sá háttur hafður á eins og hér á landi og víðar að þingið á ákærvald þegar ráðherrar gerast sekir um brot eða vanrækslu í embætti og þarf því að taka ákvörðun um það hvort og hvenær ásakanir á hendur ráðherra séu það alvarlegar að þær kalli á framlagningu vantrauststillögu eða eftir atvikum ákæru. Fyrir lagabreytingarnar árið 1999 var slík ákvörðun í höndum þingsins sem heildar eins og hér á landi, án þess að tiltekinni nefnd innan þingsins væri falið það hlutverk að undirbúa slík mál fyrir þingið eða leggja grundvöll að ákvörðun þess. Þegar lög um rannsóknarnefndir voru sett árið 1999 var undirbúningur þingsins fyrir mál sem vörðuðu ábyrgð ráðherra settur í skýrari farveg en áður var og í því skyni var nýjum kafla bætt í dönsku þingsköpin (XVIII. kafli, spurningar um ráðherraábyrgð). Markmiðið með setningu kaflans var einkum það að tryggja að í þinginu ætti sér alltaf stað vönduð yfirferð og meðferð allra ásakana um meint embættisbrot ráðherra, svo leggja mætti mat á það hvort rétt væri að kalla eftir ábyrgð. Í því skyni var meðal annars komið á fót fastri undirnefnd á vettvangi þingskapanefndarinnar sem skal leggja mat á þörfina fyrir frekari eftirfylgni þingsins í málum sem snerta ábyrgð fyrrverandi eða starfandi ráðherra. Átjándi kafli þsk. byggist á tillögum Nordskov-nefndarinnar, sem áður er getið. Rannsóknarnefndum er ekki ætlað að leggja mat á slíka ábyrgð, heldur einungis að bregða ljósi á málsatvik og skapa þann grundvöll sem þingið getur byggt sína afstöðu á, þegar mat er lagt á það hvort þáttur ráðherra í máli varði hann

---

<sup>138</sup> Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer, bls. 3.

hugsanlega pólítískri eða lagalegri ábyrgð.<sup>139</sup> Þingið er hinn rétti vettvangur til að taka slíka ákvörðun og henni er ekki hægt að vísa til utanaðkomandi aðila, jafnvel þótt þeir starfi á vettvangi þingsins. Hins vegar er mikilvægt að tryggja reglufestu og markvissa yfirferð ásakana sem upp koma hverju sinni og þingskapanefndinni er falið á grundvelli XVIII. kafla þsk. að vera hið vakandi auga yfir ábendingum um meint embættisbrot ráðherra og tryggja að þær fái allar ítarlega skoðun og sanngjarna meðferð.

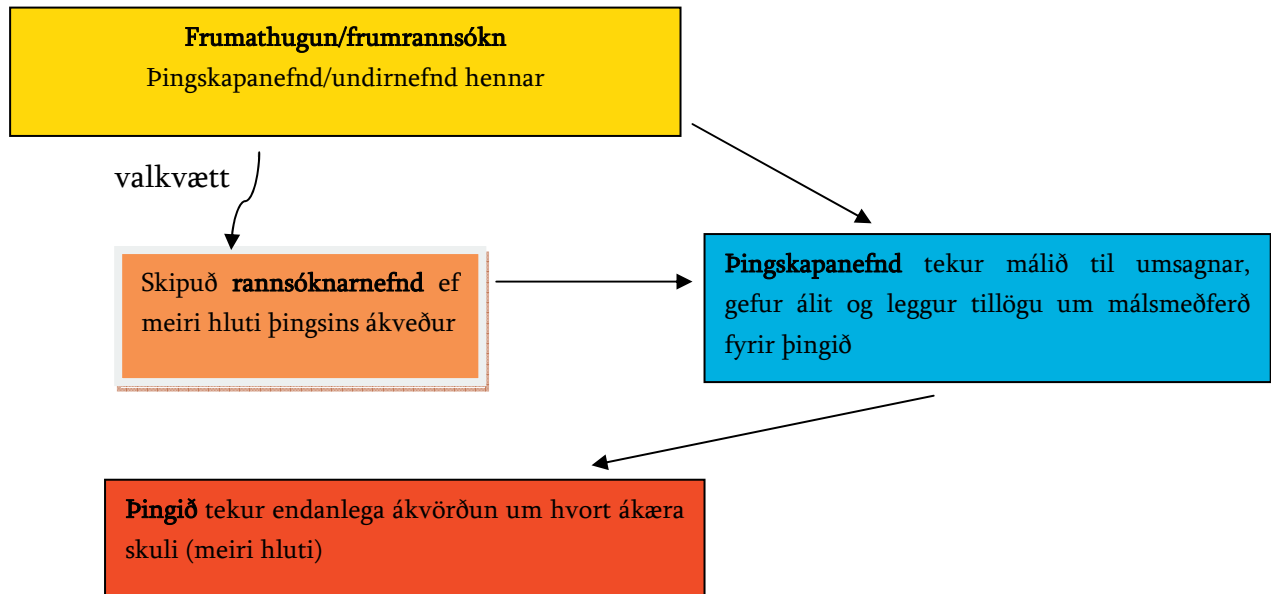
Samkvæmt 54. gr. þsk. skal þingskapanefndin fjalla um mál sem gefa tilefni til að ætla að reyni á ábyrgð ráðherra. Nefndin getur tekið slík mál upp að eigin frumkvæði eða eftir ábendingum annarra. Hún skal fjalla jafnt um mál sem gætu varðað við pólítíska ábyrgð eða lagalega (refsíabyrgð). Þingskapanefndin getur gefið álit sitt til þingsins um að rétt sé að setja á stofn rannsóknarnefnd á grundvelli laganna þar um, sbr. 55. gr. þsk. Allar ábendingar frá rannsóknarnefndum sem varða fyrrverandi eða starfandi ráðherra skulu jafnframt meðhöndlaðar af þingskapanefndinni með það að leiðarljósi að kanna hvort kalla skuli eftir ábyrgð þeirra. Þeim ráðherra sem á í hlut skal gefinn kostur á að gefa álit sitt á áliti þingskapanefndar, sbr. 56. gr. þsk. Ráðherra sá sem til rannsóknar er hverju sinni á rétt á réttargæslumanni að eigin vali og hafa þeir báðir rétt til að kynna sé öll skrifleg gögn sem málið varða, nema sjónarmið um öryggi ríkisins, hagsmunir erlendra stjórnvalda, rannsóknarhagsmunir eða tillit til þriðja manns kalli á annað, sbr. 57. gr. þsk. Leggi nefndin til að kallað verði eftir ábyrgð ráðherra, skal hún eins skjótt og unnt er gera ráðherra grein fyrir helstu ástæðum þessa og þeim atriðum sem nefndin hyggst draga fram í áliti sínu. Ráðherra getur krafist þess að gefa álit sitt á áliti nefndarinnar áður en það er lagt fram, sbr. 58. gr. Þingskapanefndin setur á fót fasta undirnefnd til að undirbúa mál um ábyrgð ráðherra fyrir endanlega afgreiðslu þingskapanefndarinnar og skal undirnefndin skipuð einum þingmanni frá hverjum þingflokki sem á sæti í þingskapanefnd, sbr. 59. gr. þsk. Að lokum er það síðan þingið í heild sem kveður upp úr um málið með afgreiðslu sinni á tillögu þingskapanefndarinnar. Þingskapanefndin ákveður hvort fundir hennar eða undirnefndar um ábyrgðarmál séu opnir, sbr. 60. gr. þsk.

Ef fram kemur ásökun eða grunur um meint brot ráðherra í starfi hefur verið komið upp skilvirkum farvegi fyrir slík mál og má með myndrænum hætti lýsa ferli máls þannig:

---

<sup>139</sup> Karnov. Dönsku þingsköpin með skýringum. Folketingsbeslutning 1953-12-17. Forretningsordenen for Folketinget, som senest ændret ved folketingsbeslutninger 2003-12-19 (B 91), 2004-12-16 (B81), 2005-06-17 (B66), 2006-05-31 (B128) og 2007-16-01 (B167). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni: [http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip\\_login](http://www.thomson.dk/pls/onl/ilselog.ip_login)





## 1.5 Lög um rannsóknarnefndir, nr. 357/1999

Með setningu laga um rannsóknarnefndir voru reglur settar um málsmeðferð og skipan rannsóknarnefnda, sem áður höfðu verið óskýrar og sætt mikilli gagnrýni. Samkvæmt lögum getur dómismálaráðherra sett á fót rannsóknarnefnd til að rannsaka mál sem hafa mikla almenna þýðingu og skal slík nefnd alltaf skipuð óski þingið þess, sbr. 1. gr. laganna. Mál sem koma til rannsóknar í nefndunum þurfa að hafa tengingu við ríkið eða/og varða almannahagsmuni. Rannsókn á starfsemi félaga í ríkiseigu fellur undir slíka nefnd en rannsókn á málum sem eru alfarið einkaréttarlegs eðlis heyrir ekki undir rannsóknarnefnd, nema slík rannsókn sé liður í rannsókn á stjórnvöldum eða starfsemi ríkisins. Rannsóknarnefnd má ekki skipa til að leysa úr réttarágreiðingum.<sup>140</sup>

### 1.5.1 Skipan og hæfi nefndarmanna

Dómismálaráðherra er samkvæmt lögum falið að tilnefna þann eða þá sem skipa rannsóknarnefndina og ákveður hver skal vera formaður hennar, ef fleiri en einn eiga að rannsaka mál, sbr. 3. mgr. 1. gr. Dómismálaráðherra hefur þannig ákvörðunarvald um skipan nefndarinnar, en hann þarf að gæta þess að þeir sem til verksins veljist uppfylli þær

<sup>140</sup> Karnov. Lög um rannsóknarnefndir með skýringum. Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer. Skýring 1). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni; [http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357\\_R\\_KAR\\_2\\_0040706.pdf](http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_2_0040706.pdf)

faglegu kröfur sem til starfans eru gerðar í 2. gr. og að hæfiskröfur laganna séu einnig uppfylltar, sbr. 3. gr. Í 2. gr. segir að ef einn einstaklingur skuli rannsaka mál, skuli hann hafa meistarapróf í lögum en í þeim tilvikum sem fleiri en einn skipa rannsóknarnefnd skuli formaðurinn hafa slíkt próf. Þá er einnig kveðið á um það í 2. gr. að ef dómari er skipaður í nefndina skuli hann jafnframt vera formaður hennar. Í skýringum með 2. gr. laganna segir að ef dómari er skipaður í slíka rannsóknarnefnd þá skuli hann vera dómari af lægri dómstigum (byretsdommer/landsdommer) en ekki hæstaréttardómari. Þá er jafnframt tekið fram að við mat á því hvort dómari eigi að skipa slíka rannsóknarnefnd skuli í ljósi þeirra vandkvæða sem kunna að vera á þátttöku dómara í slíkri nefnd ígrunda vel hvort nauðsynlegt sé að skipa dómara til verksins. Vandkvæðin eru meðal annars þau að ef dómari stýrir rannsókn er hættu á að litið sé á álit nefndarinnar sem dóm sem kann að hafa mikla þýðingu fyrir þann sem í hlut á. Þá séu dómarar með þátttöku í starfi rannsóknarnefndar að taka þátt í störfum sem eru ekki hluti af venjubundnum störfum dómara, auk þess sem umræðan sem rannsóknin fær alla jafna getur verið til að draga dómstóla inn í pólitísk átök sem sé óheppilegt. Hins vegar geti dómarar verið vel fallnir til slíkra starfa vegna síns faglega sjálfstæðis og þeir hafi ótvírætt faglega þekkingu til að vinna þau verk sem slík nefnd vinnur.<sup>141</sup> Hér má greina þau sjónarmið sem koma fram í skýrslu Nordskov-nefndarinnar og rakin eru í kafla 1.3.3.1 hér að framan.

### 1.5.2 Hlutverk rannsóknarnefnda

Rannsóknarnefnd hefur ekki dómsvald og er þetta sérstaklega áréttað í 4. gr. laganna. Hins vegar er rannsóknarnefndum ætlað að rannsaka málsatvik, sbr. 2. mgr. 4. gr. Nefndinni er þó ekki það þröngur stakkur skorinn að henni sé einungis ætlað að bregða ljósi á málsatvik, heldur getur hún einnig lagt fram ýmiss konar skýringar og sjónarmið sem fram koma við rannsóknina, ásamt því að leggja mat sitt á sönnun. Ber rannsóknarnefnd þó að sýna varúð í slíku sönnunarmati, sbr. skýringar við 2. mgr. 4. gr. laganna.<sup>142</sup> Rannsóknarnefnd getur komið með tillögur til breytinga á lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða verklagi í stjórnslu, gefi rannsóknin tilefni til, sbr. 3. mgr. 4. gr. Jafnframt getur

---

<sup>141</sup> Karnov. Lög um rannsóknarnefndir með skýringum. Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer. Skýring nr. 9). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni; [http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357\\_R\\_KAR\\_2\\_0040706.pdf](http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_2_0040706.pdf)

<sup>142</sup> Karnov. Lög um rannsóknarnefndir með skýringum. Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer. Skýring nr. 15). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni; [http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357\\_R\\_KAR\\_2\\_0040706.pdf](http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_2_0040706.pdf)

nefndin lagt lögfræðilegt mat á það hvort grundvöllur sé fyrir því að kalla eftir ábyrgð einstaklinga, annarra en ráðherra, sbr. 4. mgr. 4. gr. Rannsóknarnefnd er með þessu ákvæði fengið það hlutverk að vekja athygli á brotum, mistökum og vanrækslu sem gæti hugsanlega leitt til ábyrgðar einstaklinga. Þeir einstaklingar sem gætu átt undir ákvæðið eru t.d. embættismenn eða fyrrverandi embættismenn. Nefndinni er þó ekki ætlað að kveða upp úr með lyktir slíkra mála heldur einungis að draga fram málsatvik og staðreyndir sem geta leitt til ábyrgðar ásamt því að nefna þær lagareglur og fyrirmæli sem hugsanlega hefur verið brotið gegn.<sup>143</sup> Þegar kemur að ábyrgð ráðherra er það þingið eitt sem skal leggja mat á hvort aðstæður kunni að varða við reglur um ráðherraábyrgð, enda er þinginu í stjórnarskrá falið þetta hlutverk, sbr. 15. og 16. gr. stjkskr. Rannsóknarnefnd getur einungis rannsakað málsatvik og þannig lagt grunn að mati þingsins á því hvort ráðherra hafi með einhverjum hætti gerst brotlegur í starfi. Ef grunur leikur á slíku, tekur þingskapanefnd þingsins málið til skoðunar á grundvelli XVIII. kafla þingskapanna, sbr. umfjöllun í kafla 1.4 hér að framan.

### 1.5.3 Heimildir rannsóknarnefnda til skýrslutöku og gagnaöflunar

Um heimildir rannsóknarnefnda til skýrslutöku og gagnaöflunar er fjallað í 5. og 6. kafla laganna en í fyrrnefnda kaflanum er fjallað um rannsóknir þar sem dómari er formaður en í seinna tilvikinu þegar svo er ekki. Ástæðan fyrir þessari aðgreiningu er sú að notkun þvingunarúrræða á borð við það að kalla vitni gegn vilja þess til skýrslutöku er einungis heimil dómurum, sbr. skýringar við 8. gr. laganna.<sup>144</sup> Ef dómari er formaður hefur hann heimild til að beita slíkum úrræðum beint, en ef ekki þarf formaður nefndarinnar alla jafna að leita eftir heimild dómstóla til að beita slíkum úrræðum. Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um þær upplýsingar sem þeir fá við störf sín í nefndinni og hið sama gildir um réttargæslumann þess sem til rannsóknar er.

---

<sup>143</sup> Karnov. Lög um rannsóknarnefndir með skýringum. Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer. Skýring nr. 18). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni; [http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357\\_R\\_KAR\\_2\\_0040706.pdf](http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_2_0040706.pdf)

<sup>144</sup> Karnov. Lög um rannsóknarnefndir með skýringum. Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer. Skýring 27). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni; [http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357\\_R\\_KAR\\_2\\_0040706.pdf](http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_2_0040706.pdf)

#### 1.5.4 Staða þeirra sem til rannsóknar eru

Þeir sem til athugunar eru hverju sinni fyrir rannsóknarnefnd eiga rétt á aðstoðarmanni að eigin vali, sem hefur rétt til að sitja fundi nefndarinnar þegar skýrslutökur fara fram, fá afrit af gögnum máls og taka þátt í að spyrja vitni sem fyrir nefndina koma, sbr. 21.–23. gr. laganna. Kostnaður við störf aðstoðarmanns er greiddur af ríkissjóði samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra, en alla jafna gilda um það sömu reglur og um greiðslur til skipaðra verjenda í refsimálum, sbr. 24. gr.

#### 1.5.5 Heimild til að bera niðurstöður nefndar undir dómstóla

Sá sem á lögvarðra hagsmuna að gæta getur borið efnislegar niðurstöður nefndarinnar undir dómstóla, sbr. 28. gr. laganna. Skal það gert innan tveggja vikna frá því að niðurstaða nefndarinnar er tilkynnt þeim sem í hlut á.

#### 1.5.6 Birting niðurstaðna o.fl.

Störf rannsóknarnefnda eru undanþegin upplýsingalögum, stjórnslutölögum og lögum um umboðsmann. Almennt skulu fundir nefndanna þar sem vitnaleiðslur fara fram þó vera opnir, nema annað sé nauðsynlegt að mati nefndar, sbr. 1. mgr. 30. gr. Skulu slíkar undanþágur byggðar á nánar tilgreindum skilyrðum í lögnum, sbr. 1.–4. tölul. 1. mgr. 30. gr. Rannsóknarnefnd skilar skýrslu sinni til dómsmálaráðherra, sem birtir hana nema sérstakar ástæður mæli með öðru, sbr. 32. gr. laganna. Heimild til undanþágu frá birtingu yrði þó væntanlega túlkuð þröngt og gæti átt við í þeim tilvikum sem birting ógnaði öryggi ríkisins eða tillit til hagsmuna annars ríkis kallaði á slíkt, sbr. skýringar með 32. gr.<sup>145</sup>

## 2. Noregur

Í Noregi hefur allt frá því árið 1814, þegar landið fékk fullveldi, verið litið svo á að eftirlit með framkvæmdarvaldinu sé lykilþáttur í starfsemi þingsins. Hlutverk þetta hefur átt stoð í valdgreiningarkenningunni, í einstökum stjórnarskrárákvæðum og í pólitískum veruleika. Með ákvæðum stjórnarskrár um upplýsingarétt þingmanna og stjórnskipulega

---

<sup>145</sup> Karnov. Lög um rannsóknarnefndir með skýringum. Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer. Skýring 77). Sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni; [http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357\\_R\\_KAR\\_2\\_0040706.pdf](http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?snr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_2_0040706.pdf)

ábyrgð voru þinginu veitt nauðsynleg úrræði til að hafa virkt eftirlit með framkvæmdarvaldinu sem hafa verið notuð í reynd síðan.<sup>146</sup> Gjarnan hefur eftirlitshlutverki þingsins verið skipt niður í stjórnskipunareftirlit annars vegar og þinglegt eftirlit hins vegar, eftir því hvort eftirlitið sé líklegt til að valda lagalegri (stjórnskipulegri) eða pólitískri ábyrgð ráðherra. Þessi sundurgreining hefur þó verið aflögð í fræðum og framkvæmd, enda verður ekki séð fyrir þegar farið er af stað með skoðun eða rannsókn máls hvort það muni leiða til ábyrgðar yfirleitt, hvað þá heldur hvort hún verði af pólitískum toga (afsögn ráðherra, vantraust) eða lagalegum (refsiábyrgð samkvæmt stjórnarskrá og lögum um ráðherra-ábyrgð).<sup>147</sup>

Eftirlitshlutverk þingsins er í höndum einstakra þingmanna sem geta rækt þetta hlutverk sitt í sameinuðu þingi (Stórþinginu), þingdeildum (lögþingi og óðalsþingi) og nefndum. Þá hefur verið komið á fót sérstakri fastanefnd, eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni (kontroll- og konstitusjonskomiteen), sem hefur verið falið tiltekið forystuhlutverk hvað þingeftirlit varðar. Samkvæmt 14. gr. norsku þingskapanna<sup>148</sup> (þsk.) hefur þingið einnig almenna heimild til að skipa sérnefndir og geta þær að formi til haft með höndum mál sem eru liður í þingeftirliti. Auk þessa hafa verið sett á stofn ytri eftirlitsembætti til að rækja eftirlitshlutverkið, ríkisendurskoðun (riksrevisjonen), umboðsmaður (Stortingets ombudsmann for forvaltningen) og eftirlits- og greiningarnefnd norska þingsins (Stortingets utvalg for kontroll av etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenestene, EOS utvalget). Norska þingið hefur auk þessa heimild til þess að setja á stofn sérstaka rannsóknarnefnd (granskingskommisjon) ef nauðsynlegt þykir til að skýra eða staðreyna málsatvik, sbr. 14. gr. a þsk. Þá getur þingið einnig skipað ábyrgðarnefnd (ansvarskommisjon) til að leggja mat á það hvort grundvöllur sé til að leggja fram ákæru fyrir ríkisrétti, sbr. 30. gr. laga nr. 2/1932 um málsmeðferð í ríkisréttarmálum.<sup>149</sup> Það hefur ekki tíðkast í Noregi að þingmenn sitji í sérstaklega skipuðum („ad hoc“) rannsóknarnefndum en ástæðan er sú að alla tíð hefur norska þingið haft á að skipa í einhverri mynd fastanefnd, sem hefur haft með eftirlitshlutverkið að gera og ef ástæða hefur þótt til að láta fara fram sérstaka ytri rannsókn, hefur það verið gert með því að skipa einstaklinga utan þings til slíkra verka. Slíkar rannsóknarnefndir hafa þá ýmist verið skipaðar af þingi eða ríkisstjórn að tilstuðlan þingsins. Þá hefur í seinni tíð verið tekið upp það vinnulag að þingið

---

<sup>146</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 199.

<sup>147</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 15.

<sup>148</sup> Lovdata. FOR 1966-04-21 nr. 4296: Stortingets forretningsorden. Sótt 26. janúar 2009 af slóðinni: <http://lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-19660421-4296.html>

<sup>149</sup> Lovdata. Lov 1932-02-05 nr 2. Lov om rettergangsmåten i riksrettssaker. Sótt 21. maí 2009 af slóðinni: <http://www.lovdata.no/all/hl-19320205-002.html>

getur látið ríkisendurskoðun rannsaka einstök mál fyrir sig sem hefur að því er virðist gefist vel.<sup>150</sup>

Meginreglan er sú í Noregi eins og víða annars staðar að það eru að forminu til ráðherrar sem sæta þingeftirliti en þeim er síðan ætlað að hafa eftirlit með stjórnýslunni, hverjum á sínu sviði. Það er þó viðurkennt að þingið geti í einhverjum mæli haft bein afskipti af stjórnýslunni án þess að ráðherra sé milliliður og án efa hafa eftirlitsembætti á vegum þingsins heimildir og jafnvel skyldu til að hafa eftirlit með stjórnýslunni beint. Nokkur umræða hefur í seinni tíð átt sér stað á norska þinginu um bein samskipti þings og stjórnýslu (annarra en ráðherra) við rækslu þingeftirlitshlutverksins. Þetta hefur verið skoðað í tengslum við aðgang að upplýsingum og einnig í því sambandi hvort þingið hafi skyldu til að hafa eftirlit með eða rannsaka stjórnýsluna beint ef tilefni gefst til. Sú pólitíska leikregla hefur verið talin gilda, að „Stortinget kjenner bare statsråden“ – þingið þekki aðeins ráðherrann. Þingið sem slíkt geti einungis kafið ráðherra um upplýsingar í tengslum við slíkt eftirlit, það hafi ekki heimild til þess að kalla eftir upplýsingum beint frá öðrum sem undir ráðherra heyra, að öðru leyti en því sem felist í almennum rétti þingsins til að kalla fólk fyrir til að gefa þinginu skýringar og svara spurningum. Þannig sé það ráðherrann einn sem beri ábyrgð gagnvart þinginu en aðrir í stjórnýslunni beri síðan ábyrgð gagnvart honum. Því hefur verið haldið fram að stjórnarskráin girði beinlínis fyrir það að þingið hafi beint boðvald yfir þeim sem undir ráðherrann heyra, sbr. 21. og 22. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem kveðið er á um það að konungur (ráðherra) hafi ráðningar- eða skipunarvald yfir þeim sem í stjórnýslu starfa og geti vikið þeim úr starfi. Þessi sjónarmið komu meðal annars fram í skýrslu Frøiland-nefndarinnar sem sett var á laggirnar til að yfirfara og endurskoða eftirlitshlutverk þingsins og lagaumhverfi þess. Þótt þetta sjónarmið sé í grundvallaratriðum viðurkennt, þá er það ekki talið girða alfarið fyrir að þingið geti haft aðgang að upplýsingum frá stjórnýslunni án þess að ráðherra sé þar milliliður. Þingnefnd getur til dæmis kallað embættismenn eins og aðra til skýrslugjafar í nefndum, sbr. 21. gr. þsk.

Í gegnum tíðina hefur reglulega átt sér stað umræða í norska Stórþinginu um eftirlitshlutverk þingsins og nýverið hafa verið gerðar grundvallarbreytingar á lagaumhverfi þess. Í kjölfar vinnu nefnda, sem hafa haft það hlutverk að endurskoða þingeftirlitið eða einstaka þætti þess, hafa verið gefnar út skýrslur sem oftast en ekki hafa leitt af sér breyt-

---

<sup>150</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 52.

ingar á lagaumhverfi þingeftirlitsins.<sup>151</sup> Skýrslur þessar eru fróðleiksbrunnur um framkvæmd þingeftirlits í Noregi og þá þróun sem átt hefur sér stað á eftirlitshlutverki þingsins á umliðnum árum. Í umfjöllun þessari verða rakin helstu lagaákvæði og reglur sem gilda um þingeftirlit í Noregi í dag og þróun þeirra reglna rakin. Umfjöllun þessi er ekki tæmandi en fjallað um þau atriði sem talin eru skipta máli varðandi endurskoðun eftirlitshlutverks Alþingis. Í sumum tilvikum er umfjöllun um norskar reglur talin eiga betur heima í tengslum við efnisumfjöllun í öðrum köflum skýrslunnar og á það til dæmis við um fyrirkomulag ráðherraábyrgðar og ríkisréttar en um þau atriði er eftir því sem þurfa þykir fjallað í VII. kafla skýrslunnar.

## 2.1 Nokkur einkenni norskrar stjórnskipunar

Þótt norska stjórnskipanin sé að mörgu leyti lík þeirri íslensku, er þó ýmislegt sem skilur að. Hér skal getið nokkurra slíkra atriða, sem geta skipta máli fyrir umfjöllunina um þingeftirlit og þróun þess í Noregi.

### 2.2.1 Enginn þingrofsréttur

Í flestum þingræðisríkjum hefur ríkisstjórn það úrræði að rjúfa þing og boða til kosninga, komi til alvarlegs ágreinings á milli hennar og þjóðþingsins eða hún missir meiri hluta sinn. Leiði niðurstöður kosninga til sömu valdahlutfalla og áður þarf ríkisstjórn við slíkar aðstæður að víkja. Í Noregi er ekki hægt að rjúfa þing á milli almennra kosninga sem haldnar eru fjórða hvert ár og þyrfti stjórnarskrárbreytingu til þess að heimila þingrof á milli almennra kosninga.<sup>152</sup> Þannig vantar í norska stjórnskipan það úrræði að geta vísað alvarlegri pólitískri kreppu til kjósenda, sem hefur án efa áhrif á samband á milli þings og ríkisstjórnar og valdskiptinguna á milli þessara tveggja greina ríkisvaldsins. Þá kallar þetta fyrirkomulag á auknar kröfur til ábyrgðar á því að finna lausnir á pólitískum vandamálum burtséð frá samsetningu þingsins og valdahlutföllum sem eykur líkur á myndun minnihlutastjórna og hvetur til samráðshefðar.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Sjá t.d. Innstilling. S. nr. 1. (1932) (Specialkomiteen), Dokument nr. 11 (1968–69) (Kjeldseth Moe – utvalget), Dokument nr. 7 (1972–73) (Ingvaldsen utvalget) og Dokument nr. 14 (2002–2003) (Frøiland utvalget).

<sup>152</sup> Andenæs, Johannes og Fliflet, Arne (2006), Statsforfatningen i Norge, bls. 202.

<sup>153</sup> Smith, Eivind (2009), Konstitusjonelt demokrati, bls. 202–203.

## 2.2.2 Valdsvið ríkisréttar

Samkvæmt norsku stjórnarskránni<sup>154</sup> (stjskr.) hefur þingið líkt og hér á landi ákærvald í málum er varða lagalega ábyrgð ráðherra og skal ríkisréttur dæma í slíkum málum, sbr. 86. gr. stjskr. Í greininni segir að ríkisrétturinn skuli dæma í málum sem Stórþingið höfðar gegn ráðherra, dómurum Hæstaréttar og þingmönnum fyrir refsivert eða annað ólögmaðtt athæfi, þegar þeir hinir sömu teljast hafa brotið sínar stjórnskipulegu skyldur. Norska fyrirkomulagið skilur sig frá flestum öðrum þegar kemur að því hvers konar mál heyra undir ríkisréttinn. Alla jafna eru það aðeins brot ráðherra sem eiga undir hinn sérstaka dómstól, en í Noregi nær lögsaga dómsins einnig til brota sem framin eru af þingmönnum og dómurum Hæstaréttar.<sup>155</sup> Nánar er fjallað um valdsvið ráðherraábyrgð og valdsvið ríkisréttar í Noregi í kafla VII.5.

## 2.2.3 Deildaskipt þing til október 2009

Norska þingið er enn deildaskipt samkvæmt 49. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>156</sup> Þeirri grein var breytt árið 2007 en breytingin tekur ekki gildi fyrr en 1. október 2009. Með breytingunni verður deildaskipting norska þingsins aflögð.<sup>157</sup> Umfjöllunin hér á eftir miðar við þingið eins og það lítur út eftir afnám deildaskiptingarinnar, nema að því marki sem nauðsynlegt er vegna sögulegrar umfjöllunar.

## 2.2.4 Ráðherrar sitja ekki á þingi

Ráðherrar eru eins og flestir aðrir norskir borgarar kjörgengir til norska þingsins, en samkvæmt 2. mgr. 62. gr. stjskr. mega þeir ekki samtímis gegna þingmennsku. Þetta ákvæði þýðir í framkvæmd að þeir þingmenn sem veljast til ráðherrastarfa sinna ekki þingstörfum, heldur taka þeir inn varamann á meðan þeir gegna ráðherrastarfi. Þetta er ólíkt því fyrirkomulagi sem ríkir hér á landi þar sem ráðherrar eru langoftast einnig þing-

---

<sup>154</sup> Lovdata Lov 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. Sótt 10. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.lovdato.no/all/hl-18140517-000.html>

<sup>155</sup> Smith, Eivind (2009), Konstitusjonelt demokrati, bls. 286.

<sup>156</sup> Lovdata Lov 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. Sótt 10. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.lovdato.no/all/hl-18140517-000.html>

<sup>157</sup> Lovdata Lov 2007-03-30 nr 365: Kunngjoring av Grunnlovsbestemmelser om endringer av Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74, §§ 76-78 og Ikrafttredelse. Sótt 10. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.lovdato.no/all/hl-20070330-365.html>



menn og í sumum ríkjum er það beinlínis skilyrði fyrir ráðherra að viðkomandi sé jafnframt þingmaður.<sup>158</sup>

### 2.2.5 Ákvæði stjórnarskrár um hlutverk þingsins

Í 75. gr. stj. skr. er fjallað um helsta hlutverk Stórþingsins en þar segir m.a. að það falli í hlut þingsins að setja og afnema lög, leggja á skatta, tolla og önnur gjöld, stofna til fjárhagslegra skuldbindinga af hálfu ríkisins o.s.frv. Í greininni er ekki fjallað beinlínis um eftirlitshlutverkið, þótt nokkrir liðir greinarinnar falli undir það í reynd. Það á einkum við um c-, f-, g-, h-, k- og l-lið. Í liðum c, f, g og h er m.a. fjallað um að þingið skuli hafa eftirlit með fjárreiðum ríkisins, að fyrir þingið skuli leggja fundargerðir ríkisráðs og samninga sem gerðir eru fyrir hönd ríkisins og að þingið geti kallað fyrir sig einstaklinga til skýrslutöku um atriði er varða hagsmuni ríkisins. Þá er í k- og l-lið kveðið á um að þingið skuli velja endurskoðendur ríkisins og umboðsmann. Að öðru leyti er um eftirlitshlutverk þingsins fjallað í öðrum ákvæðum stjórnarskrár og laga og verða þau rakin hér í tengslum við efnið hverju sinni.

Heildstætt ákvæði um hlutverk þingsins er ekki að finna í íslensku stjórnarskránni. Um löggjafarhlutverkið er fjallað í 2. gr. þar sem segir að Alþingi skuli ásamt forseta Íslands fara með löggjafarvaldið en að öðru leyti er um það hlutverk fjallað á víð og dreif í stjórnarskránni, sbr. t.d. 38. gr. (réttur til að leggja fram þingmál) og 40.–42. gr. (fjárstjórnarvaldið). Eftirlitshlutverkinu má finna stað í 39. gr. (þingskipaðar rannsóknarnefndir), 43. gr. (endurskoðun á fjárreiðum ríkisins) og 54. gr. (réttur til að leggja fram fyrirspurnir og skýrslubeiðnir) en að öðru leyti fjalla þau stjórnarskrárákvæði sem lúta að þinginu meira um skipulag þingsins og samkomutíma, kosningu þingmanna og starfs-skilyrði og kjördæmaskiptingu en eiginlegt hlutverk þess.

Hópurinn telur rétt íhuga það að festa hlutverk Alþingis í sessi með því að setja sérstakt ákvæði um þetta hlutverk í stjórnarskrá, líkt og gert hefur verið í Noregi. Hlutverk Alþingis í stjórnskipaninni yrði þá skýrara og mætti með slíkri breytingu afmarka mun betur mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds í íslensku stjórnskipan.

### 2.2.6 Ákvæði í stjórnarskrá um upplýsingaskyldu ráðherra

Í 82. gr. norsku stj. skr. er að finna ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Þar segir að ríkisstjórnin skuli gefa Stórþinginu allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru við meðhöndlun þeirra mála sem hún leggur fram. Þá segir einnig að ráðherrar megi ekki gefa rangar eða villandi upplýsingar til Stórþingsins eða stofnana þess.

---

<sup>158</sup> Helset, Per og Storange, Björn (1998), Norsk statsforfatningsret, bls. 224.

Með stofnunum þingsins er átt við nefndir þess og forseta en um upplýsingaskyldu gagnvart ytri eftirlitsembættum gilda reglur þeirra laga sem um þau embætti gilda. Um upplýsingaskyldu ráðherra í Noregi er nánar fjallað í IV. kafla um upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis.

## 2.3 Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin (Kontroll- og konstitusjonskomiteen)

Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin var sett á laggirnar árið 1992 og hóf hún störf haustið 1993. Helsta hlutverk nefndarinnar er að hafa eftirlit með ríkisstjórn og stjórnsýslu, en verkefnið eru nánar tiltekin í 10. tölul. 12. gr. þsk.

Eins og áður er getið er hefð fyrir því í Noregi að tiltekin fastanefnd gegni eftirlitshlutverkinu, þótt frá því séu undantekningar á vissum tímabilum. Frá árinu 1814 til ársins 1972 var þetta hlutverk í höndum prótókollnefndarinnar (protokollkomiteen), frá 1972–1981 í höndum fagnefnda en ekki einnar ákveðinnar nefndar. Á árunum 1981 til 1993 var starfandi í norska þinginu sérstök eftirlitsnefnd en hlutverk hennar var mun afmarkaðra en núverandi eftirlits- og stjórnskipunarnefndar, auk þess sem nefndarmenn sátu einnig í öðrum nefndum sem er undantekning frá þeirri reglu sem nú gildir í norska þinginu að einn maður sitji aðeins í einni nefnd. Með núverandi skipulagi var komið á fót fastri nefnd sem einbeitt sér að eftirlitshlutverkinu og hefur víðtækar heimildir til að sinna því, sem að mati flestra hefur styrkt verulega möguleika þingsins til að sinna eftirlitshlutverki sínu.<sup>159</sup>

### 2.3.1 Starfssvið – stjórnsýslan öll

Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin er eina fastanefnd norska þingsins sem ekki starfar á afmörkuðu málavíði, heldur er verkefnasvið hennar stjórnsýslan öll. Á Íslandi er eftirlitshlutverkið í höndum fagnefndanna hvernar á sínu sviði. Kostir þess að hafa sérstaka nefnd til að sinna eftirlitshlutverkinu eru margir. Þannig er unnt að byggja upp sérþekkingu á eftirlitshlutverkinu í stjórnsýslu þingsins, þróa aðferðir og verklag við rannsóknir mála og eftirfylgni ákvarðana ásamt því að koma upp sérhæfingu um þetta mikilvæga hlutverk á meðal kjörinna fulltrúa á þjóðþinginu. Þá getur nefndin sett fram viðmið um ábyrgð ráðherra, ásamt því sem ytri eftirlitsembætti þingsins geta snúið sér til einnar tiltekinnar nefndar þingsins í tengslum við rækslu hlutverks síns.<sup>160</sup> Til galla á slíku fyrirkomulagi mætti nefna að það er ekki víst að nefndarmenn í slíkri nefnd hafi sérþekkingu á þeim

---

<sup>159</sup> Stortingsbehandlinger. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 53 og áfram

<sup>160</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 153.

málaflokki sem til skoðunar er hverju sinni, þannig að það getur krafist meiri vinnu fyrir nefndarmenn að setja sig inn í efni máls en ef hlutverkið væri falið viðkomandi fag- nefndum.<sup>161</sup> Með því fyrirkomulagi að hafa eina eftirlitsnefnd sem nær til stjórnslunnar allrar er áherslan færð frá efnislegri þekkingu og sérhæfingu á viðkomandi fagsviði yfir á þekkingu og sérhæfingu á eftirlitshlutverkinu sem slíku. Þetta hefur berlega komið í ljós í norska þinginu en eftirlits- og stjórnskipunarnefndin hefur í vaxandi mæli tekið yfir eftirlitshlutverkið þar. Nefndin stóð fyrir um það bil helmingi þeirra opnu nefndarfunda sem haldnir voru í norska þinginu á árabílinu 1995–2002. Opnir nefndarfundir eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar hafa auk þess á sér annan blæ en opnir nefndarfundir annarra fastanefnda, eru gjarnan beinskeyttari og spennuþrungnir. Líklega er ástæðuna að finna í eðli málanna sem nefndin fjallar um, þ.e. eftirlitsmála (kontrollsaker). Þótt aðrar fastanefndir geti fjallað um slík mál, þá gerist það orðið æ sjaldnar eftir að eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni var komið á.<sup>162</sup>

### 2.3.2 Aðbúnaður nefndarinnar

Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin hefur sömu starfsaðstöðu og aðrar fastanefndir, þrátt fyrir viðamikið hlutverk hennar. Nefndin hefur þannig ekki haft marga sérfróða starfsmenn á sínum snærum þrátt fyrir hið vandasama hlutverk hennar. Árið 2002 hafði nefndin á að skipa tveimur starfsmönnum. Möguleikar nefndarinnar til þess að standa undir því hlutverki sem henni er ætlað eru að mati margra skertir með þeim litla aðbúnaði sem hún hefur.<sup>163</sup> Aðbúnaður eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar var tekinn til umfjöllunar í skýrslu Frøiland-nefndarinnar og var þar meðal annars vakin athygli á því til samanburðar að sænska stjórnarskrárnefndin (konstitutionsutskottet) hefði á að skipa stjórnarskrifstofu með skrifstofustjóra, sex sérfræðingum og þremur aðstoðarmönnum. Í skýrslu Frøiland-nefndarinnar er bent á að skoða þurfi tvo þætti í starfsemi eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar, annars vegar hvort styrkja þurfi faglega aðstöðu hennar og hins vegar hvort veita eigi nefndinni heimildir til að kalla eftir aðstoð ytri eftirlitsembætta þingsins við rannsóknir sínar. Niðurstaða nefndarinnar var þó eftir nokkra umfjöllun sú að gera ekki beinar tillögur í þessum efnum.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 153.

<sup>162</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 156.

<sup>163</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 157.

<sup>164</sup> Stortingsbehandlingar. Dokument nr. 14(2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 58–59.

### 2.3.3 Helstu verkefni nefndarinnar

Í 10. tölul. 2. mgr. 12. gr. þsk. er kveðið á um hlutverk og helstu verkefni eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar.

#### 2.3.3.1 Yfirferð fundargerða ríkisráðs

Samkvæmt a-lið 10. tölul. 2. mgr. 12. gr. norsku þsk. skal nefndin yfirfara og gefa álit sitt til þingsins um fundargerðir ríkisráðs. Allt frá árinu 1814 hefur það verið tíðkað í Noregi að þingið fær sendar fundargerðir ríkisráðs til skoðunar og er hér um að ræða skyldu sem hvílir á ríkisstjórninni. Fram til ársins 1994 tíðkaðist að senda fundargerðirnar árlega en eftir þann tíma tvisvar á ári. Auk þess getur eftirlits- og stjórnskipunarnefndin kallað eftir fundargerðum utan fastra afhendingartíma, telji hún það nauðsynlegt.<sup>165</sup>

#### 2.3.3.2 Yfirferð skýrslu ríkisstjórnar um fyrirmæli þingsins

Þeirri reglu var komið á í norska þinginu árið 1999 að ríkisstjórnin skal gefa þinginu árlega skýrslu um það með hvaða hætti fyrirmælum (instrukser) þingsins til ríkisstjórnar er fylgt eftir. Eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni er skv. b-lið 10. tölul. 2. mgr. 12. gr. þsk. ætlað að fara yfir þessa skýrslu og gefa þinginu álit um hana. Lengi vel hafði það tíðkast í norska þinginu að beint var tilmælum (anmodninger) til ríkisstjórnarinnar sem voru ekki bindandi. Hafði skapast sú venja að ríkisstjórnin skilaði þinginu skýrslu um slík tilmæli en eftir 1990 færðist það verulega í aukana að þingið samþykkti formleg og bindandi fyrirmæli til ríkisstjórnar. Með vaxandi áherslu á samþykkt bindandi fyrirmæla skapaðist það óeðlilega ástand að ríkisstjórnin taldi sér skylt á grundvelli venju að skila þinginu skýrslu um afdrif tilmæla en ekki bindandi fyrirmæla. Var því gerð sú breyting á þingsköpunum að skyldan til að skila skýrslu um tilmæli var felld niður en í staðinn tekið upp það fyrirkomulag að ríkisstjórnin skili árlega skýrslu um afdrif fyrirmæla sem þingið beinir til hennar.<sup>166</sup>

Samkvæmt þingskapalögum, nr. 55/1991, getur Alþingi ályktað um mál, sbr. 44. gr., en að auki er unnt skv. 61. gr. að vísa máli sem er á dagskrá til ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra, þyki eigi ástæða til að gera um það ályktun. Þingsályktanir og mál sem vísað er til ríkisstjórnarinnar geta falið í sér fyrirmæli til ríkisstjórnarinnar, þótt ekki sé kveðið á um það í þingskapalögum að slík tilmæli séu bindandi fyrir ríkisstjórnina. Þau

---

<sup>165</sup> Stortingsbehandlinger. Dokument nr. 14(2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 55.

<sup>166</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 407–408.

geta þó varðað mjög stór og flókin álitamál og má sem dæmi um slíkt mál nefna þskj. 38, 38. mál á 137. löggjafarþingi, þar sem Alþingi fól ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu og leggja niðurstöður samningaviðræðna við sambandið fyrir landsmenn í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í ljósi þingræðisreglunnar og eftirlitshlutverks Alþingis verður að telja eðlilegt að slíkum fyrirmælum sé fylgt eftir af hálfu þingsins, svo unnt sé að meta hvort og með hvaða hætti málum hefur verið framfylgt af hálfu framkvæmdarvaldsins. Hópurinn leggur því til að í þingskapalögin verði tekið upp ákvæði sem skyldi ríkisstjórn til að skila árlega skýrslu til þingsins um framfylgni slíkra tilmæla frá þinginu og að tiltekinni nefnd innan þingsins verði falið að gefa álit um skýrsluna til þingsins, þar sem hún sé tekin til umræðu.

### **2.3.3.3 Yfirferð gagna frá ytri eftirlitsaðilum þingsins**

Nefndinni er einnig ætlað skv. c–e-lið 10. tölul. 2. mgr. 12. gr. þsk. að yfirfara og gefa þinginu álit um skjöl frá ríkisendurskoðun og önnur mál sem tengjast starfsemi hennar. Sama á við um tilkynningar sem þinginu berast frá umboðsmanni, önnur mál sem tengjast starfsemi hans sem og um tilkynningar frá eftirlits- og greiningarnefnd Stórþingsins og önnur mál sem tengjast starfsemi hennar.

### **2.3.3.4 Yfirferð skýrslna frá ábyrgðarnefnd og þingskipuðum rannsóknarnefndum**

Eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni er ætlað að fara yfir skýrslur frá ábyrgðarnefnd þingsins og þingskipuðum rannsóknarnefndum og gefa þinginu álit sitt um þær, sbr. f-lið 10. tölul. 2. mgr. 12. gr. þsk.

### **2.3.3.5 Meðferð stjórnlagamála, kosningalaga og fjárveitinga til þings og konungs**

Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin fjallar um mál sem hafa með stjórnlæg að gera sem og kosningalöggjöf og fjárveitingar til þingsins og konungs.

### **2.3.3.6 Undirbúningur ákvörðunar þingsins um ábyrgð**

Þegar þingið þarf að taka afstöðu til þess hvort reyna þurfi á stjórnskipulega ábyrgð gegnir eftirlits- og stjórnskipunarnefndin lykilhlutverki. Hún skal skv. 5. mgr. 12. gr. þsk. undirbúa slík mál og leggja grundvöll að ákvörðun þingsins. Nefndin skal skila álitinu til þingsins um þau mál sem hún tekur fyrir. Telji nefndin að atvik máls séu með þeim hætti að um stjórnskipulega ábyrgð sé að ræða sem ekki heyrir þó undir ríkisrétt skal nefndin senda málið til þess ákærvalds sem í hlut á. Þá getur nefndin telji hún augljóst að saksókn þjóni ekki tilgangi ákveðið að leggja erindi um stjórnskipulega ábyrgð ekki fyrir Stór-

þingið, en krefjist þriðjungur nefndarmanna þess skal það þó gert með álitni nefndarinnar. Þegar ákvörðun hefur verið tekin um að ákæra skuli lögð fram, skal eftirlits- og stjórnskipunarnefndin undirbúa og vinna slík mál fyrir þingið, sbr. 5. mgr. 12. gr. þsk.

### **2.3.3.7 Umsagnarréttur um ábyrgðarmál frá öðrum nefndum**

Þrátt fyrir að eftirlits- og stjórnskipunarnefnd sé falið sérstakt hlutverk í tengslum við mál sem kunna að varða stjórnskipulegri ábyrgð, þá geta aðrar nefndir haft slík mál til meðferðar einnig og lagt fram tillögu um meðferð þeirra. Komi fram tillögur um að látið verði reyna á stjórnskipulega ábyrgð eða að ábyrgðarnefnd þingsins sé kölluð til til að rannsaka mál skal eftirlits- og stjórnskipunarnefnd jafnan fá málið til meðferðar áður en það er lagt fyrir þingið til ákvörðunar, sbr. 6. mgr. 12. gr. þsk.

### **2.3.3.8 Rannsókn að eigin frumkvæði**

Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin getur einnig gert þær rannsóknir í stjórnsýslunni sem hún telur nauðsynlegar í eftirlitsskyni og nægir að þriðjungur nefndarmanna óski eftir slíkri rannsókn. Áður en rannsókn nefndarinnar hefst skal viðkomandi ráðherra upplýstur um ákvörðun nefndarinnar og honum gefinn kostur á að afhenda þær upplýsingar sem leitað er eftir, sbr. 7. mgr. 12. gr. þsk. Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin er eina fastanefnd norska þingsins sem getur tekið upp mál að eigin frumkvæði, sbr. 7. mgr. 12. gr. þsk., en þar segir að nefndin geti rannsakað þau álitamál í stjórnsýslunni sem hún telur nauðsynlegt í þágu eftirlits þingsins með stjórnsýslunni. Almenna reglan er hins vegar sú, að fastanefndir geta aðeins fjallað um þau mál sem þingið vísar til þeirra, sbr. 4. mgr. 20. gr. þsk. Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. þsk. þarf einungis þriðjungur nefndarmanna til að óska eftir rannsókn á máli. Þótt orðalag 7. mgr. 12. gr. þsk. sé nokkuð víðtækt hvað varðar matið á því hvort nefndin geti láti fara fram rannsókn, að það sé nauðsynlegt í þágu eftirlits þingsins með stjórnsýslunni, þá verður að skoða þessa heimild í ljósi þess heildarskipulags sem gildir um fyrirkomulag þingeftirlits í Noregi. Þannig hefur verið bent á að það geti ekki verið ætlunin að nefndin taki yfir almennt eftirlit með stjórnsýslunni og fari þannig yfir á starfssvið umboðsmanns. Því hljóti úrræði eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar til þess að láta fara fram rannsókn að takmarkast við þau mál sem að líkindum leiða til mats á því hvort kalla skuli eftir pólitískri eða lagalegri ábyrgð ráðherra. En svo þröng túlkun á heimild nefndarinnar til að láta fara fram rannsókn hefur ekki verið almennt viðurkennd og hefur því verið haldið fram að slík túlkun sé ekki í samræmi við orðalag 7. mgr. 12. gr. þsk. Auk þess hafi fyrirmynd eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar verið sænska stjórn-

skipunarnefndin sem hafi ekki einungis það hlutverk að kalla eftir ábyrgð ráðherra, heldur einnig að sjá til þess með eftirliti sínu að bæta stjórnsýsluna í heild sinni.<sup>167</sup>

### 2.3.4 Minni hluta nefndarmanna veitt úrræði til þingeftirlits

Reynslan sýnir að það er að jafnaði stjórnarandstaðan hverju sinni sem er virk í viðleitni til að sinna þingeftirliti. Til þess að koma í veg fyrir að meiri hluti hverju sinni geti staðið í vegi fyrir því að nefndin sinni lögbundnu hlutverki sínu hefur minni hluta eftirlits- og stjórnskipunarnefndar verið veitt heimild til að beita ýmsum úrræðum til að sinna þingeftirlitshlutverkinu. Þannig þarf aðeins þriðjung nefndarmanna til þess að taka ákvörðun um að nefndin taki að eigin frumkvæði upp mál sem snúast um stjórnskipulega ábyrgð, sbr. 5. mgr. 12. gr. þsk. Þá þarf einungis þriðjung nefndarmanna til að hrinda af stað rannsókn nefndarinnar sjálfar á máli, sbr. 7. mgr. 12. gr. Sama hlutfall þarf til að eftirlits- og stjórnskipunarnefndin ákveði skýrslutöku fyrir nefndinni. Samkvæmt 21. gr. þsk þarf að jafnaði meiri hluta í þingnefnd til að ákveða að kalla fólk til skýrslutöku. Hér er um frjálsa skýrslugjöf að ræða, sá sem kemur fyrir nefndina mætir þangað sjálfviljugur og ræður hvort og í hvaða mæli hann svarar spurningum nefndarinnar, sbr. 1. mgr. 21. gr. þsk. Samkvæmt 8. mgr. 12. gr. þsk. þarf einungis þriðjung nefndarmanna í eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni til að samþykkja að fram fari skýrslutaka í þeirri nefnd.

### 2.4 Skipan sérnefnda á grundvelli 14. gr. þingskapa

Telji Stórþingið það nauðsynlegt getur það sett á fót sérnefndir til þess að fjalla um einstök mál eða tilteknar tegundir mála, sbr. 14. gr. þsk. Skal þetta einungis gert í undantekningartilvikum, en slíkar nefndir má einnig nota í tengslum við rannsóknir mála. Norska þingið hefur einungis notað þessa heimild þrisvar sinnum síðan árið 1884 og í síðasta sinn var það gert árið 1948. Í dag er talin lítil þörf á skipan slíkra nefnda, ekki síst eftir tilkomu eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar.<sup>168</sup>

### 2.5 Ákvörðun um saksókn fyrir ríkisrétti

Um stjórnskipulega ábyrgð ráðherra er fjallað í stjórnarskrá annars vegar og hins vegar í lögum um ábyrgð í málum sem heyra undir ríkisrétt, nr. 1/1932.<sup>169</sup> Í 3. mgr. 30. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um ábyrgð ráðherra vegna ákvarðana sem teknar eru í

---

<sup>167</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 155–156.

<sup>168</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 158–159.

<sup>169</sup> Lov 1932-02-05 nr. 1: Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett.

ríkisráði en að öðru leyti er fjallað um ábyrgð ráðherra í lögum nr. 1/1932. Þegar fram koma ásakanir um meint brot ráðherra í starfi þarf þingið að stofna til rannsóknar sem reynst getur grundvöllur ákvörðunar þingsins um frekari meðferð málsins. Fyrst þarf að kanna hvort lagagrundvöllur sé fyrir því að ákæra ráðherra, það er hvort hann hafi hugsanlega gerst brotlegur við þau lög sem geti leitt til lagalegrar ábyrgðar. Í öðru lagi þarf þingið, ef lagagrundvöllur er fyrir ákæru, að meta hvort ákæra skuli. Í fyrra tilvikinu er alfarið um lagalegt mat að ræða en í því síðarnefnda kemur pólitískt mat einnig til skoðunar. Í reynd er það fjórþætt ferli sem farið er í gegnum í þinginu áður en ákæra er lögð fram; í fyrsta lagi frumathugun (frumrannsókn), í öðru lagi mat á því hvort skipa skuli rannsóknarnefnd, í þriðja lagi mat á því hvort vísa skuli máli til ábyrgðarnefndar og í fjórða lagi mat á hvort ákæra skuli.

### 2.5.1 Frumathugun á málavöxtum/frumrannsókn

Þegar ásakanir koma fram um meint brot ráðherra í starfi þarf fyrst að eiga sér stað frumathugun á málavöxtum. Þetta gerist oft og tíðum við athugun fastanefnda á máli, oftast í eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni.<sup>170</sup> Eins og áður segir getur eftirlits- og stjórnskipunarnefndin sjálf rannsakað mál að eigin frumkvæði og er líklegt að frumskoðun slíks máls felist í athugun eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar. Í skýrslu Fróilandnefndarinnar er hugtakið „rannsókn“ (gransking) skilgreint með tilliti til hlutverks eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar og þar segir að með „rannsókn“ sé hér m.a. átt við upplýsingaöflun nefndarinnar að eigin frumkvæði með skýrslutöku á opnum og lokuðum fundum.<sup>171</sup> Nefndinni eru þó ekki fengnar sérstakar heimildir til að krefjast upplýsinga eða aðgangs að skjölum og því er upplýsingaöflun hennar alfarið byggð á frjálstri skýrslugjöf og samvinnu við ráðherra eða aðra sem fyrir hana eru kallaðir.<sup>172</sup> Nefndin getur hins vegar, telji hún þörf á, ákveðið að leggja til við þingið að skipuð verði sérstök rannsóknarnefnd (14. gr. a þsk.) eða eftir atvikum að málinu verði vísað til ábyrgðarnefndar (3. kafli laga um málsmeðferð í málum fyrir ríkisrétti). Hún getur einnig ákveðið að vísa málinu beint til þingsins til ákvörðunar um ákæru eða niðurfellingu, telji hún forsendur til slíkrar ákvörðunar liggja fyrir.

---

<sup>170</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 1046.

<sup>171</sup> Stortingsbehandlinger. Dokument nr. 14(2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 57.

<sup>172</sup> NOU. (2009):9. Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner, bls. 53.



### 2.5.2 Mat á því hvort skipa skuli rannsóknarnefnd

Í 14. gr. a norsku þingskapanna er gert ráð fyrir því að unnt sé að koma á fót sérstakri rannsóknarnefnd til að leggja mat á eða staðreyna málsatvik. Í ljósi þess að eftirlits- og stjórnskipunarnefndin hefur heimild til að rannsaka mál kemur ekki alltaf til þess að sérstök rannsóknarnefnd sé skipuð og til að það sé gert þarf meiri hluti þingmanna að samþykka tillögu þar um. Stafi tillaga um skipan slíkrar nefndar frá öðrum en eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni, skal hún tekin til umfjöllunar og umsagnar eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar áður en hún er lögð fyrir þingið, sbr. 2. mgr. 14. gr. a þsk., eða af sérstakri nefnd sem þingið tilnefnir, sbr. 14. gr. þsk. Eftirlits- og stjórnskipunarnefndin getur lagt fram tillögu um skipan rannsóknarnefndar upp á sitt einsdæmi, sbr. 2. mgr. 14. gr. a þsk. Í 14. gr. a þsk. er hlutverk slíkra nefnda og starfssvið afmarkað nokkuð. Þar segir að þingskipuð rannsóknarnefnd skuli ekki taka til skoðunar mat á stjórnskipulegri ábyrgð nema þingið hafi þörf fyrir aðstoð við slíkt mat en að öðru leyti skal þingið ákveða heimildir og umboð nefndarinnar og málsmeðferð. Þar segir einnig að þingið skuli ákveða að hvaða leyti slík nefnd skuli vera bundin af almennum reglum um opinberar rannsóknarnefndir og hvort lagaheimildar sé þörf til að tryggja aðgang nefndarinnar að upplýsingum og skjölum.

Eins og áður er getið hefur eftirlits- og stjórnskipunarnefndin það hlutverk að gefa álit sitt á niðurstöðum rannsóknarnefnda séu þær skipaðar og leggja tillögur fyrir þingið um meðferð þeirra, til áframhalds málsins eða eftir atvikum að það skuli niður fellt, sbr. 10. tölul. 12. gr. þsk.

### 2.5.3 Mat á því hvort vísa skuli máli til ábyrgðarnefndar

Að lokinni frumskoðun á máli og eftir atvikum að lokinni rannsókn eftirlits- og stjórnskipunarnefndar eða sérstakrar rannsóknarnefndar þarf þingið að meta hvort ákæra skuli. Telji þingið að ekki sé nægilegur grundvöllur til slíkrar ákvörðunar getur það með samþykki að minnsta kosti þriðjungs þingmanna vísað máli til ábyrgðarnefndar þingsins til framhaldsrannsókna. Áður en slík tillaga er lögð fyrir þingið til afgreiðslu skal eftirlits- og stjórnskipunarnefndin gefa umsögn sína um hana, sbr. 5. mgr. 12. gr. þsk. Ábyrgðarnefnd Stórþingsins var komið á fót í tengslum við endurskoðun á lagaákvæðum um ríkisréttinn árið 2007.<sup>173</sup> Nefndin er skipuð fimm einstaklingum utan þings sem eru kjörnir af Stórþinginu til sex ára í senn. Skipan nefndarinnar er því óháð hverju einstöku máli sem fyrir hana kann að koma. Um ábyrgðarnefndina, skipan hennar og starfsaðferðir er fjallað í 3.

---

<sup>173</sup> NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, bls. 52.

kafla laga nr. 2/1932, um málsmeðferð í ríkisréttarmálum. Nefndinni er ætlað að leggja grundvöll að ákvörðun þingsins um það hvort ákæra skuli eða ekki ef upp kemur ásökun um brot sem varðað geti við lagalega ábyrgð og gefa þinginu skýrslu þar um, sbr. 31. gr. laga nr. 2/1932, um málsmeðferð í ríkisréttarmálum. Skýrslu ábyrgðarnefndar skal síðan leggja fyrir eftirlits- og stjórnskipunarnefndina til umsagnar áður en hún er lögð fyrir þingið, sbr. f-lið 10. tölul. 2. mgr. 12. gr. þsk.

#### 2.5.4 Mat á því hvort ákæra skuli

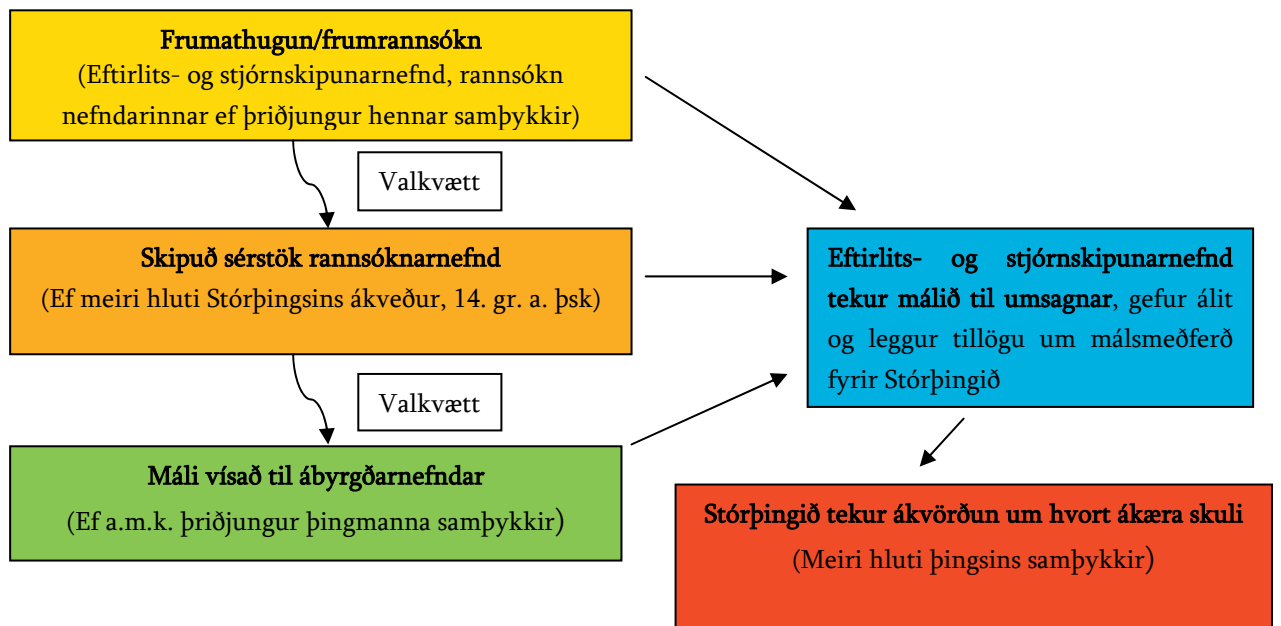
Eftir að eftirlits- og stjórnskipunarnefnd hefur gefið álit sitt um niðurstöðu ábyrgðarnefndar, rannsóknarnefndar eða eftir atvikum þeirrar fastanefndar sem gerði frumskoðun á málinu, er málið lagt fyrir þingið með tillögu um ákæru eða að málið sé látið niður falla (henleggelse).<sup>174</sup> Meiri hluti þingmanna í Stórþinginu ákveður þannig hver endanleg niðurstaða verður, en eftirlits- og stjórnskipunarnefndin gegnir lykilhlutverki í undirbúningi málsins á öllum stigum þess, annars vegar áður en ákvörðun er tekin um að setja af stað framhaldsrannsókn í málinu og hins vegar áður en rannsóknarskýrslur eru lagðar fyrir þingið.

Ekki hefur reynt á alla þætti hins nýja rannsóknarkerfis norska þingsins í þingeftirlitsmálum og því ekki fullreynt hvernig það muni virka í reynd. Það að ábyrgðarnefndin er sett á laggirnar sem föst nefnd kann að hafa áhrif á það hvernig frumathugun mála verði háttáð, en enn hefur ekkert mál komið fyrir ábyrgðarnefndina. Það kann að vera að þröskuldur fyrir því að vísa máli til slíkrar nefndar sé hár í reynd, að þingið muni leitast við að leysa málin á fyrri stigum, t.d. með rannsókn eftirlits- og stjórnskipunarnefndar eða eftir atvikum með skipan rannsóknarnefnda eins og nokkrum sinnum hefur verið gert. Ef til þess kemur að sett verða lög um rannsóknarnefndir eins og lagt er til í skýrslu sérfræðingahóps dómsmálaráðherra þar um kann að vera að það hafi í för með sér einhverjar breytingar á 14. gr. a þsk. um rannsóknarnefndir þingsins eða notkun og beitingu þess ákvæðis en um það er of snemmt að spá á þessu stigi.

Þegar ásökun kemur upp um brot sem varðað geti ráðherra stjórnskipulegri ábyrgð gæti ferlið í norska þinginu litið svona út miðað við hinar nýju reglur:

---

<sup>174</sup> Smith, Eivind (2009), Konstitusjonelt demokrati, bls. 287.



## 2.6 Ytri eftirlitsaðilar

Auk þeirra úrræða sem þingið sjálft býr yfir til þingeftirlits hefur það komið á fót ytri embættum eða nefndum sem er falið ákveðið og afmarkað eftirlitshlutverk. Þar er um að ræða ríkisendurskoðun, umboðsmann, ásamt eftirlits- og greiningarnefnd þingsins. Reyndar mætti flokka ábyrgðarnefndina undir ytri eftirlitsaðila, en hér hefur sú leið verið farin að fjalla um hana í tengslum við eftirlit Stórbíngsins sjálfs, þar sem sú umfjöllun þykir eiga betur heima þar vegna samhengis. Ytri eftirlitsembætti þingsins eru ólík að mörgu leyti, þótt þau eigi það sameiginlegt að fara með tiltekið eftirlitshlutverk fyrir þingið. Í sumum tilvikum eru embætti þessi fyrst og fremst ætluð til þess að aðstoða þingið og jafnvel til að undirbúa mál fyrir þingið, en í öðrum tilvikum starfa þau algerlega sjálfstætt og óháð þinginu, sbr. t.d. umboðsmaður.

Rökin fyrir stofnun ytri eftirlitsembætta eru í reynd tvíþætt, annars vegar nær þingið í gegnum þau að byggja upp tiltekna sérþekkingu í viðkomandi málaflokki, en þingið hefur sjálft sjaldnast á að skipa allri þeirri sérþekkingu sem þarf til eftirlits í öllum málaflokkum. Með því að starfrækja slíkar stofnanir eða embætti og fá skýrslur þeirra reglulega til umfjöllunar á þingið meiri möguleika á að sinna eftirlitshlutverki sínu en ella. Hins vegar eru svið í stjórnsýslunni sem krefjast eftirlits án þess að það eftirlit þurfi endilega að falla undir þingið. Með því að hafa sérstakar eftirlitsstofnanir undir hatti þingsins er þinginu gert auðveldara að fylgjast með stjórnarframkvæmdinni og þar með

sinna eftirlitshlutverki sínu. Starfsemi slíkra ytri eftirlitsaðila er nokkuð umfangsmikil í Noregi í samanburði við önnur lönd.<sup>175</sup>

### 2.6.1 Ríkisendurskoðun

Ríkisendurskoðun er elst ytri eftirlitsembættanna og starfar samkvæmt lögum nr. 21/2004, um ríkisendurskoðun,<sup>176</sup> og samþykktum þingsins um sama efni frá 7. maí 2004.<sup>177</sup> Upphaflega kom ákvæði um ríkisendurskoðendur inn í norsku stjórnarskrána árið 1814 að sænskri fyrirmynd. Fyrstu rúm hundrað árin starfaði ríkisendurskoðun undir hatti ríkisstjórnarinnar þótt endurskoðendurnir fimm væru kjörnir af þinginu, en árið 1918 var stofnunin færð undir þingið. Árið 1930 var síðan í grófum dráttum komið á því fyrirkomulagi sem nú er við lýði hvað skipulag og starfshætti stofnunarinnar varðar.<sup>178</sup>

Í lögum um norsku ríkisendurskoðunina segir að stofnunin sé endurskoðunar- og eftirlitsstofnun á vegum Stórþingsins, sbr. 1. gr. Þá segir í lögnum að ríkisendurskoðun skuli starfa sjálfstætt og óháð og skuli sjálf ákveða með hvaða hætti starf hennar sé skipulagt og framkvæmt, sbr. 2. gr. Stórþingið setur þó almennar vinnureglur (instruks) um starfsemi stofnunarinnar, sbr. 3. gr. Stofnuninni stýra fimm ríkisendurskoðendur sem Stórþingið velur til fimm ára í senn, sbr. 75. gr., k-lið, norsku stj. og 4. gr. laganna um ríkisendurskoðun. Við val á ríkisendurskoðendum er litið til skiptingar stjórnsmálaflokkanna á þingi og eru þeir oft fyrrverandi stjórnsmálamenn. Þrátt fyrir það hefur stofnunin nánast án undantekninga starfað sem sjálfstæð stofnun og óháð pólitískum flokkadráttum.<sup>179</sup> Saman skipa ríkisendurskoðendurnir fimm ráð (Kollegiet). Stórþingið velur formann og varaformann úr hópi ríkisendurskoðendanna og formaður þess stýrir daglegum störfum ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðendur mega ekki takast á hendur verkefni eða störf sem geta kallað á hagsmunaárekstur við hlutverk þeirra sem ríkisendurskoðendur en sjálfst ákveður ráðið hvort um slíkan hagsmunaárekstur sé að ræða. Laun og eftirlaun ríkisendurskoðenda eru ákveðin af Stórþinginu, sbr. 6. gr. laganna um ríkisendurskoðun.

---

<sup>175</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 159–160.

<sup>176</sup> Lovdata. Lov 2004-05-07 nr. 21: Lov om Riksrevisjonen. Sótt á vefinn 20. janúar 2009 af slóðinni; <http://lovdata.no/all/hl-20040507-021.html>

<sup>177</sup> Lovdata. FOR- 2004-03-11 nr 700: Instruks om Riksrevisjonens virksomhet. Sótt 4. febrúar 2009 af slóðinni: <http://www.lovdata.no/for/sf/sv/xv-20040311-0700.html>.

<sup>178</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14(2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 60.

<sup>179</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 162.

Ríkisendurskoðun hefur með höndum endurskoðun ríkisreiknings og reikninga ríkisrekinnar starfsemi, sem og starfsemi þeirra sem hafa reikningsskilaskyldu til ríkisins. Þá skal ríkisendurskoðun hafa eftirlit með hagsmunum ríkisins í félögum og gera skipu- lagðar stjórnarsýsluúttektir sem meðal annars fela í sér skoðun á framfylgni og skilvirkni ákvarðana þingsins. Hér er ekki síst um að ræða eftirlit með skilvirkni stjórnarsýslunnar en markmið með starfrækslu stofnunarinnar er meðal annars að koma í veg fyrir mistök og vanrækslu í framtíðinni, sbr. 9. gr. laganna.

Stórþingið getur kallað eftir því með ákvörðun þingsins að ríkisendurskoðun stofni til sérstakra rannsókna. Þingið getur þó ekki skipað fyrir um það með hvaða hætti slík rannsókn skal framkvæmd, sbr. 7. mgr. 9. gr. laganna um ríkisendurskoðun. Slíkt ákvæði um að þingið geti fyrirskipað rannsókn er ekki í lögum um norska umboðsmanninn. Ríkis- endurskoðun gefur þinginu skýrslur um niðurstöður sínar, en áður skal þeim ráðherra sem ábyrgur er fyrir málaflokki þeim sem málið snertir gefast kostur á að tjá sig um álit ríkis- endurskoðunar, sbr. 11. gr. laga um ríkisendurskoðun. Ríkisendurskoðun skal vera óhlut- dræg í störfum sínum og starfa samkvæmt lögum, fyrirmælum og góðri endurskoðunar- venju, sbr. 10. gr. laganna.

Um heimildir ríkisendurskoðunar til upplýsinga og rannsókna er fjallað í 3. kafla laganna. Þar segir að ríkisendurskoðun geti, þrátt fyrir þagnarskyldu, krafist upplýsinga, greinargerða eða skýrslna sem teljast nauðsynlegur liður í starfi stofnunarinnar. Þessi heimild nær meðal annars til stjórnámálanna, embættismanna og annarra sem starfa í stjórnarsýslunni, þeirra sem starfa hjá fyrirtækjum sem eru alfarið í ríkiseigu og dótturfélaga þeirra sem eru alfarið í ríkiseigu. Ríkisendurskoðun þarf þannig ekki að fá heimild ráðherra til að fá upplýsingar, heldur getur hún snúið sér beint til viðkomandi stofnunar eða deildar innan stjórnarsýslunnar. Þegar þingið rækir eftirlitshlutverk sitt, þarf það hins vegar að jafnaði að fá heimild ráðherra til að fá upplýsingar, enda stjórnkerfið byggt upp með þeim hætti að ráðherra ber ábyrgð gagnvart þinginu, en hann hefur einn boðvald gagnvart öðrum sem starfa í stjórnarsýslunni.

Um starfsreglur og málsmeðferð hjá ríkisendurskoðun er fjallað í 4. kafla laganna, en þar er meðal annars lögð þagnarskylda á starfsmenn stofnunarinnar og gildir hún einnig eftir að starfsmaður hefur látið af störfum. Efni skjala sem tengjast málum sem til með- ferðar eru hjá ríkisendurskoðun er að meginstofni til opinbert í samræmi við upplýsinga- lög, en Stórþingið getur sett reglur um ríkisendurskoðun sem eru til viðbótar eða undantekninga frá ákvæðum upplýsingalaga, sbr. 3. mgr. 18. gr. laga um ríkisendurskoðun.

Þótt athugasemdir ríkisendurskoðunar hafi oft og tíðum gefið tilefni til þess að í kjölfar þeirra sé kallað eftir pólitískri eða lagalegri ábyrgð ráðherra, þá var það lengi vel svo að slík mál komu ekki til kasta þingsins. Lengst af starfstíma stofnunarinnar voru niðurstöður hennar ekki notaðar af Stórþinginu sem grundvöllur ákvörðunar um

ráðherraábyrgð. Eftir 1990 breyttist þetta og í vaxandi mæli síðan þá hefur stofnunin verið sem upplýsingaveita fyrir þingið í málum sem það hefur til skoðunar. Þetta hefur gerst með stigvaxandi skoðun og úrvinnslu á skýrslum stofnunarinnar af þingsins hálfu, ekki síst með tilkomu eftirlits- og stjórnskipunarnefndar þingsins sem komið var á fót árið 1993, en henni ber m.a. að vinna úr skýrslum ríkisendurskoðunar. Auk þess sem þingið lagði með þessum hætti aukna áherslu á úrvinnslu skýrslna ríkisendurskoðunar hefur stofnunin sjálf í seinni tíð lagt meiri áherslu á stjórnsluúttektir ásamt því að auka skýrslugerð til þingsins um einstök mál. Enn beinir stofnunin þó meginþorra starfsemi sinnar beint að stjórnslunni án nokkurrar aðkomu þingsins að málum.<sup>180</sup>

Þrátt fyrir þessar breyttu áherslur í starfsemi stofnunarinnar í seinni tíð er sjálfstæði hennar gagnvart stjórnvöldum ótvírætt og lögfest í 2. gr. laga um stofnunina. Þingið er eigi að síður talið geta óskað eftir því að ríkisendurskoðun rannsaki einstök mál og var það í fyrsta skipti gert árið 1993 í svokölluðu Winix-máli.<sup>181</sup> Í seinni tíð hefur það gerst í einstökum málum að ríkisendurskoðun hefur kannað hvort ríkisstjórnin hafi uppfyllt upplýsingaskyldu sína til þingsins og í sumum tilvikum hefur slík skoðun leitt til þess að þinglegri rannsókn hefur verið hrint af stað í kjölfarið, þar sem brot á upplýsingaskyldu hefur meðal annars verið til skoðunar. Sem dæmi má hér nefna rannsókn í Gardermoen-málinu sem reifað er stuttlega í VI. kafla um þingskipaðar rannsóknarnefndir í Noregi. Þetta fyrirkomulag hefur ákveðna kosti í för með sér, ríkisendurskoðun er að mörgu leyti færari en þingið til að meta gildi slíkra upplýsinga og hefur til þess mannskap og sérfræðipækkingu sem þingið skortir iðulega í erfiðum og flóknum málum. En um leið hefur þetta vinnulag þann ókost í för með sér að ríkisendurskoðun verður auðveldlega gagnrýnd fyrir að blanda sér í pólitísk álitaefni þegar hún með þessum hætti leggur mat á gildi slíkra upplýsinga. Það er því talið mikilvægt að ríkisendurskoðun stígi varlega til jarðar í slíkum málum svo að sjálfstæði hennar og óhlutdrægni verð ekki dregið í efa. Í skýrslu Frøiland-nefndarinnar er þetta álitaefni rætt og lögð á það áhersla að slíkt eftirlit ríkisendurskoðunar með upplýsingaskyldu ríkisstjórnar til þings feli aðeins í sér almennt eftirlit og sé einungis framkvæmt í sérstaklega mikilvægum málum og þá sem hluti af víðtækari skoðun á slíku máli, eða sem sérstök skoðun í málum sem hafa gefið tilefni til að ætla að upplýsingaskyldan sé ekki uppfyllt.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14(2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 60–61.

<sup>181</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 63.

<sup>182</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 69.

## 2.6.2 Umboðsmaður

Umboðsmaður norska þingsins starfar á grundvelli laga nr. 8/1962, um umboðsmann Stórþingsins,<sup>183</sup> en í 75. gr., 1-lið, stjórnarskrárinnar er ákvæði sem segir að það sé eitt af hlutverkum Stórþingsins að tilnefna einstakling til að hafa eftirlit með opinberri stjórn-sýslu, með það að markmiði að koma í veg fyrir að einstakir borgarar séu beittir órétti. Frekari fyrirmæli um störf og starfshætti umboðsmanns er að finna í samþykkt nr. 4290/2003, um skipulag og hlutverk umboðsmannsembættisins, sbr. 2. gr. laga 8/1962.<sup>184</sup>

Embættið var stofnað árið 1962 að danskri og sænskri fyrirmynd með það að markmiði að styrkja rétt borgaranna gagnvart stjórnsýslunni. Umboðsmaður má ekki eiga sæti á þingi, hann er kjörinn til fjögurra ára í senn og valinn á faglegum forsendum eingöngu. Hann skal vera lögfræðingur og uppfylla skilyrði til að gegna embætti hæstaréttardómara.

Starfssvið umboðsmanns er öll opinber stjórnsýsla, þ.m.t. sveitarfélög. Starfssvið hans er þó takmarkað með ákvæði 4. gr. laganna um umboðsmann og getur hann ekki fjallað um mál sem eiga undir starfssvið dómstóla, mál sem þingið hefur tekið afstöðu til eða heyra undir aðra þá sem nánar eru tilgreindir í 4. gr. Umboðsmaður getur tekið upp mál að eigin frumkvæði eða á grundvelli kæru, sbr. 5. gr. laganna. Meginstarfsemi umboðsmanns hefur þó lítið sem ekkert með eftirlit þingsins að gera heldur snýst fyrst og fremst um að vernda réttaröryggi borgaranna. Sjaldnast tengjast mál sem fyrir umboðsmann koma spurningum um pólitíska eða lagalega ábyrgð ráðherra. Í reynd má segja að starfsemi umboðsmanns sé því meira í ætt við dómstólaeftirlit og sé þannig viðbót við þann þátt lagalegs eftirlits, en hafi lítið með pólitískt eftirlit að gera.<sup>185</sup> Þrátt fyrir sjálfstæði umboðsmannsembættisins gagnvart þinginu er það þó þannig að nokkur skyldleiki er með eftirlitshlutverki þingsins annars vegar og hlutverki umboðsmanns hins vegar. Umboðsmaður tók við því hlutverki af þinginu að taka á móti kærum frá borgurunum og má segja að þingið hafi þannig falið umboðsmanni að sinna tilteknum þætti eftirlitshlutverks síns. Auk þess er ekkert sérstakt sem stendur í vegi fyrir því að mál sem umboðsmaður hefur skoðað leiði til frekari eftirfylgni af hálfu þingsins, svo sem þingskipaðrar rannsóknarnefndar. Fyrir því er þó ekki nein hefð í Noregi og alla jafna gerir þingið einungis stuttar athugasemdir við skýrslur umboðsmanns án þess að kafa ofan í niðurstöður í einstökum málum.<sup>186</sup> Umboðsmaður hefur þó á síðasta áratug eða svo í auknum mæli rannsakað ein-

---

<sup>183</sup> Lovdata. Lov 1962-06-22 nr 08: Lov om Stortingets ombudsman for forvaltningen. Sótt 22. janúar 2009 af slóðinni: <http://lovdata.no/all/h1-19620622-008.html>.

<sup>184</sup> Lovdata. FOR 2003-01-01 nr. 4290: Orientering om Sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet. Sótt 4. febrúar 2009 af slóðinni: <http://www.lovdata.no/for/sf/xv-20030101-4290.html>.

<sup>185</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 165.

<sup>186</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 166.

staka þætti stjórnsýslunnar sem hefur meðal annars verið gert með það að markmiði að efla möguleika þingsins til að rækja eftirlitshlutverk sitt. Hefur sérstökum skýrslum verið skilað til þingsins um slík mál, sem eftirlits- og stjórnskipunarnefndin hefur síðan fjallað um sérstaklega.<sup>187</sup>

### 2.6.3 Eftirlits- og greiningarnefnd leyniþjónustunnar

Eftirlits- og greiningarnefnd með störfum leyniþjónustunnar er eitt af ytri eftirlits-embættum þingsins og jafnframt það yngsta. Nefndinni var komið á fót árið 1995 í kjölfar mikillar gagnrýni á norsku leyniþjónustuna, sem meðal annars fól í sér ásakanir um ólöglegt eftirlit hennar með norskum borgurum. Um starfsemi nefndarinnar gilda lög nr. 7/1995<sup>188</sup> en frekari fyrirmæli um starfsemi nefndarinnar er að finna í samþykktum þingsins þar um frá 30. maí 1995.<sup>189</sup> Um svipað leyti og eftirlits- og greiningarnefndinni var komið á fót var sett á laggirnar í norska þinginu rannsóknarnefnd til að rannsaka ásakanir um ólöglegt eftirlit með norskum borgurum í fortíðinni. Rannsóknarnefndin var kölluð Lund-nefndin eftir formanni sínum. Í skýrslu sinni til þingsins komst hún að þeirri niðurstöðu að ólöglegar hleranir og miðlun upplýsinga á milli leyniþjónustu lögreglunnar og hópa innan verkalyðshreyfingarinnar hafi tíðkast á sjötta og sjöunda áratug 20. aldar. Með stofnun eftirlits- og greiningarnefndarinnar var leitast við að koma í veg fyrir að slíkir atburðir gætu endurtekið sig.

Eftirlit með leyniþjónustunni er vandmeðfarið, ekki síst vegna þess hversu mikil leynd þarf að hvíla yfir starfsemi hennar. Fordæmi munu vera fyrir því í öðrum löndum<sup>190</sup> að þingið sinni slíku eftirliti í einhverjum mæli en með norska fyrirkomulaginu er gengið frekar langt í þá átt að fella slíkt eftirlit beint undir þingið.<sup>191</sup> Hlutverki eftirlits- og greiningarnefndarinnar er lýst þannig í 2. gr. laganna að nefndin skuli upplýsa um og fyrirbyggja að með starfsemi leyniþjónustunnar séu réttindi einstaklinga brotin, að gætt sé meðalhófs í starfsemi hennar, að samfélagið beri ekki óþarfa skaða af starfseminni og að

---

<sup>187</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 166.

<sup>188</sup> Lovdata. Lov 1995-02-03 nr. 07: Lov om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenestene. Sótt 4. febrúar 2009 af slóðinni:

<http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldrens?usr/www/lovdata/all/hl-19950203-007.html>.

<sup>189</sup> FOR 1995-05-30 nr. 4295: Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenesten (EOS). Sótt 4. febrúar 2009 af slóðinni:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf//sv/tv-19950530-4....html>.

<sup>190</sup> Sjá frekar um samanburð á eftirliti með leyniþjónustustarfsemi í Danmörku, Pýskalandi, Hollandi, Kanada og Ástralíu í NOU 1994:4, bls. 22–24. Einnig í Laurence Lustgarden & Ian Leigh (1994). In from the Cold. National Security and Parliamentary Democracy, Clarendon Pres. Bls. 441–492.

<sup>191</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 166.



þjónustan starfi innan ramma laga og annarra reglna sem um hana eru settar. Áður en nefndinni var komið á fót heyrði eftirlit með störfum leyniþjónustunnar undir ríkisstjórnina en með lögum nr. 7/1995 var eftirlitið eftl og það færð undir þingið í þeirri viðleitni að tryggja sjálfstæði eftirlitsaðilans og aukna lögfestu í starfsemi þjónustunnar. Um skipan eftirlits- og greiningarnefndarinnar er ekki fjallað í lögum um nefndina að öðru leyti en því að Stórþingið velur nefndarmenn. Í samþykktum þingsins frá 1995 um eftirlits- og greiningarnefndina er hins vegar fjallað nánar um skipan hennar og þar segir að nefndina skuli skipa sjö einstaklingar sem Stórþingið kys til fimm ára í senn og skal þingið forðast að fleirum en fjórum nefndarmönnum sé skipt út í einu, sbr. 1. gr. samþykktanna. Þeir sem valist hafa í nefndina hingað til hafa gjarnan verið með pólitískan bakgrunn. Í fyrstu var það ætlunin að nefndin hefði pólitískt hlutverk og endurspeglaði hlutföll stjórnámálaflokkanna á þingi en í seinni tíð er lögð aukin áhersla á að fá til starfa í nefndinni sérfróða einstaklinga sem ekki tengjast stjórnámálaflokkunum. Nefndarmenn hafa nefndarsetuna ekki að aðalstarfi.<sup>192</sup>

Starfssvið nefndarinnar er afmarkað í lögum en af 2. og 3. gr. laganna má ráða að eftirlitið skal fyrst og fremst miða að því að tryggja að leyniþjónustan starfi samkvæmt lögum og skaði ekki samfélagið eða einstaka borgara í þeim störfum sínum. Eftirlits- og greiningarnefndin getur ekki skipað leyniþjónustunni fyrir með neinum hætti, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna, og ekki er ætlast til að hún hafi almennt eftirlit með starfseminni sem slíkri, þ.e. skilvirkni eða árangri þjónustunnar sem slíkrar. Eftirlits- og greiningarnefndin getur tekið upp mál að eigin frumkvæði en hún afgreiðir einnig kærur sem henni berast frá einstaklingum og félögum, sbr. 2. mgr. 3. gr.

Um birtingu skýrslna og niðurstaðna eftirlits- og greiningarnefndarinnar er fjallað í 8. gr. laganna. Þar segir að álit nefndarinnar um kærsmål skuli ekki háð leynd, en upplýsingar um það hvort einhver hafi sætt eftirliti leyniþjónustunnar skuli vera leynilegar ef annað er ekki ákveðið. Nefndin ákveður í hvaða mæli þær niðurstöður sem ekki eru háðar leynd skuli birtar eða tilteknir hlutar þeirra. Niðurstöður nefndarinnar skal að jafnaði birta þeim hluta leyniþjónustunnar sem málið varðar og eru slíkar niðurstöður yfirleitt ekki háðar leynd. Þá skilar nefndin árlega skýrslu sinni til Stórþingsins og oftast ef þurfa þykir. Skulu skýrslur til þingsins ekki háðar leynd sem hefur það í för með sér að ekki birtast allar niðurstöður nefndarinnar í ársskýrslunni til þingsins. Nefndin hefur þannig sérstaka stöðu á norska þinginu vegna þeirrar leyndar sem yfir störfum leyniþjónustunnar hvílir.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 167.

<sup>193</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 168.

## 2.7 Þingskipaðar rannsóknarnefndir

Þingskipaðar rannsóknarnefndir eru sérstakar „ad hoc“-nefndir sem þingið skipar til að leitast við að upplýsa um tiltekin atvik í stjórnsýslunni. Núgildandi ákvæði um rannsóknarnefndir er í 14. gr. a þsk. Í greininni segir að þingið geti skipað rannsóknarnefnd til að skýra eða staðreyna málsatvik. Slík nefnd getur aðeins íhugað hvort um hugsanlega ábyrgð ráðherra sé að tefla ef þingið hefur þörf fyrir aðstoð við það mat sitt, sbr. 1. mgr. 14. gr. a þsk. Tillaga um skipan rannsóknarnefndar skal tekin fyrir í eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins eða af sérstakri nefnd sem þingið skipar eftir 14. gr. þsk. Stórþingið ákveður sjálft um umboð nefndarinnar og málsmeðferð fyrir henni og skal þar kveðið á um það hvort og í hvaða mæli nefndin skuli fara eftir þeim almennu reglum sem um opinberar rannsóknarnefndir gilda. Eftir atvikum skal þingið meta hvort þörf sé á sérstakri lagasetningu til að tryggja nauðsynlegan aðgang nefndarinnar að upplýsingum og skjölum. Nefndarmenn þingskipaðrar rannsóknarnefndar skulu hafa nauðsynlega þekkingu og hæfni til starfanna ásamt því að vera óháðir. Nefndin skilar skýrslu til Stórþingsins og skal hún vera opinber nema sérstaklega sé kveðið á um þagnarskyldu um tiltekna þætti hennar eða skýrsluna í heild. Áður en þingið tekur endanlega afstöðu til skýrslunnar, skal hún send ríkisstjórninni til skriflegrar umsagnar, sbr. 14. gr. a þsk.

Rannsóknarnefndum þingsins er ætlað að leggja mat á eða staðreyna um tiltekin atvik að því marki sem nauðsynlegt reynist í tengslum við skoðun þingsins á máli. Markmiðið með skipan slíkra nefnda getur verið að kanna hvort um vanrækslu eða misbresti hafi verið að ræða í embættisfærslu ráðherra og þannig orðið liður í því að unnt sé að leggja grundvöll að ákvarðanatöku þingsins um það hvort kalla skuli eftir ábyrgð hans. Þar getur einnig verið um að ræða könnun á atburðum án þess að leitað sé eftir ábyrgð ráðherra sérstaklega eða athugun á því hvort úrbóta sé þörf á tilteknum sviðum í stjórnsýslunni án tillits til þess hvort nokkrar reglur hafi verið brotnar eða farið í kringum góða ráðsmennskuhætti.<sup>194</sup> Það er frekar nýlega til komið í Noregi að þingið skipi rannsóknarnefndir og allt til ársins 1990 var algengast að ríkisstjórnin skipaði slíkar nefndir, gjarnan að kröfu eða eftir ábendingu þingsins. Í Frøiland-skýrslunni er vakin athygli á því að upp úr 1980 hafi tíðni slíkra þingskipaðra rannsóknarnefnda skyndilega aukist en án þess að þingið hafi tekið um það umræðu eða markvissa ákvörðun að stýra málum í þann farveg. Dómsmálaráðuneytið skipaði vinnuhóp til að athuga þessa þróun og skilaði hann skýrslu sinni nýverið.<sup>195</sup> Nefndinni var falið að gera úttekt á því með hvaða hætti væri best staðið

---

<sup>194</sup> Stortingsbehandlinger. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 78.

<sup>195</sup> NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner.

að skipan opinberra rannsóknarnefnda, hvert ætti að vera umboð slíkra nefnda og samsetning, hver ættu að vera tengsl við þann aðila sem skipar þær og við önnur stjórnvöld, hvaða reglur ættu að gilda upplýsingaflæði og þagnarskyldu. Þá var nefndinni falið að skoða stöðu þess sem til rannsóknar er fyrir slíkum nefndum ásamt því í hvaða mæli nefndirnar eiga að hafa rétt til að krefja um upplýsingar og heimta skýrslur.<sup>196</sup> Í skýrslu nefndarinnar sem kom út í maí 2009 er lagt til að sett séu lög um opinberar rannsóknarnefndir þar sem meðal annars er fjallað um skipan slíkra nefnda og málsmeðferð fyrir þeim.<sup>197</sup> Um efni tillagna nefndarinnar er fjallað undir lið 2.8 í þessum kafla.

Að því er best verður séð hefur norska þingið sjö sinnum skipað rannsóknarnefndir og skal hér stuttlega gerð grein fyrir þeim málum en útdrátturinn er tekinn úr bók Johan Giertsen, Gransking.<sup>198</sup>

### Schjødt-nefndin

Nefndin rannsakaði starfsemi og reikningsskil sjávarútvegsfyrirtækis í Melbu. Ríkið tók fyrirtækið yfir í krafti reglna um fjandsamlega yfirtöku eigna. Stjórnarandstaðan á þingi taldi ráðuneytið hafa rekið fyrirtækið með tapi og þingið skipaði rannsóknarnefnd til að rannsaka málið. Nefndinni stýrði hæstaréttarlögmaður, Annæus Schjødt, og lagði nefndin fram tillögur um fjárþörf fyrirtækisins í skýrslu sinni árið 1948.

### Ryssdal-nefndin

Nefndin rannsakaði svokallað Reksten-mál. Útgerðarfyrirtæki hafði fengið ríkisábyrgðir þrátt fyrir grun um brot á skatta- og gjaldeyrislöggjöfni. Málið var fyrst rannsakað af annarri nefnd sem skipuð var af ríkisstjórninni, Stensrud-nefndinni, en deilur hófust um það hvort ríkisstjórnin hefði uppfyllt upplýsingaskyldu sína gagnvart þinginu. Árið 1985 skipaði þingið rannsóknarnefnd til að draga fram hið rétta um þátt norskra stjórnvalda í máli Hilmaris Reksten og starfsemi hans og leggja mat á það hvort upplýsingaskylda ríkisstjórnarinnar gagnvart þinginu hafi verið virt. Nefndin átti einungis að draga fram staðreyndir máls en ekki leggja sjálf mat á það hvort upplýsingaskyldan hafi verið uppfyllt. Nefndinni stýrði Rolv Ryssdal, fyrrverandi forseti Hæstaréttar. Skýrslu var skilað árið 1988, en niðurstöður hennar höfðu engar þinglegar afleiðingar í för með sér.

---

<sup>196</sup> Stortingsbehandlinger. Dokument nr. 14(2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 79.

<sup>197</sup> NOU. (2009):9. Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner.

<sup>198</sup> Giertsen, Johan (2008), Gransking, bls. 23–25.

## **Lund-nefndin**

Nefndin var skipuð árið 1994 í þeim tilgangi að rannsaka atvik í tengslum við ásakanir um að norska leyniþjónustan, eða einstaklingar henni tengdir, hefði átt þátt í ólöglegum njósnum um norska borgara. Nefndin var sett upp sem nokkurs konar „sannleiknefnd“ og formaður nefndarinnar var Ketil Lund, hæstaréttardómari. Nefndin lagði fram almenna gagnrýni en sú alvarlegasta fólst líklega í ásökun um ólöglegar hleranir og miðlun upplýsinga á milli leyniþjónustu og lögreglunnar um hópa innan verkalýðshreyfingarinnar á sjötta og sjöunda áratug 20. aldar.

## **Smith II-nefndin**

Nefndin var skipuð árið 1997, formaður var Eivind Smith prófessor. Hann hafði áður stýrt Smith I-nefndinni, sem var sett á laggirnar af ríkisstjórninni til að rannsaka mál er tengdust stjórn Óslóborgar. Smith II-nefndin fékk það hlutverk að skoða, greina og meta atburði þá sem leiddu til bankakreppunnar í Noregi og meta viðbrögð og þátt stjórnvalda í þeim. Þá skyldi nefndin leggja mat á það með hvaða hætti mætti læra af reynslunni og koma í veg fyrir að viðlíka atburðir gerðust aftur. Nefndin skilaði skýrslu sinni árið 1998.

## **Smith III-nefndin**

Nefndin var skipuð árið 2000 og fékk hún það hlutverk að skoða allar hliðar á þróun og uppbyggingu Gardermoen-flugvallar. Formaður var Eivind Smith prófessor og skyldi nefndin meðal annars kanna hvort lögum um stjórnskipulega ábyrgð (ansvarlighetsloven) hafi verið brotin, þ.m.t. hvort upplýsingaskylda gagnvart þinginu hafi verið virt. Nefndin komst meðal annars að þeirri niðurstöðu að samgönguráðherra hefði í einhverjum tilvikum látið hjá líða að gefa félögum sínum í ríkisstjórn, sem og þinginu, fullnægjandi upplýsingar um málið. Þingið greip þó ekki til neinna aðgerða í kjölfar málsins.

## **Gregusson-nefndin**

Nefndin fékk það hlutverk að rannsaka og upplýsa um allar kringumstæður þegar flugvél hrapaði við Gamvik árið 1982. Nefndin skyldi meðal annars rannsaka hvort rannsókn, sem stjórnvöld létu fara fram á slysinu, hefði verið með einhverjum hætti ófullnægjandi. Formaður nefndarinnar var Gaute Gregusson. Nefndin taldi ekki að stjórnvöld hefðu haldið eftir eða þagað yfir upplýsingum sem hefði haft áhrif á fyrri rannsókn málsins.

## Eftirlaun þingmanna

Þann 4. september 2008 skipaði forsætisnefnd norska þingsins sérfræðinganevnd til að rannsaka eftirlaunagreiðslur til þingmanna. Nefndin skilaði skýrslu 8. janúar 2009. Skýrsla nefndarinnar er að hluta til háð trúnaði en í úttekt nefndarinnar var farið yfir eftirlaunagreiðslur til 54 fyrrverandi þingmanna á árunum 1998–2008. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að í sex tilvikum hefðu eftirlaunaþegarnir fengið meira greitt í eftirlaun en þeim bar. Nefndin skilaði í kjölfar úttektar sinnar greinargerð um öryggi við útborgun eftirlaunagreiðslna.<sup>199</sup>

### 2.7.1 Hvenær á þingið að skipa rannsóknarnefnd?

Greina má ákveðin sameiginleg einkenni þegar bakgrunnur að skipan þingskipaðra rannsóknarnefnda í Noregi er skoðaður. Þannig eiga þær allar uppruna sinn í mjög sérstökum kringumstæðum sem höfðu leitt til almennrar og háværrar umræðu sem meðal annars beindist að stjórnvöldum og aðkomu þeirra að tilteknu máli. Upplýsingaskylda ráðherra gagnvart þinginu er oft til skoðunar og áður en til þingskipuðu nefndanna kom hafði átt sér stað fyrri rannsókn að hluta til eða í heild, sem dró upp óskýra mynd.<sup>200</sup> Í skýrslu Frøiland-nefndarinnar er fjallað um það hvaða kröfur skuli gera til þeirra sem skipa rannsóknarnefndirnar og koma þar ýmis sjónarmið til álita. Að jafnaði er gerð krafa um hlutleysi og faglega þekkingu en í sumum tilvikum er talið mikilvægt að í nefndina séu skipaðir fulltrúar tiltekinnar sjónarmiða sem hagsmuna hafa að gæta eða hafa eitthvað sérstakt til málsins að leggja.<sup>201</sup>

Í skýrslu Frøiland-nefndarinnar er nokkur umfjöllun um það hvenær þingið á að skipa rannsóknarnefnd. Vakin er athygli á því að slíkt úrræði sé sérstakt og skuli nota sparlega eins og reyndin hefur verið í Noregi. Nefndin segir í skýrslu sinni að sé ástæða til að skipa sérstaka rannsóknarnefnd sé eðlilegt að slíkt verkefni sé alla jafna á forræði ríkisstjórnarinnar. Frøiland-nefndin íhugaði að leggja til að settar yrðu reglur um það í hvaða tilvikum væri rétt að skipa slíka nefnd en komst að þeirri niðurstöðu að rétt væri að hafa

---

<sup>199</sup> Rettsikkerhet ved tildeling og oppfølging av stortingspensjoner. Utredning fra et expertutvalg nedsatt 4. September 2008 av Stortingets presidentskap. Sótt 1. júní 2009 á vef norska þingsins af slóðinni: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Diverse/utredning%20om%20stortingspensjon.pdf>

Sjá einnig álit forsætisnefndar um skýrslu sérfræðinganevndarinnar og tillögur hennar; Innstilling O nr. 38. (2008 – 2009). Innstilling til Odelstinget fra Stortingets presidentskap. Sótt 1. júní 2009 af slóðinni: <http://sok.stortinget.no/?querytext=stortingspensjon>

<sup>200</sup> Giertsen, Johan (2008) Gransking, bls. 25.

<sup>201</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 81.

matið á því nokkuð sveigjanlegt. Þó var lögð áhersla á að úrræðið væri notað hóflega. Nefndin lagði fram viðmið um það hvenær væri réttlætanlegt að þingið skipaði sjálft rannsóknarnefndir og eru þær raktar hér á eftir í grófum dráttum með tilheyrandi leiðréttingum þar sem það á við vegna breytinga á nefndaskipan norska þingsins síðan skýrsla Frøiland-nefndarinnar kom út:

Þingið þurfi nauðsynlega á upplýsingum að halda til að sinna þingeftirliti sínu, upplýsingum sem ekki er unnt að fá með hinum vanabundnu aðferðum þingsins, svo sem fyrirspurnum, skýrslubeiðnum o.s.frv.

Málið sé það stórt og flókið að rannsóknin sé viðameiri en þingið sjálft ræður við með sínum hefðbundnu úrræðum.

Skipan nefndarinnar sé nauðsynleg af veigamiklum pólitískum ástæðum, eða vegna þess að nauðsynlegt er að upplýsa um, eða eftir atvikum afsanna, alvarlegar ásakanir eða tortryggni sem hefur skotið rótum meðal almennings.

Þingið skuli jafnan meta kostina sem tækir eru til að fá málið upplýst eða rannsakað. Kostirnir eru einkum þeir að eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins gæti rannsakað málið, unnt væri að vísa málinu til ábyrgðarnefndar í þeim tilvikum sem spurningar vakna um lagalega ábyrgð ráðherra og að auki væri unnt að fela ríkisendurskoðun rannsóknina. Þá getur þingið einnig falið ríkisstjórninni að skipa rannsóknarnefnd.<sup>202</sup>

Síðan skýrsla Frøiland-nefndarinnar kom út hefur nógildandi ákvæði 14. gr. a norsku þsk. tekið gildi, en þar er kveðið á um heimild þingsins til að skipa rannsóknarnefnd til að skýra og leggja mat á málsatvik. Auk þess sem sérstakt ákvæði hefur verið sett í þingskapalög um rannsóknarnefndir þingsins hefur nefnd dómsmálaráðherra einnig skilað niðurstöðu sinni um að sett skuli lög um opinberar rannsóknarnefndir.

### 2.7.2 Getur rannsóknarnefnd lagt mat á ábyrgð?

Eitt af því sem mikilvægt er að skoða við skipan rannsóknarnefnda er umboð nefndanna til þess að leggja mat á og tjá sig um það hvort ráðherrar eða aðrir skuli sæta ábyrgð. Frøiland-nefndin komst að þeirri niðurstöðu í skýrslu sinni að ef um pólitíska ábyrgð sé að ræða sé það augljóslega aðeins þingið sjálft sem getur kallað eftir henni. Umfjöllun sérstakrar rannsóknarnefndar um pólitíska ábyrgð gæti þó verið eðlileg ef hún væri einungis á faglegum grunni og að sjálfsögðu einungis ráðgefandi fyrir þingið sem hefði alltaf hið

---

<sup>202</sup> Stortingsbehandling. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 80 – 81.

pólítíska mat á sinni hendi. Ef lagaleg ábyrgð ráðherra er til skoðunar er hin endanlega ákvörðun þar um í höndum ríkisréttarins en þingið þarf sjálft að leggja mat á hvort tilefni sé til ákæru sem og að undirbúa framlagningu hennar ef til kemur. Þegar á allt væri litið taldi Frøiland-nefndin að þingið ætti að fara varlega í að fela sérstökum rannsóknar-nefndum að kanna grundvöll ábyrgðar ráðherra og að umboð nefndarinnar hvað það varðar þyrfti að vera mjög skýrt afmarkað.<sup>203</sup> Í nýju ákvæði 14. gr. a þsk. er hlutverk þingskipaðra rannsóknarnefnda í tengslum við mat á ábyrgð afmarkað við að nefndin skuli einungis leggja mat á ábyrgð ef þingið hefur þörf fyrir utanaðkomandi aðstoð við það mat.

## 2.8 Tillögur nefndar um opinberar rannsóknarnefndir frá maí 2009

Í kjölfar umræðu um opinberar rannsóknarnefndir og vaxandi umfang þeirra í seinni tíð setti dómsmálaráðherra á laggirnar hóp til að gera úttekt á slíkum nefndum, samsetningu þeirra, hlutverki, réttarlegri stöðu þeirra og málsmeðferð fyrir þeim. Hópurinn skilaði álitum í maí 2009 og í því er að finna tillögu um að sett verði lög um opinberar rannsóknarnefndir. Í umboði hópsins segir að starf hans skuli ná til nefnda sem skipaðar eru af ríkisstjórn eða öðrum stjórnsluaðilum og því nær umfjöllun hópsins ekki til þingskipaðra rannsóknarnefnda. Ekki er þó ólíklegt að ef til slíkrar lagasetningar kemur, kunni það að hafa áhrif á starfsemi þingskipaðra rannsóknarnefnda, en skv. 3. mgr. 14. gr. a norsku þsk. skal þingið meta að hvaða marki slíkar nefndir lúti almennum reglum um opinberar rannsóknarnefndir.

Í Noregi hafa verið skipaðar sjötíu opinberar rannsóknarnefndir frá því að sú fyrsta var skipuð árið 1827. Hefur þingið skipað einn tíunda þeirra. Annars eru nefndirnar skipaðar af öðrum opinberum aðilum, svo sem ríkisstjórninni í heild, einstökum ráðuneytum eða öðrum stjórnslueiningum. Nefndirnar eru settar á fót af ýmsu tilefni en það má greina sameiginleg einkenni þeirra:

- Þær rannsaka oft hamfarir eða aðra stórviðburði sem eru til mikillar umfjöllunar hjá almenningi.
- Þær eru skipaðar „ad hoc“ og eru því ekki hluti af hinu hefðbundna stjórnkerfi.
- Hugtökin sem notuð eru um nefndirnar eru margvísleg, ýmist er talað um „undersøkelseskomite“, „undersøkelseskommisjon“, „granskingsutvalg“, „granskingskommisjon“, „evalueringsutvalg“ eða „expertutvalg“.

---

<sup>203</sup> Stortingsbehandlingar. Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 82.

- Þær voru sjaldgæfar áður fyrr en tíðni þeirra hefur aukist í seinni tíð.
- Þær skortir innbyrðis samhengi og reglufestu. Í ljósi þess að þær eru skipaðar í tengslum við eitt mál verða ekki til hefðir um starfsemi þeirra. Í langflestum tilvikum eru þeir sem skipaðir eru í slíkar nefndir ekki skipaðir aftur í aðrar nefndir síðar og safnast því ekki upp almenn þekking á starfsemi þeirra.<sup>204</sup>

Vinnuhópur dómsmálaráðherra leggur til í skýrslu sinni að sett verði lög um rannsóknarnefndir. Lögin gilda um sérstaklega skipaðar („ad hoc“) nefndir sem rannsaka nánar tilteknar aðstæður sem varða almannahagsmuni. Skulu slíkar nefndir einungis skipaðar þegar ljóst er að markmiðum rannsóknar verður ekki náð með öðrum hætti. Nefndirnar skulu skipaðar af konungi í ríkisráði og skal við skipanina jafnframt ákveða hvaða aðili í stjórnkerfinu beri ábyrgð á því að fylgja eftir niðurstöðum nefndar. Skulu nefndirnar ekki skipaðar færri en þremur einstaklingum, skal einn þeirra vera löglærður og skal á meðal nefndarmanna vera til staðar sérstök þekking á því málefni sem til rannsóknar er. Nefndirnar skulu vera óháðar og starfa sjálfstætt. Hlutverk þeirra er að rannsaka og skýra tiltekin málsatvik og hægt er að óska eftir að þær tjái sig um ábyrgð, eigi það við. Þær skulu þó ekki fjalla um ábyrgð ráðherra. Að öðru leyti er í drögunum sem nefndin lagði til fjallað um réttarstöðu þeirra sem til rannsóknar eru eða kallaðir eru fyrir nefndirnar og um málsmeðferð fyrir slíkum nefndum, um heimildir þeirra til upplýsingaöflunar og um birtingu skýrslna þeirra. Drögunum svipar um margt til danskra laga um sama efni. Að því er best er vitað hefur Stórþingið ekki tekið afstöðu til tillagna nefndarinnar þegar þetta er ritað.<sup>205</sup>

**Samantekt og ábendingar:** *Fyrirkomulag þingeftirlits í Danmörku tók miklum breytingum með tilkomu laga um rannsóknarnefndir og XVIII. kafla þingskapalaga. Fyrir þessar breytingar var lagaumhverfið um margt líkt því sem er hér á landi, lagaákvæði mörg óskýr og ófullkomin og málsmeðferðarreglur fáar og rýrar. Eftir breytingarnar er ferlið mun skýrara en áður og á það ekki síst við um það sem lýtur að málum þar sem grunur leikur á um refsiverð brot. Skilið hefur verið betur á milli rannsóknar og ákærvalds, en nú er rannsókn falin rannsóknarnefndum sem eru skipaðar sérfræðingum utan þings, en ákvörðunarvald og undirbúningur saksóknar er í höndum þingmanna. Almenn er eftirlitshlutverkið áfram á hendi þingmanna og fastanefnda þingsins auk þeirra eftirlits-*

<sup>204</sup> NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommissioner, bls. 147.

<sup>205</sup> NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommissioner, bls. 137–139.



embætta sem undir þingið heyra, ríkisendurskoðunar og umboðsmanns. Í Danmörku hefur ekki verið farin sú leið að fela sérstakri þingnefnd eftirlitshlutverkið líkt og gert hefur verið í Noregi, en þó er þingskapanefnd falið tiltekið forystuhlutverk í meðferð þessa hlutverks með því að hún undirbýr mál um ábyrgð ráðherra undir ákvörðun þingsins og hefur þá skyldu á sínum herðum að vinna tillögur að meðferð slíkra mála ef upp koma. Þingið hefur eftir sem áður ákvörðunarvaldið um hvort ákæra skuli. Hópurinn telur þær lagabætur sem áttu sér stað í Danmörku í lok síðustu aldar vera skref í rétta átt til að skýra og afmarka betur eftirlitshlutverk þingsins. Á það jafnt við um lögin um rannsóknarnefndir sem og það að hlutverk þingsins, þegar upp koma mál sem varðað geta ráðherra eða fyrrverandi ráðherra ábyrgð, er nú mun skýrara en áður með tilkomu XVIII. kafla þingskapalaga.

Norska fyrirkomulagið um þingeftirlit hefur tekið miklum stakkaskiptum á síðustu árum og áratugum. Fjölmargar nefndir hafa verið settar á laggirnar til að skoða laga- umhverfi þingeftirlits með það í huga að meta hvort eitthvað mætti betur fara. Þar hafa bæði stjórnálmenn og sérfræðingar komið að verki. Af þessum sökum eru til miklar heimildir um þingeftirlit í Noregi, það hefur verið tekið til umfjöllunar í fjölmörgum fræðiritum, auk þess sem nefndir innan þingsins hafa skilað skýrslum með fróðlegri umfjöllun um efnið. Afrakstur þeirrar rannsóknarvinnu hefur skilað sér í breytingum á stjórnarskrá og lögum sem hafa haft það að markmiði að styrkja og þetta lagaumhverfi þingeftirlits. Umbætur þessar standa enn yfir þegar þetta er skrifað, en nú liggur fyrir ný skýrsla frá vinnuhópi dómsmálaráðherra sem lagði til að sett yrðu lög um málsmeðferð fyrir opinberum „ad hoc“-rannsóknarnefndum. Þær miklu rannsóknir sem liggja að baki norska fyrirkomulaginu um þingeftirlit gera að verkum að þar er að finna óhemju mikilvægar heimildir um hugsunina að baki slíku kerfi sem nýta mætti til grundvallar fyrir mögulegar umbætur á lagaumhverfi þingeftirlits hér á landi. Nokkur reynsla er komin á það fyrirkomulag að fela einni tiltekinni fastanefnd lykilhutverk varðandi þing- eftirlit og hefur það að mati flestra reynst vel. En kerfið er í stöðugri þróun og nýverið hefur minni hluta þingsins eða eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar verið veitt heimild til að kalla eftir rannsókn mála, sem án efa lækkar þann þröskuld sem er í vegi þess að slík rannsókn sé sett af stað.

Reynsla nágretta okkar í Danmörku og Noregi af þróun og framkvæmd reglna og lagaákvæða um þingeftirlit er um margt áhugaverð og er eðlilegt að litið sé til þessara landa við endurskoðun á lagaumhverfinu hér á landi. Hópurinn telur rétt að líta til þess sem vel hefur reynst án þess þó að með því sé leitast við að líkja alfarið eftir þeim reglum sem gilda í einu landi frekar en öðru. Í ljósi þessa leggur hópurinn fram eftirfarandi ábendingar og tillögur:

1) Að tekið verði upp hér á landi það fyrirkomulag að fela einni fastanefnd eftirlits-  
hlutverkið með sama hætti og í Noregi. Með því verður unnt að efla eftirlitshlutverk  
þingsins, auk þess sem sérhæfing myndast hjá þeim sem nefndina skipuðu.

2) Að sett verði sérstök lög um skipan og málsmeðferð fyrir opinberum rannsóknar-  
nefndum að fordæmi Dana. Með því verður komið á skýrum lagareglum um skipan og  
störf slíkra nefnda, í stað þess að smíða löggjöf utan um hvert og eitt mál eins og tíðkast  
hefur í seinni tíð.

3) Um undirbúning þingsins undir ákvörðun um það hvort kalla skuli eftir ábyrgð  
telur hópurinn rétt að líta til Noregs enda eðlilegt að slíkt undirbúningshlutverk væri í  
höndum eftirlits- og stjórnskipunarnefndar, verði henni komið á laggirnar.

4) Hópurinn telur rétt að íhuga það að skýra hlutverk Alþingis í stjórnskipaninni  
með því að setja sérstakt ákvæði um þetta hlutverk í stjórnarskrá líkt og gert hefur verið í  
Noregi. Hlutverk þingsins yrði þá skýrara og mætti með slíkri breytingu afmarka mun  
betur mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds í íslenskri stjórnskipan.

5) Samkvæmt þingskapalögum, nr. 55/1991, getur Alþingi ályktað um mál, sbr. 44.  
gr., en að auki er unnt skv. 61. gr. að vísa máli sem er á dagskrá til ríkisstjórnarinnar eða  
einstakra ráðherra, þyki eigi ástæða til að gera um það ályktun. Þingsályktanir og mál sem  
vísað er til ríkisstjórnarinnar geta falið í sér fyrirmæli til ríkisstjórnarinnar. Þótt slík fyrir-  
mæli komi til framkvæmda í flestum tilvikum er ekki kveðið á um það í þingskapalögum  
að þau séu bindandi fyrir ríkisstjórnina en þó geta þau varðað mjög stór og flókin álitamál.  
Í ljósi þingræðisreglunnar og eftirlitshlutverks Alþingis verður að telja eðlilegt að slíkum  
fyrirmælum sé fylgt eftir af hálfu þingsins, svo unnt sé að meta hvort og með hvaða hætti  
málum hefur verið framfylgt af hálfu framkvæmdarvaldsins. Hópurinn leggur því til að í  
þingskapalögin verði tekið upp ákvæði að norskri fyrirmynd sem skyldi ríkisstjórnina til  
að skila árlega skýrslu til þingsins um framfylgni ályktana frá þinginu og að tiltekinni  
nefnd innan þingsins verði falið að gefa álit um skýrsluna til þingsins, þar sem hún sé  
tekin til umræðu.

## Heimildaskrá

Andenæs, Johannes og Fliflet, Arne (2006). Statsforfatningen i Norge. Oslo.  
Universitetsforlaget.

Betænkning (1996) nr. 1315 om undersøgelsesorganer. Afgivet af Udvalget  
vedrørende Undersøgelsesorganer. Folketinget.

Bryndís Hlöðversdóttir (2005). „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.“ Rannsóknir í Félagsvísindum VI. (Ritst. Róbert Spanó). Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Bls. 71–85.

Christensen, Jens Peter (1997). Ministeransvar. Århus. Jurist- og økonomforbundets forlag.

Dokument nr. 14 (2002–2003). Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon. (Frøiland skýrslan).

Giertsen, Johan (2008). Gransking. Bergen. Universitetsforlaget.

Helset, Per og Stordrange, Björn (1998). Norsk statsforfatningsret. Oslo. Ad Notam Gyldendal

Karnov.

NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner. Utredning fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet, 4. mai 2007. Sótt 1. júní 2009 af slóðinni: <http://www.regjeringen.no/pages/2184015/PDFS/NOU200920090009000DDDPDFS.pdf>.

Rønnemoes, Dorte; Wørmer, Michala og Skovsted, Ib (2005). Håndbog i Folketingsarbejdet. Ritstj: Morten Engberg og Finn Sørensen. Sótt af heimasíðu danska þingsins, þann 3. júlí 2009 af slóðinni: <http://www.ft.dk/pdf/haandbog.pdf>.

Sejersted, Fredrik (2002). Kontroll og konstitusjon. Oslo. Cappellen akademisk forlag

Smith, Eivind (2009). Konstitusjonelt demokrati. Bergen. Fagbokforlaget.

Stortingsbehandlinger.

Talevski, Oliver; Christensen, Jens Peter og Dethlefsen Claus (2002). Undersøgelseskommisioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle. Jurist – og Økonomforbundets Forlag. København.

Zahle, Henrik (2001). Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering. København. Christian Ejlers Forlag.

## IV. Upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis

### 1. Almenn

Hafi alþingismenn ekki aðgang að nauðsynlegum upplýsingum er útilokað að þeir geti tekið sjálfstæða afstöðu í málum sem eru til umfjöllunar á Alþingi. Þetta á við í öllum tegundum þingmála, hvort sem um er að ræða lagafrumvörp, þingsályktanir eða mál sem tengjast eftirlitshlutverki Alþingis. Þá geta rangar eða villandi upplýsingar haft áhrif á afstöðu þingmanna og um leið á niðurstöðu mála. Það getur leitt til þess að fallist sé á ráðstafanir sem ella hefði ekki verið gripið til eða þingið hafni tillögu sem hefði hlotið samþykki ef réttar upplýsingar hefðu legið fyrir. Röng upplýsingagjöf til Alþingis grefur því undan undirstöðum lýðræðislegrar ákvörðunartöku. Því skiptir miklu að lagðar séu réttar og nægilega greinargóðar upplýsingar fyrir Alþingi svo að alþingismenn geti tekið upplýsta afstöðu í hagsmunamálum samfélagsins.

Ekki eru í lögum gerðar neinar kröfur til þeirra upplýsinga sem einstakir þingmenn leggja til grundvallar afstöðu sinni í málum. Út frá þessu sjónarhorni er sama hvaðan þær koma og hversu áreiðanlegar þær eru. Það verða þingmenn að eiga við samvisku sína en geta þó þurft að skýra afstöðu sína og bera á henni pólitíska ábyrgð gagnvart kjósendum.<sup>206</sup> Hins vegar er ljóst að Alþingi styðst í mjög miklum mæli við upplýsingar sem ráðherrar leggja fyrir þingið og rekja má til framkvæmdarvaldsins. Á ráðherrum kunna að hvíla ákveðnar lagalegar skyldur í tengslum við þessa upplýsingagjöf og þingmenn átt lagalegan rétt til upplýsinga frá þeim. Með lagalegri skyldu er þá átt við að hún leiði af réttarreglu og að mögulegt sé að framfylgja henni á einn eða annan hátt eftir lögformlegum leiðum eða að sá sem skyldan hvílir á geti sætt lagalegri ábyrgð brjóti hann gegn henni.<sup>207</sup> Einnig kunna að gilda ákveðnar lagareglur um framkvæmd upplýsingajafar ráðherra þó að ekki sé um að ræða skyldu í þessari merkingu til að veita upplýsingar.

Í samþykkt forsætisnefndar er sérstaklega óskað eftir því að starfshópurinn skoði hvort þörf sé á að setja skýrari reglur um upplýsingagjöf ráðherra til þingsins og skyldu hans til að svara erindum frá Alþingi. Enn fremur er farið fram á að hópurinn taki til athugunar hvort afmarka þurfi betur rétt þingmanna til fyrirspurna á Alþingi og til að óska skýrslna ráðherra. Fyrri atriðið snýr að skyldum ráðherra almennt gagnvart þinginu til að láta upplýsingar í té en það síðara að rétti þingmanna til að kalla eftir upplýsingum, sbr. einkum 54. gr. stjórnarskrárinnar og 46. gr. og 49. gr. þingskapa. Þó að hér sé ekki um

---

<sup>206</sup> Sejersted, Fredrik (2002), *Kontroll og konstitusjon*, bls. 662.

<sup>207</sup> Sjá t.d. Smith, Eivind (1997), *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, bls. 39–40.

sama álitæfnið að ræða hefur starfshópurinn ákveðið að fjalla um þessi atriði í einu lagi þar sem þessi atriði tengjast náið.

Í nágrannaríkjunum gilda reglur sem taka á báðum þessum atriðum eins og nánar verður vikið að í næstu köflum. Þar hefur þróunin verið í þá átt að færa í stjórnarskrá eða þingsköp fyrir mæli sem áður voru reist á óskráðum reglum eins og réttarvenju. Nauðsynlegt er að greina réttarstöðuna að þessu leyti hér á landi út frá gildandi reglum svo og framkvæmdinni á Alþingi eftir því sem tók eru á. Í tengslum við hvert atriði er vikið að mati vinnuhópsins á því hvort ástæða sé til úrbóta á þeim reglum sem um þetta gilda. Þar verður meðal annars höfð hliðsjón af framangreindum reglum í Noregi og Danmörku auk þess sem litið verður til reglna í Svíþjóð og Finnlandi eftir því sem efni standa til.

## 2. Almenn upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra gagnvart Alþingi

### 2.1 Lagagrundvöllur

Með almennri upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra er átt við almennar viðmiðanir um það hvenær ráðherra er skylt að leggja upplýsingar fyrir Alþingi og hvaða kröfur eru gerðar til upplýsinganna. Hér á landi hefur ekki farið fram ítarleg rannsókn á því hvort slíkar skyldur hvíli á ráðherrum samkvæmt gildandi rétti og þá hvert inntak þeirra sé. Ólafur Jóhannesson vék þó að fyrirspurnum þingmanna og skýrslubeiðnum og taldi réttilega að með þessum úrræðum væri þinginu gefið færi á að fylgjast með stjórninni. Fyrirmæli um þennan rétt þingmanna væru í stjórnarskránni en nánar væri kveðið á um fyrirspurnir og skýrslubeiðni í þingsköpum. Þá fullyrti hann, án ítarlegs rökstuðnings, að ráðherra væri „vafalaust skylt að svara fyrirspurn“ sem leyfð hefði verið. Hins vegar væru sérstök viðurlög ekki lögð við vanrækslu í þessu efni „en sjálfsagt yrði hún talin til almennrar vanrækslu í embætti og gæti þannig orðið refsiverð“. Hann benti þó á að stundum gæti verið álitamál „hversu ítarlegs og nákvæms svars væri hægt að krefjast af ráðherra“ og hugsanlegt væri að fyrirspurn varðaði efni sem „ráðherra telur sér ekki heimilt að ræða, en í því tilfalli hefði þingið ekki átt að leyfa fyrirspurnina“.<sup>208</sup>

Í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda frá 1999 kvað við svipaðan tón. Þar sagði að Alþingi hefði „stjórnarskrárvarinn rétt til að afla upplýsinga frá ráðherra“ og honum væri „skylt að svara fyrirspurn eða skýrslubeiðni, sem leyfð hefur verið“ á grundvelli 54. gr. stjórnarskrárinnar. Eftir sem áður hefði ráðherra ákveðið mat um það

---

<sup>208</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 272. – Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 266.

hvernig hann setti svör við fyrirspurnum fram, „svo lengi sem þau eru rétt og nægilega ítarleg þannig að upplýst umræða geti fari fram um efnið“.<sup>209</sup>

Framangreind umfjöllun einskorðaðist við upplýsingagjöf í tilefni af óskum alþingismanna um svör eða skýringar frá ráðherrum. Ekki er þar vikið að skyldum ráðherra í öðrum tilvikum svo sem í tengslum við þingmál sem ríkisstjórnin á frumkvæði að. Í grein eftir Eirík Tómasson um ráðherraábyrgð, sem birtist árið 2005, var vikið að slíkri almennri upplýsinga- og sannleiksskyldu og athygli vakin á því að ekki væri fjallað um brot á slíkri skyldu í ráðherraábyrgðarlögunum hér á landi eins og gert væri í dönskum lögum um sama efni. Hann benti á að þar sem ekki sé mælt fyrir um þessa skyldu berum orðum í íslenskum lögum, hvorki í stjórnarskránni né í öðrum lögum, væri vafasamt að ráðherra yrði refsað þótt hann yrði uppvis að því að hafa gefið Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða haldið mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir Alþingi.<sup>210</sup> Mælti hann með því að tekið yrði upp ákvæði þessa efnis í ráðherraábyrgðarlög hér á landi og vísaði þar meðal annars til þess að sú skylda hvíldi „á ráðherrum samkvæmt stjórnskipulegri stöðu þeirra að upplýsa þingið um þá starfsemi stjórnsýslunnar, sem undir þá heyrir, þ. á m. um það sem þeir og undirmenn þeirra hafa aðhafst, að minnsta kosti ef eftir því er leitað af þingmönnum, sbr. 54. gr. stjórnarskrárinnar.“ Taldi hann eðlilegt að brot á slíkri skyldu væru refsiverð eins og t.d. þagnarskyldubrot. Þá vísaði hann til þess að eðlilegt væri að skerpa á þessari skyldu í ljósi þess að hún yrði æ þýðingarmeiri eftir því sem stjórnsýsla ríkisins yrði umfangsmeiri og sérhæfðari.<sup>211</sup>

Eins og ráða má þessari umfjöllun telja fræðimenn hér á landi að upplýsingaskylda hvíli á ráðherrum þegar alþingismenn leita upplýsinga, afstöðu eða skýringa ráðherra og að svör ráðherra í tilefni af fyrirspurnum verði að vera sannleikanum samkvæm. Þar er vísað til stjórnarskrárvarins réttar alþingismanna til upplýsinga skv. 54. gr. stjórnarskrárinnar. Meiri óvissa virðist hins vegar ríkja um hvort slík skylda taki til upplýsingagjafar ráðherra til Alþingis í öðrum tilvikum, sbr. umfjöllun Eiríks. Hann virðist a.m.k. ekki telja unnt að staðhæfa fyrirvaralaust að almenn upplýsinga- og sannleiksskylda hvíli á ráðherrum með því einu að vísa til stjórnskipulegrar stöðu þeirra.

Vinnuhópurinn telur óvíst hvort leiða megi slíka almenna lagaskyldu af stjórnskipulegri stöðu ráðherra einni sér og nauðsynlegt sé að finna henni traustari stoð í viðteknum réttarheimildum. Þingræðisreglan, eins og hún hefur venjulega verið skilgreind, tekur út af fyrir sig ekki á þessu atriði, þótt hún veiti þinginu færi á að bregðast við ef ráðherra heldur mikilvægum upplýsingum leyndum eða skýrir þinginu rangt frá. Til

---

<sup>209</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 106–107.

<sup>210</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð, bls. 139–140.

<sup>211</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð, bls. 141.

samanburðar má nefna að í Noregi var lengst af talið að almenn upplýsinga- og sannleiksskylda af þessu tagi hvíldi á ráðherrum gagnvart Stórþinginu á grundvelli stjórnskipunarvenju sem byggðist á niðurstöðu allmargra mála þar sem tekist hafði verið á um það hvort upplýsingar sem ráðherra veitti þinginu væru réttar eða nægilega greinargóðar.<sup>212</sup> Fræðimenn virtust þó sammála um að ráðherra væri ekki skylt að eiga frumkvæði að því að veita upplýsingar sem hann byggir yfir nema í málum sem ríkisstjórnin legði fyrir þingið.<sup>213</sup>

### 2.1.1 Vísbendingar í settri löggjöf?

Athugun á ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar leiðir í ljós að þar er ekki vikið að upplýsingagjöf ráðherra við Alþingi að öðru leyti en því að alþingismönnum er tryggður réttur í 54. gr. til að óska upplýsinga frá ráðherrum. Sá réttur helgast af stjórnskipulegri stöðu ráðherra gagnvart Alþingi þar sem meginreglan er að þeir skulu standa reikningsskil athafna sinna og athafnaleysis gagnvart þinginu eins og fram hefur komið. Ekkert ákvæði stjórnarskrárinnar gefur á hinn bóginn tilefni til að ætla að almenn upplýsinga- og sannleiksskylda hvíli á ráðherrum þegar þessum tilvikum sleppir. Þá er í lögum um ráðherraábyrgð ekkert ákvæði er lýtur að upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis. Í þingsköpum er heldur ekki að finna ákvæði sem gerir kröfu til þess að ráðherrar leggi réttar upplýsingar fyrir Alþingi eða fjallað á einn eða annan hátt um umfang slíkrar upplýsingagjafar. Í settri löggjöf er því ekki hægt að finna ákvæði sem gefur til kynna að hér á landi gildi almenn lagaregla þess efnis að ráðherrum sé skylt að gefa Alþingi réttar upplýsingar, að þær megi ekki vera villandi eða að óheimilt sé að halda mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir Alþingi.

---

<sup>212</sup> Fræðimenn virðast ekki að öllu leyti hafa verið einhuga um inntak reglunnar. Sumir álitu að hún fæli í sér skyldu til að láta þinginu í té réttar upplýsingar og að þær væru nægilegar til að það gæti tekið upplýsta afstöðu. Aðrir töldu ráðherra aðeins skylt að láta þinginu í té þær upplýsingar sem höfðu verulega þýðingu fyrir meðferð þingsins á viðkomandi máli og að þessar upplýsingar mættu hvorki vera rangar né villandi. Þá virðist norska fræðimenn hafa greint á um við hvers konar réttarheimild reglan styðst. Sjá Dokument nr. 14. (2002–2003), bls. 40–44. – Smith, Eivind (1997), Regjeringens opplysningsplikt, bls. 58 og 147–150. – Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, 698 og 726.

<sup>213</sup> Inntak þessarar stjórnskipunarvenju var bundið í norsku stjórnarskrána árið 2007. Þar er nú kveðið á um að ríkisstjórninni beri að láta þinginu í té allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir umfjöllun um mál sem hún leggur fyrir þingið og að ráðherrum sé óheimilt að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir þingið eða stofnanir þess. Samhliða var lögum um ráðherraábyrgð breytt og er nú lögð refsing við því ef ráðherra vanrækir upplýsingaskyldu sína við Stórþingið.

## 2.1.2 Réttarvenja?

Athugun á því hvort skylda af þessu tagi geti byggst á réttarvenju kallar á rannsókn á þeim málum sem komið hafa til kasta þingsins þar sem reynt hefur á upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis. Mál þar sem tekist hefur verið á um þessi atriði hafa þó sjaldan verið leidd til lykta á þann hátt að draga megi skýra ályktun um afstöðu þingmanna og ráðherra til þessa álitaefnis. Þá er starfshópnum ekki kunnugt um nema eitt mál, sem ekki tengist svörum ráðherra við fyrirspurnum eða í óundirbúnum fyrirspurnatíma, þar sem ráðherra hefur verið borinn sökum um að hafa veitt þinginu ófullnægjandi upplýsingar. Í því máli varð hins vegar engin umræða eða eftirmál.<sup>214</sup> Í öðru máli, Lindarmálinu svokallaða, var aftur á móti hart deilt um hvort þáverandi viðskiptaráðherra hefði veitt Alþingi rangar upplýsingar í óundirbúnum fyrirspurnatíma í júní 1996:

### *Lindarmálið*

Þingmaður spurði viðskiptaráðherra í óundirbúnum fyrirspurnatíma hvort það væri rétt, sem fram hefði komið í fréttum, að tap Landsbankans vegna Lindar, sem var dótturfyrirtæki bankans, næmi á milli 600 og 700 millj. kr. og hvernig bankanum væri ætlað að ráða við þetta tap miðað við erfiða eiginfjárstöðu hans. Ráðherra svaraði að hann vissi ekki hvert væri tap Landsbankans á einstökum eignarfyrirtækjum bankans. Hins vegar lægju allar upplýsingar fyrir um heildartap bankans í þingskjölum. Þá upplýsti hann að bankaráð Landsbankans væri að fjalla um útlánatöp bankans og að hann byggist fastlega við að málefni Lindar yrðu skoðuð í því samhengi. Í máli hans síðar í umræðunni kom fram að það hefði ekki verið sundurgreint nákvæmlega hverju bankinn hefði tapað, hvorki á einstökum fyrirtækjum né einstaklingum, enda héldi hann að það væru upplýsingar sem væru trúnaðarmál. Hann hefði eins og aðrir heyrt í fjölmiðlum hvert tapið hefði verið vegna tiltekens fyrirtækis, eins og hann orðaði það, en hann treysti sér ekki til að fullyrða að þær upplýsingar væru réttar.

Næstum tveimur árum síðar óskaði sami þingmaður eftir skriflegu svari um rekstur Lindar og tap Landsbankans sem rekja mátti til hans. Í svari ráðherra var m.a. greint frá tapi bankans af starfsemi Lindar. Jafnframt kom þar fram að bankaráð Landsbankans hefði í janúar 1996 farið þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún færi yfir gögn málsins. Skýrsla Ríkisendurskoðunar hefði síðan fengið umfjöllun í bankaráði ásamt því sem hún hefði verið kynnt viðskiptaráðherra. Í umræðu um svar ráðherrans upplýsti þingmaðurinn að skýrsla Ríkisendurskoðunar væri dagsett 29. mars

---

<sup>214</sup> Þar sakaði stjórnarandstöðuþingmaður iðnaðarráðherra um að bera ábyrgð á því að skýrslu jarðeðlisfræðings, þar sem gerðar voru athugasemdir við virkjunaráformin við Kárahnjúka, hefði verið haldið leyndri meðan frumvarp um að veita leyfi til virkjunarinnar var til meðferðar á Alþingi. Sjá ræðu á vef Alþingis: <http://www.althingi.is/altext/raeda/133/rad29961012T105002.html>



1996 en svar ráðherrans við fyrirspurn þingmannsins verið veitt 3. júní sama ár. Því spurði hann hvort ráðherra hefði ekki haft skýrsluna undir höndum þegar svarið var veitt og ef svo var, hvort hann hefði farið með rangt mál í þinginu. Ráðherra svaraði að hann hefði verið með skýrsluna undir höndum og að þar hafi komið fram að Landsbankinn hefði gengið í ábyrgðir fyrir Lind upp á 400 millj. kr. Hann hefði ekki við þessa umræðu getað farið að staðfesta eða hafna því sem spurt var um, þ.e. hvort tapið hefði verið 600 til 700 millj. kr. Nokkur umræða varð um þennan þátt málsins. Þar sagði viðskiptaráðherra m.a.: „Ég tek undir það með hv. þm. Steingrími J. Sigfússyni að mikilvægt er að ráðherrar svari eins ítarlega og rétt og nokkur kostur er. Það er hins vegar mjög erfitt að svara mjög ítarlega í óundirbúnum fyrirspurnum ef menn ætla að verða mjög nákvæmir á tölum. Hv. þm. kom inn á að tapið væri 600–700 millj. kr. og mig rámaði í það eftir að hafa lesið skýrslu Ríkisendurskoðunar að þær upphæðir gæti ég hvergi fundið í skýrslunni. Ég mundi að ábyrgðir sem Landsbankinn hafði gengið í fyrir Lind voru 400 millj. kr.“

Málið kom á ný til umræðu daginn eftir undir liðnum athugasemdir um störf þingsins. Þar var talið að ráðherra hefði ekki aðeins haft skýrslu Ríkisendurskoðunar undir höndum þegar málið var til umfjöllunar í þinginu 3. júní 1996 heldur einnig bréf bankaráðs þar sem fram hefði komið að tap bankans vegna Lindar hefði verið mun meira en 400 millj. kr. Var ráðherrann sakaður um að hafa leynt þinginu upplýsingum og að upp væri kominn alvarlegur trúnaðarbrestur milli þingsins og ráðherra. Ráðherra tók þá fram að hann hafi í júní 1996 ekki haft greinargóðar upplýsingar um tapið: „Þess vegna passaði ég mig á því að fullyrða ekkert um það hvert tapið væri...“

Tillaga kom fram hjá nokkrum þingmönnum stjórnarandstöðunnar um skipun rannsóknarnefndar samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til að fjalla um málefni Landsbankans, þar á meðal um „samskipti viðskiptaráðherra við Alþingi þar sem ráðherrann ýmist flutti þinginu rangar upplýsingar eða leyndi það upplýsingum“. Tillögunni var vísað frá með rökstuddri dagskrá. Hún var rökstudd með því að ráðherra hefði gert fullnægjandi grein fyrir samskiptum sínum við Alþingi vegna þessa máls. Í skýringum ráðherra, sem þarna er vísað til, kom fram að hann hefði látið tvo valinkunna hæstaréttarlögmenn skoða málið. Hafi þeir komist að þeirri niðurstöðu að svar ráðherra við óundirbúinni fyrirspurn 3. júní 1996 hafi „ekki verið rangt“ og honum hafi verið óheimilt að fjalla um skýrslu Ríkisendurskoðunar á Alþingi „áður en ákvörðun um framhald málsins hafði verið tekin af þar til bærum aðilum“. Um fyrra atriðið var sérstaklega vísað til þess að um var að ræða óundirbúið svar um tap af rekstri tiltekins fyrirtækis og að óábyrgt væri að fjalla um slík málefni opinberlega meðan ekki lögju fyrir nákvæmari upplýsingar en ráðherra hafði á þessum tímapunkti. Um síðara atriðið var vísað til þess að í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefðu verið hugleiðingar um ábyrgð ýmissa einstaklinga og bankaráð hafði þá til skoðunar hvort höfða skyldi mál á hendur þeim eða krefjast opinberrar rannsóknar á málefnum Lindar hf. Þar sem um væri að ræða „ábendingar um hugsanleg refsiverð brot tiltekinna einstaklinga yrði að telja að ráðherra hafi verið óheimilt að fjalla um skýrsluna á Alþingi“ á þessu tímamarki.

Með því að samþykkja tillöguna um rökstudda dagskrá virðist meiri hluti Alþingis hafa talið nægilega fram komið að svar ráðherra 1996 hefði ekki verið rangt. Líklega má draga þá ályktun af þessu, svo og af ummælum viðskiptaráðherra sjálfs, að ráðherra hefði verið talinn hafa vanrækt skyldu sína ef hann hefði sagt Alþingi rangt frá miðað við þá vitneskju sem hann bjó yfir á þeim tíma. Í ljósi þess að upplýsingarnar voru veittar í óundirbúnum fyrirspurnatíma og einnig af því að þær voru óljósar og vörðuðu viðkvæma fjárhagsstöðu fyrirtækis virðast hins vegar ekki hafa verið gerðar miklar kröfur til svars ráðherra. Þessi niðurstaða gefur vísbendingu um að álitnið sé að á ráðherrum hvíli skylda að skýra rétt frá þeirri vitneskju sem þeir búa yfir, a.m.k. þegar eftir því er leitað. Að öðru leyti verða ekki dregnar skýrar ályktanir af framkvæmd um inntak almennrar upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi.

### 2.1.3 Aðrar réttarheimildir?

Hugsanlega er hægt að leita í smiðju annarra óskráðra réttarheimilda eins og meginreglna laga eða eðlis máls til að finna stoð fyrir almennri upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra. Þar hafa lýðræðisrök sérstaka þýðingu. Gera verði ákveðnar kröfur til ráðherra þegar þeir leggja upplýsingar fyrir Alþingi þar sem röng eða villandi upplýsingagjöf getur raskað þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipunin er reist á enda geta rangar upplýsingar sem lagðar eru fyrir þingið leitt til þess að það komist að annarri niðurstöðu en ef þær hefðu verið réttar. Stjórnkerfið yrði tæplega talið uppfylla kröfur um lýðræðislega stjórnarhætti ef fallist væri á að ráðherra gæti blekkt Alþingi til fylgilags við tillögur sínar. Með hliðsjón af þessum (augljósu) staðreyndum má ætla að einhverjar skyldur hvíli á ráðherra við almenna upplýsingagjöf til Alþingis á grundvelli eðlis máls eða meginreglna laga. Hins vegar leiðir þessi ályktun ekki til skýrrar niðurstöðu um inntak reglunnar.

## 2.2 Réttarstaðan í nágrannaríkjunum

Í Noregi og Danmörku hvílir almenn sannleiks- og upplýsingaskylda á ráðherrum gagnvart löggjafarþingum ríkjanna. Eins og áður er vikið að var í Noregi talið að þessi regla væri reist á stjórnskipunarvenju en hún var færð í stjórnarskrá árið 2007. Þótti svo mikilvæg réttarregla í norskri stjórnskipun eiga heima í stjórnarskránni auk þess sem það væri í samræmi við meginreglu um réttaröryggi að hún væri reist á skráðum fyrirmælum. Með því væri einnig hægt að útfæra hana með skýrari hætti en áður og eyða óvissu um inntak reglunnar.<sup>215</sup> Þá var bent á að eðlilegt væri að greina á milli skyldunnar sem í

---

<sup>215</sup> Innst. S. nr. 94 (2006–2007), bls. 4.

reglunni fælist, sem kæmi fram í stjórnarskrá, og refsíabyrgðar ráðherra þegar hann vanrækir skylduna, sem fjallað væri um í lögum um ráðherraábyrgð.<sup>216</sup>

Samkvæmt ákvæðinu í norsku stjórnarskránni ber ríkisstjórninni að láta þinginu í té allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar við umfjöllun þeirra mála sem hún leggur fyrir þingið. Þá er ráðherra óheimilt er að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir þingið eða stofnanir þess.<sup>217</sup> Samhliða var lögum um ráðherraábyrgð breytt. Þar er nú refsing lögð við því ef ráðherra vanrækir upplýsingaskyldu sína við norska Stórþingið. Rétt er að vekja athygli á því að ráðherra er aðeins skylt að eiga frumkvæði að því að veita upplýsingar í málum sem ríkisstjórnin leggur fram. Í þeim tilvikum hvílir bæði jákvæð skylda á ráðherranum, þar sem gerðar eru ákveðnar kröfur um umfang upplýsingagjafarinnar, og neikvæð skylda þess efnis að upplýsingarnar megi ekki vera rangar eða villandi. Í öðrum tilvikum, t.d. þegar ráðherra svarar fyrirspurn þingmanns, hvílir hins vegar aðeins neikvæð skylda á honum, þ.e. að honum er óheimilt að leggja fyrir þingið rangar eða villandi upplýsingar.

Í Danmörku er almenn sannleiksskylda ráðherra gagnvart Þjóðþinginu ekki stjórnarskrárbundin. Hún kemur hins vegar fram í 2. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna þar sem segir að ráðherra beri á því refsíabyrgð ef hann veitir þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur upplýsingum leyndum í máli sem þingið hefur til meðferðar og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því.<sup>218</sup> Hér er skyldan alfarið neikvæð enda kemur hún fram í réttarreglu sem mælir fyrir um refsíabyrgð. Hún felur þó ekki aðeins í sér bann við því að skýra þinginu rangt frá heldur leggur jafnframt þá skyldu á ráðherra (frumkvæðisskyldu) að leggja fyrir þingið ákveðnar upplýsingar við tiltekna aðstæður. Til þess verður málið sem upplýsingarnar varða að vera til meðferðar í þinginu og upplýsingarnar að hafa verulega þýðingu fyrir það. Ekki skiptir hins vegar máli hvort þingið eða ríkisstjórnin lagði málið fram.

Í stjórnarskrá Finnlands, sem tók gildi árið 2000, er kveðið á um rétt þingsins til upplýsinga frá ríkisstjórninni sem þingið þarf á að halda til að fjalla um mál. Þá er jafnframt lögð skylda á ráðherra að tryggja að þingnefndir og aðrar stofnanir þingsins fái tafarlaust

---

<sup>216</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003), bls. 46.

<sup>217</sup> Ákvæði 82. gr. norsku stjórnarskrárinnar er svohljóðandi: „Regjeringen skal meddele Stortinget alle de Oplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger. Intet medlem af Statsraadet maa fremlægge urigtige eller vildledende Oplysninger for Stortinget eller dets Organer.“

<sup>218</sup> Ákvæðið hljóðar svo í lögnum: „Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.“ Fjallað er um sannleiksskylduna í danskri réttarfrumkvæmd hjá Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 359–370.

nauðsynleg gögn og upplýsingar sem stjórnvöld hafa undir höndum. Hér er upplýsingaskyldan að öllu leyti jákvæð en ekki vikið sérstaklega að sannleiksskyldu ráðherra.

## 2.3 Er hyggilegt að lögfesta reglur um almenna upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra?

Ákveðnar kröfur virðist mega gera samkvæmt gildandi rétti til upplýsingagjafar ráðherra til Alþingis en slík upplýsingagjöf þarf að vera sannleikanum samkvæm. Inntak og gildissvið almennrar upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra er þó afar óljóst enda hafa íslenskir fræðimenn á sviði stjórnskipunarréttar lítið fjallað um þessi atriði. Það er skiljanlegt enda efniviður úr innlendri stjórnskipunarframkvæmd afar rýr og löggjöf veitir engar vísendingar.

Mikilvæg lýðræðisrök leiða aftur á móti til þess að ríka áherslu verður að leggja á að Alþingi fái ávallt réttar og nægilega greinargóðar upplýsingar til að geta tekið upplýsta afstöðu í þeim málum sem koma til umfjöllunar þingsins. Réttaróvissa á þessu sviði er að mati vinnuhópsins afar óæskileg. Þá ná þær kröfur sem leiða má af framkvæmd, um að ráðherra sé óheimilt að skýra þinginu rangt frá þeirri vitneskju sem hann býr yfir, skammt í samanburði við reglur um sama efni í nágrannaríkjunum.

Vinnuhópurinn telur að meðan inntak skyldunnar er óljóst sé ólíklegra en ella að ráðherra verði látinn sæta pólitískri ábyrgð leggi hann ekki fram viðhlítandi upplýsingar fyrir Alþingi eða leyni þingið mikilvægum upplýsingum. Ábyrgðin verði hins vegar skýrari með lögfestingu á fyrirmælum um slíka skyldu auk þess sem það auðveldar ráðherrum og alþingismönnum að gera sér grein fyrir hvar mörkin liggja. Vinnuhópurinn leggur því til að lögfestar verði ákveðnar reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra.

Við útfærslu löggjafar á þessu sviði þarf að taka afstöðu til nokkurra mikilvægra atriða:

Huga þarf að því hvort reglan eigi heima í stjórnarskrá eða í almennum lögum. Vinnuhópurinn telur eðlilegt í ljósi þess að reglan snertir grundvallaratriði í samskiptum ríkisstjórnar og Alþingis að hún verði í fyllingu tímans sett í stjórnarskrá. Til að byrja með mætti setja ákvæði af þessu tagi í almenn lög.

Þá þarf að taka til athugunar hvort vanræksla á skyldunni eigi að vera refsiverð. Að óbreyttum ákvæðum ráðherraábyrgðarlaga verður að ætla að ákvæði í stjórnarskrá um þetta efni myndi leiða sjálfkrafa til þess að brot á skyldunni væru almennt refsiverð skv. c-lið 8. gr. ráðherraábyrgðarlaga. Sama á við ef skyldan kæmi fram í almennum lögum, sbr. b-lið 9. gr. laganna. Það væri aftur á móti í samræmi við fyrirkomulagið í Danmörku og Noregi ef refsíábyrgð á slíkri vanrækslu kæmi fram í ráðherraábyrgðarlögum og undirstrikaði þýðingu reglunnar.

Einnig verður að taka afstöðu til þess hvort framsetning reglunnar eigi að byggjast á jákvæðri eða neikvæðri skyldu, sbr. ólíkar útfærslur á því í löggjöf í Danmörku, Noregi og Finnlandi.

Enn fremur er rétt að athuga hvenær ráðherrum beri að eiga frumkvæði að því að leggja fyrir þingið upplýsingar. Vakin er athygli á því að bæði í Danmörku og Noregi vaknar slík frumkvæðisskylda aðeins þegar upplýsingarnar hafa þýðingu fyrir mál sem eru til umfjöllunar á löggjafarþingunum. Ekki er lögð skylda á ráðherra að eiga frumkvæði að því að halda þingunum upplýstum um þjóðfélagsmál almennt eða um viðbrögð og verkefni ráðuneyta eða annarra stjórnvalda. Þessi aðgreining er að mati vinnuhópsins skynsamleg enda yrði erfitt að afmarka hvar mörk svo víðtækrar upplýsingaskyldu ættu að liggja. Vinnuhópurinn tekur hins vegar ekki afstöðu til þess hvort rétt sé að greina að þessu leyti milli mála sem ríkisstjórnin eða einstakir ráðherrar leggja fyrir Alþingi eða hvort um þingmannamál sé að ræða, eins og gert er í Noregi.

Síðast en ekki síst verður að athuga hversu langt eigi að ganga við afmörkun á umfangi þeirra upplýsinga sem ráðherra er ætlað að leggja fyrir Alþingi. Á að binda það t.d. við allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir umfjöllun þingsins um fyrirbyggjandi mál eða afmarka það við upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu?

### 3. Réttur alþingismanna til upplýsinga frá ráðherra

#### 3.1 Stjórnarskráin

Ákvæði 54. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

Heimilt er alþingismönnum, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu.

Nokkur efnisatriði þessa ákvæðis hafa staðið óbreytt í stjórnarskránni síðan 1874 en önnur tekið breytingum. Á þeim tíma var hverjum alþingismanni veitt heimild til að bera upp „sérhvert opinbert mál“ í þeirri þingdeild sem hann átti sæti í, ef deildin leyfði það, og „beiðast þar um skýrslu“, sbr. 37. gr. Þessu ákvæði var lítillega breytt árið 1920 (50. gr.). Ekki var lengur talað um opinbert mál heldur um almennt mál auk þess sem tekið var fram að ráðherra gæfi skýrsluna. Þetta ákvæði var svo óbreytt í lýðveldisstjórnarskránni 1944 (54. gr.).

Með stjórnarskipunarlögum 1991 komst ákvæðið í þann búning sem það er nú í. Almennu máli var breytt í opinbert málefni og greint á milli fyrirspurna og skýrslna auk þess sem breytingar voru gerðar vegna þess að deildaskipting þingsins var afnumin. Þá var

ekki lengur talað um að hverjum alþingismanni væri heimilt að bera upp sérhvert almennt mál og beiðast um það skýrslu ráðherra heldur kveðið á um að alþingismenn (í fleirtölu) gætu borið fram fyrirspurn eða beið um skýrslu. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði það eitt um þessa breytingu að verið væri að staðfesta framkvæmd á meðferð fyrirspurna og skýrslna á Alþingi.<sup>219</sup>

### 3.2 Þingsköp

Þingmenn hafa nokkur úrræði í þingsköpum til að leita eftir upplýsingum frá ráðherrum eins og vikið var að í I. kafla. Þeir geta beið ráðherra um skýrslu um opinbert málefni samkvæmt 46. gr. þingskapa, borið fram skriflega fyrirspurn um opinbert málefni eða einstakt atriði þess, sbr. 49. gr. þingskapa, sem er ýmist svarað munnlega eða skriflega, borið fram munnlega fyrirspurn á þingfundi samkvæmt 7. mgr. 49. gr. þingskapa og efnt til umræðu utan dagskrár samkvæmt 50. gr. þingskapa.

Þingnefndir geta einnig leitað upplýsinga hjá ráðherra og raunar víðar. Í þingsköpum er sérstaklega vikið að því að þingnefndir geti fengið ráðherra á sinn fund, sbr. 3. másl. 2. mgr. 15. gr. og 3. mgr. 18. gr. Þá getur þingnefnd samkvæmt 28. gr. óskað skriflegra umsagna um mál sem hún hefur til umfjöllunar frá aðilum utan þings auk þess sem nefnd getur samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra. Sérstakar reglur hafa enn fremur verið settar um opna nefndarfund eins og vikið var að í I. kafla og nánar verður fjallað um í V. kafla. Samkvæmt þeim getur fastanefnd óskað eftir því að ráðherrar, forstöðumenn sjálfstæðra ríkisstofnana eða fulltrúar hagsmunaaðila komi á opinn nefndarfund til að veita munnlegar upplýsingar.<sup>220</sup> Engin lagaskylda virðist hins vegar hvíla á ráðherrum eða öðrum að mæta á nefndarfund hér á landi hvort sem hann er opinn eða lokaður. Þvert á móti er hér byggt á meginreglunni um frjálsa upplýsingagjöf líkt og í Noregi og Danmörku og nánar verður fjallað um í IV.5.2. kafla.<sup>221</sup> Af pólitískum ástæðum verður hins vegar að ætla að ráðherrar leitist við að koma á fundi þingnefnda þegar eftir því er leitað.

---

<sup>219</sup> Alþt. (1990–1991), A-deild, bls. 3052 (þskj. 556, sjá: <http://www.althingi.is/alttext/113/s/0556.html>).

<sup>220</sup> Bráðabirgðareglur um opna nefndarfund voru samþykktar í forsætisnefnd 3. júní 2008, en þær voru reistar á 8. gr., 18. gr., 19. gr. og 28. gr. þingskapa. Þessar reglur voru endurskoðaðar í ársbyrjun 2009 og samþykktar í forsætisnefnd 14. janúar 2009. (Sjá: [http://www.althingi.is/vefur/reglur\\_opnir-fundir](http://www.althingi.is/vefur/reglur_opnir-fundir). Sótt í júní 2009.)

<sup>221</sup> Sjá t.d. Smith, Eivind (2008), *Konstitusjonelt demokrati*, bls. 282. Sejersted, Fredrik (2002), *Kontroll og konstitusjon*, bls. 155, 545–546, 814–815, 973–975. – Busck, Lars (1988), *Folketingets kontrol*, bls. 65. – *Håndbog i folketingsarbejdet* (2005), bls. 102.

### 3.2.1 Tengsl þingskapa og stjórnarskrárbundinnar heimildar þingmanna til að óska upplýsinga

Eins og fram kemur í II.5. kafla voru ákvæði þingskapa um fyrirspurnir framan af 20. öld reistar á stjórnarskrárbundinni heimild þingmanna til að bera upp opinber málefni í þeim þingdeildum sem þeir áttu sæti. Þingsköp mæltu þá fyrir um hvernig meðhöndla bæri slíkar beiðnir og hvernig þær skyldu úr garði gerðar. Þá var þar tekið af skarið að óheimilt væri að gera ályktun við umræðu um fyrirspurnir. Sá skilningur var greinilega lagður í „skýrslu“ í stjórnarskrá að þar væri átt við munnlegar skýringar eða upplýsingar frá landshöfðingja og síðar ráðherra um opinbert málefni sem veittar voru á þingfundi.

Árið 1947 var ákvæði þingskapa um þetta efni breytt umtalsvert eins og rakið er í II.5. kafla. Ein veigamesta breytingin var að fyrirspurnir voru bornar upp í sameinuðu þingi í stað þingdeildar, þar sem vikulega var dreift fyrirspurnalista og atkvæði greidd umræðulaust um hvort einstakar fyrirspurnir á honum skyldu leyfðar. Sérstaklega var tekið fram að alþingismönnum væri jafnframt heimilt að nota sér heimild 54. gr. stjórnarskrárinnar og beiðast skýrslu ráðherra í þingdeild. Með þessu virðast tengsl hafa verið rofin milli heimildar þingmanna til að bera upp skriflega fyrirspurn til ráðherra á sameinuðu þingi og réttar þeirra samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar til að óska eftir skýrslu ráðherra í þingdeild. Ýmislegt í ummælum þingmanna við meðferð frumvarpsins bendir einnig til þess að með þessari breytingu hafi ætlunin verið að koma á sjálfstæðri heimild í þingsköpum til upplýsingaöflunar sem átti sér ekki stoð í 54. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>222</sup>

Aftur var gerð umtalsverð breyting á ákvæðum þingskapa um þetta efni árið 1972. Eins og rakið er í II.5. kafla var þá greint á milli fyrirspurna og skýrslubeiðna og kveðið á um að níu þingmenn gætu óskað eftir skriflegri skýrslu ráðherra um opinbert málefni. Skyldi beiðnin borin undir sameinað þing er tæki afstöðu til þess hvort hún skyldi leyfð.

---

<sup>222</sup> Í upphaflegu frumvarpi var ljóslega miðað við að um sjálfstæða leið til upplýsingaöflunar væri að ræða sem útilokaði ekki að þingmenn nýttu sér jafnframt stjórnarskrárbundna heimild sína í 54. gr. stjórnarskrárinnar. Sjá Alþt. (1946–1947), A-deild, bls. 233, og B-deild, d. 1407–1409. Birtist það m.a. í því að ekki þurfti að leita leyfis, hvorki sameinaðs þings né þingdeildar, til að fyrirspurn yrði tekin fyrir, en samþykki deildar var áskilið samkvæmt stjórnarskránni. Bjarni Benediktsson, dómsmálaráðherra, benti á að frumvarpið hyggi nærri 54. gr. stjórnarskrárinnar og óskaði eftir úrskurði forseta um það. Breytingar voru gerðar á frumvarpinu og kveðið á um að sameinað þing þyrfti að leggja blessun sína yfir fyrirspurnalistann ásamt því sem áskilið var að ráðherra veitti svar við fyrirspurn þegar listinn var til umfjöllunar. Meðal annars með vísan til þessarar breytingar taldi forseti ekki ástæðu til að „hefta framgang [frumvarpsins] vegna árekstrar við 54. gr. stjkskr.“ Ummæli hans benda þó til að með frumvarpinu væri verið að lögfesta þá rýmkun á fyrirspurnarrétti þingmanna sem fólst í þeirri þingvenju að hægt væri að beina munnlegum spurningum að ráðherrum utan dagskrár en forbinda þennan rétt um leið. Alþt. (1946–1947), B-deild, d. 1414.

Til að spara tíma var forseta Alþingis hins vegar falið að ákveða samdægurs hvort fyrirspurn skyldi leyfð eða ekki. Væri hann í vafa var honum þó heimilt að bera málið undir atkvæði í sameinuðu þingi auk þess sem fyrirspyrjandi átti sömuleiðis rétt á að bera synjun forseta undir atkvæði. Eftir þessa breytingu blasir við að réttur þingmanna til að leggja fram fyrirspurnir samkvæmt þingsköpum var ekki reistur á 54. gr. stjórnarskrárinnar þar sem áskilið var samþykki þingdeildar. Hér var um tvö sjálfstæð úrræði að ræða enda áfram mælt fyrir um að alþingismenn gætu einnig notað heimild 54. gr. stjórnarskrárinnar til að beiðast skýrslu ráðherra í þingdeildum.

Eins og fram hefur komið virðist sem lítið hafi verið svo á framan af 20. öld að með skýrslu í stjórnarskrá væri átt við munnlegar skýringar ráðherra eða upplýsingar sem veittar voru á þingfundi. Ekki var því átt við skriflega greinargerð um þau atriði sem þingmaður bar upp í þingdeild. Eins og ákvæðið hljóðaði í stjórnarskrá var enn fremur ljóst að hver og einn þingmaður hafði rétt til að bera upp almennt mál í sinni þingdeild og óska leyfis deildar fyrir því að ráðherra skýrði mál sitt. Hann þurfti því ekki meðflutningsmenn að slíkri tillögu. Eftir breytingu á þingsköpum 1972 urðu níu þingmenn hins vegar að óska eftir skriflegri skýrslu ráðherra. Heimild 31. gr. þingskapa virðist því ekki heldur hafa verið reist á umræddu ákvæði stjórnarskrár.

Í tengslum við breytingu á stjórnarskránni 1991 voru sett ný þingsköp er tóku gildi samtímis stjórnarskrárbreytingunni, sbr. IV.3.1. kafla. Þar var felld brott tilvísun til heimildar þingmanna samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar. Eðlilegt er að spurt sé hvort breytingarnar á stjórnarskrá og þingsköpum 1991 hafi leitt til þess að tengslum hafi á ný verið komið á milli 54. gr. stjórnarskrár og fyrirmæla þingskapa um fyrirspurnir og skýrslubeiðnir. Athugasemdir sem fylgdu frumvarpi því sem varð að stjórnarskipunarlögum 1991 gefa til kynna að það hafi vari ætlunin eins og vikið var að í IV.3.1. kafla. Eftir sem áður er ekki fullt samræmi milli stjórnarskrárinnar og þingskapa að þessu leyti þar sem í stjórnarskrárákvæðinu er Alþingi (áður þingdeild) falið að ákveða hvort fyrirspurn skuli leyfð. Samkvæmt þingsköpum er það hins vegar forseti Alþingis sem tekur afstöðu til þess hvort fyrirspurn skuli leyfð eins og verið hefur frá 1972. Mikilvægt er þó að hafa í huga að í framkvæmd er enginn greinarmunur gerður á þessum úrræðum og almennt gengið út frá því að fyrirmæli þingskapa um fyrirspurnir og skýrslubeiðnir feli í sér útfærslu á stjórnarskrárbundinni heimild alþingismanna til að óska upplýsinga og skýringa hjá ráðherra. Vinnuhópurinn telur eftir sem áður rétt að benda á að í stjórnarskrárákvæðinu mætti taka af skarið að forseti Alþingis en ekki Alþingi veiti leyfi fyrir fyrirspurnum til að stjórnarskrárgrundvöllur fyrirspurna sé ótvíræður.



### 3.2.2 Er ráðherra skylt að svara fyrirspurnum þingmanna?

Óvissa virðist hafa verið á fyrri hluta 20. aldar um hvort ráðherra væri skylt að svara fyrirspurnum þingmanna ef marka má ummæli Einar Arnórssonar í Réttarsögu Alþingis frá 1945. Þar sagði: „Ráðherra er eigi lögskylt að svara. Og þótt svo væri, þá væri skyldan til þess háð því, að málefnið sé upp borið með ákveðnum hætti – í fyrirspurnarformi.“<sup>223</sup> Í IV.2.1. kafla var vikið að umfjöllun fræðimanna á síðari hluta aldarinnar sem benda til þess að nú sé talið að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum og skýrslubeiðnum en að ráðherra eigi nokkurt mat um hvað þar eigi að koma fram. Þrátt fyrir það eru fyrirmæli 54. gr. stjórnarskrárinnar ekki afdráttarlaus um að slík skylda hvíli á ráðherrum þar sem aðeins er talað um heimild alþingismanna til að „bera fram fyrirspurn“ og „beiðast“ skýrslu. Réttur til að beiðast einhvers, eins og stjórnarskrárákvæðið mælir fyrir um, felur ekki sjálfkrafa í sér skyldu til að verða við beiðninni.

Með þingsköpum 1947, sem áður var vikið að, virðist hins vegar hafa verið stefnt að því að kveða skýrt á um að ráðherra væri skylt að svara fyrirspurn sem var borin fram samkvæmt 31. gr. þeirra. Þetta verður ráðið af því að í upphaflegu frumvarpi var ætlunin að mæla svo fyrir að þegar fyrirspurnalisti væri tekinn á dagskrá gæfist „ráðherra [...] tækifæri að svara fyrirspurnum“.<sup>224</sup> Þessu orðalagi var breytt til að taka af tvímæli um að ráðherra bæri að svara slíkum fyrirspurnum.<sup>225</sup> Orðalag 49. gr. þingskapa styður einnig þessa ályktun.<sup>226</sup> Vinnuhópurinn telur því að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum sem leyfðar hafa verið. Sama gildir um skýrslubeiðnir.<sup>227</sup>

Ef skyldan verður aðeins leidd af þingsköpum nýtur réttarreglan hins vegar ekki stjórnarskrárverndar. Samkvæmt því væri hægt að víkja frá henni með almennum lögum. Þessa niðurstöðu má þó draga í efa. Lítið gagn er í stjórnarskrárvörðum rétti til að bera fram fyrirspurn eða óska eftir skýrslu nema að því fylgi skylda til að svara með einhverjum hætti. Þá virðast fræðimenn hér á landi tengja skyldu ráðherra til svara við fyrirmæli stjórnarskrárinnar um rétt þingmanna til að beiðast upplýsinga þó að þessi tenging sé ekki

---

<sup>223</sup> Einar Arnórsson (1945), Réttarsaga Alþingis, bls. 577.

<sup>224</sup> Alþt. (1946–1947), A-deild, bls. 232.

<sup>225</sup> Alþt. (1946–1947), B-deild, d. 1409–1413.

<sup>226</sup> Í 2. mgr. 46. gr. segir: „Ráðherra skal ljúka skýrslugerð innan 10 vikna ...“ og í 2. málsli. 5. mgr. 49. gr. segir: „Ráðherra, er hlut á að máli, svarar síðan fyrirspurn.“

<sup>227</sup> Ólafur Jóhannesson (1978): Stjórnskipun Íslands, bls. 272. – Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 266. – Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 106–107. – Ágúst Geir Ágústsson (2002), Upplýsingaréttur alþingismanna, bls. 28.

að öllu leyti skýr.<sup>228</sup> Enn fremur starfa ráðherrar í umboði Alþingis samkvæmt þingræðisreglunni og því óeðlilegt ef þeir gætu vikið sér undan að svara fyrirspurn og skýrslubeiðni sem þingið hefur samþykkt.

Algennt er að í lok hvers þings sé nokkrum fyrirspurnum ósvarað þar sem ráðherra virðist ekki hafa sinnt skyldu sinni til að veita svör. Þá eru dæmi þess að skýrslur hafi ekki verið lagðar fram af ráðherra í lok þings þó að beiðnir um þær hafi verið leyfðar.<sup>229</sup> Engin sérstök úrræði eru fyrir hendi til að fylgja eftir kröfu um að ráðherra svari slíkum beiðnum. Vissulega kann það að varða hann pólitískri ábyrgð en ólíklegt er að til þess komi nema hugsanlega sem einn þáttur í heildarmati á framgöngu ráðherrans. Ólafur Jóhannesson taldi mögulegt að vanræksla ráðherra að þessu leyti gæti talist „til almennrar vanrækslu í embætti og gæti þannig orðið refsiverð.“<sup>230</sup> Ekki vísar hann þar til refsíákvæðis en slík vanræksla kann þó að varða við b-lið 9. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, þar sem segir að það varði ráðherra ábyrgð ef hann lætur nokkuð ógert „sem heimtað er í lögum“ eða verður þess valdur að slík framkvæmd ferst fyrir.

Ekki er hægt að finna því stoð í þingsköpum eða öðrum settum lögum að ráðherra beri sérstök skylda til að svara spurningum sem beint er til hans í óundirbúnum fyrirspurnatíma samkvæmt 7. mgr. 49. gr. þingskapa, til að taka þátt í umræðum utan dagskrár eða veita svör í tengslum við meðferð á öðrum þingmálum. Þá er ekkert ákvæði í þingsköpum sem leggur þá skyldu á ráðherra eða aðra starfsmenn framkvæmdarvaldsins að svara spurningum sem fastanefndir Alþingis eða einstakir nefndarmenn beina til þeirra. Ráðherrar gætu því skorast undan því að svara slíkum spurningum alþingismanna þó að almennt verði að ætla að þeir leitist við að svara þeim af pólitískum ástæðum.

Til samanburðar má benda á að í dönskum rétti er litið svo á að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurn skv. 53. gr. dönsku stjórnarskrárinnar þó að þar sé í raun aðeins kveðið á um heimild þingmanns til að óska eftir skýringum ráðherra eins og hér á landi. Þeim er hins vegar ekki formlega skylt að svara öðrum spurningum sem þingmenn beina að

---

<sup>228</sup> Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands (1978), bls. 151 og 271. - Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 106.

<sup>229</sup> Sem dæmi má nefna 130. löggjafarþing. Þá voru bornar fram 617 fyrirspurnir á þingskjölum og af þeim var 566 svarað. Níu fyrirspurnir voru kallaðar aftur en 42 fyrirspurnum var ósvarað við þinglok. Á sama þingi voru sex skýrslubeiðnir leyfðar en aðeins fjórar skýrslur bárust. Í þeim tveimur tilvikum þar sem engin skýrsla barst voru beiðnirnar lagðar fram það snemma að ráðherra var skylt að skila skýrslu fyrir þinglok. Sjá Ársskýrsla Alþingis 2003–2004 (2004), bls. 13–14.

<sup>230</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 272.

ráðherrum á grundvelli þingskapa. Það á m.a. við um spurningar sem eru reistar á 20. gr. dönsku þingskapanna svo og spurningar frá þingnefndum.<sup>231</sup>

Samkvæmt 75. gr. norsku stjórnarskrárinnar getur þingið krafist upplýsinga frá ríkisstjórninni (og jafnvel öðrum). Þessi réttur nær bæði til einstakra gagna (dokumentinnsyn) og þess að krefjast munnlegra skýringa (innkallingsrett). Þessar formlegu heimildir eru þó lítið sem ekkert nýttar en leggja hins vegar grunninn að því, ásamt þingræðisskipulaginu, að ráðherrar virða í raun beiðnir frá einstökum þingmönnum og þingnefndum um upplýsingar sem eru lagðar fram í samræmi við þingsköp. Formlega er ráðherrum hins vegar ekki skylt að svara slíkri málaleitan.<sup>232</sup>

Formlega er ráðherrum heldur ekki skylt að svara fyrirspurnum eða öðrum spurningum þingmanna í Svíþjóð. Almenna reglan er hins vegar sú að svör eru næstum alltaf veitt. Í Finnlandi virðist reglan vera sú að ráðherrum sé skylt að vera fyrir svörum þegar fyrirspurnum og spurningum er beint að þeim.

Vinnuhópurinn telur eðlilegt að ákvæði stjórnarskrár um fyrirspurnir og skýrslubeiðnir verði fært til samræmis við þann almenna skilning að ráðherrum beri skylda til að veita svör við slíkum beiðnum. Hins vegar þarf sama regla ekki að gilda um önnur úrræði. Reynsla nágrannaþjóðanna bendir til þess að almennt skipti ekki miklu máli hvort ráðherrum sé formlega skylt að svara spurningum eða ekki. Þeir veita jafnan svör við þeim óháð því enda kann aðgerðarleysi gagnvart löggjafarþinginu að hafa pólitískar afleiðingar sem þeir vilja forðast.

#### 4. Hve langt nær upplýsingaréttur alþingismanna?

Ekki er í þingsköpum veitt nákvæm leiðsögn um hve langt upplýsingaréttur alþingismanna nær og þá um leið hvar takmörk upplýsingaskyldu ráðherra liggja. Ákveðin takmörkun felst þó í því að beiðni um skýrslu eða fyrirspurn verður að lúta að opinberu málefni, sbr. 54. gr. stjórnarskrárinnar og framangreind ákvæði þingskapa. Þó hefur ekki að öllu leyti þótt ljóst hvaða merkingu eigi að leggja í þessa hugtakanotkun og ágreiningur orðið um túlkun skilyrðisins hér á landi. Nánar verður vikið að því síðar í þessum kafla.

Í umræðum um breytingu á reglum um fyrirspurnir árið 1947 kom fram hjá frummælanda allsherjarnefndar að rétt væri að leggja þá skyldu á ráðherra að svara fyrirspurn. Hins vegar tók hann jafnframt fram:

---

<sup>231</sup> Sjá t.d. Danmarks Riges Grundlov (1999), bls. 265–267. – Zahle, Henrik (2007), Dansk forfatningsret I, bls. 336–337.

<sup>232</sup> Smith, Eivind (1997), Regjeringens opplysningsplikt, bls. 92.

Má og vera, að sumar fsp. séu með þeim hætti, að erfitt sé að svara þeim og jafnvel, að hann geti það ekki af ýmsum ástæðum eða megi ekki gefa fullnægjandi upplýsingar um það, sem um er spurt, þegar fsp. er á dagskrá. En það yrðu að teljast fullnægjandi svör við fsp. ef ráðh. gæfi upplýsingar, sem leiddu slíkt í ljós.<sup>233</sup>

Þessi afstaða kemur einnig fram í umfjöllun fræðimanna um fyrirspurnir alþingismanna. Áður hefur verið vitnað til ummæla Ólafs Jóhannessonar þar sem hann gat þess að stundum gæti verið álitamál hversu ítarlegs og nákvæms svars væri hægt að krefjast af ráðherra. Þá gæti fyrirspurn varðað efni sem ráðherra teldi sér ekki heimilt að ræða.<sup>234</sup> Í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda var gengið út frá því að ráðherra hefði ákveðið mat um hvernig hann setti svörin fram og að takmarkanir væru á því hvaða upplýsingar hann gæti veitt alþingismönnum. Þar var vitnað til viðhorfa í dönskum rétti um upplýsingagjöf til þingsins og talið æskilegt að tekið yrði til athugunar hvort ástæða væri til að setja nánari ákvæði í þingsköp hér á landi um slíkar fyrirspurnir:

Mætti þar t.d. taka afstöðu til þess hvaða upplýsingar ráðherra væri heimilt að undanþiggja í svörum sínum. Jafnframt er rétt að taka til athugunar hvort ástæða sé til þess að taka upp í þingskapalög ákvæði um heimild þingnefnda til þess að taka við upplýsingum frá ráðherra sem þagnarskylda gildir um, svo og um þagnarskyldu þingmanna um slíkar upplýsingar.<sup>235</sup>

Þegar skoðuð eru þau ágreiningsmál sem upp hafa komið á Alþingi um upplýsingagjöf ráðherra einkum í tilefni af fyrirspurnum alþingismanna kemur í ljós að þar er fyrst og fremst tekist á um hversu langt upplýsingaskyldan nær. Þar hefur m.a. verið deilt um hvar mörkin liggja með tilliti til þess að skyldan nær aðeins til upplýsinga um opinber málefni. Þá hefur einnig verið tekist á um þagnarskyldu og þýðingu upplýsingalaga, nr. 50/1996, í þessu sambandi. Hér verður vikið að helstu sjónarmiðum um þessi atriði og vikið að afstöðu vinnuhópsins til þessara álitaefna.

#### 4.1 Opinbert málefni

Eins og fram hefur komið hefur stjórnarskráin frá öndverðu einskorðað upplýsingarétt alþingismanna við málefni sem teljast „opinber“ eða „almenn“. Ágreiningur um

---

<sup>233</sup> Alþt. (1946–1947), B-deild, d. 1410.

<sup>234</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 272.

<sup>235</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda, bls. 107.

upplýsingarétt þingmanna í tilefni af fyrirspurn þingmanns árið 1997 (121. löggjafarþing) um launakjör æðstu yfirmanna Pósts og síma hf. snerist um hvaða málefni teljast opinber:

*Laun stjórnenda Pósts og síma hf.*

Í skriflegri fyrirspurn var spurt um launakjör æðstu yfirmanna Pósts og síma hf. í ákveðinn tíma fyrir og eftir að fyrirtækinu var breytt í hlutafélag. Í skriflegu svari samgönguráðherra voru veittar upplýsingar um röðun þessara yfirmanna í launaflokka og meðaltalslaun þeirra ásamt upplýsingum um meðaltal yfirvinnustunda og -launa áður en fyrirtækið var gert að hlutafélagi. Því var hins vegar hafnað að veita þessar upplýsingar eftir að fyrirtækinu hafði verið breytt í hlutafélag. Þar var vísað til þess með stofnun Pósts og síma hf. hefðu öll stjórnarsýslutengsl milli ráðuneytisins og Póst- og símamálastofnunar rofnað og að ráðuneytið hefði ekki skipunarvald yfir fyrirtækinu. Ráðningar og starfskjör starfsmanna félagsins teldust trúnaðarmál milli stjórnar og starfsmanna. Ráðuneytið hefði því ekki þær upplýsingar sem um hefði verið beðið og teldi sig ekki fært að krefjast þeirra.

Þessi afstaða var gagnrýnd í umræðu um störf þingsins. Ráðherra svaraði því til að það hefði m.a. verið ástæða fyrir einkavæðingu Pósts og síma að nauðsynlegt hefði verið að „klippa á þau tengsl sem væru á milli ríkisvaldsins og símans, sem m.a. birtast í því að hægt er að ganga inn í opinberar stofnanir og krefjast upplýsinga um hvaðeina“. Á það var hins vegar bent í umræðunni að ráðherra færi með eignaraðild ríkisins í félaginu og réttur hluthafa til að krefjast upplýsinga væri tryggður í hlutafélagalögum. Því væri það á færi ráðherra að afla umbeðinna upplýsinga. Þá var á það bent að viðskiptaráðherra hefði aðra afstöðu til upplýsingaskyldu ráðherra að þessu leyti. Því var þeirri spurningu beint að forsætisráðherra í umræðu utan dagskrár hvort upplýsingaskylda ráðherra breyttist við það að fyrirtækið væri gert að hlutafélagi og þá hvort efni væri til breytinga á ákvæðum stjórnarskrár og laga um þessi efni.

Forsætisráðherra svaraði með því að vísa til þess að við formbreytingu rekstrarins hefði verið gengið út frá því að hann lyti nú hlutafélagalögum. Hluthafi færi með ákvörðunarvald sitt á hluthafafundi og að hann væri að jafnaði eini vettvangurinn þar sem hluthafar gætu beitt þeim áhrifum sem væru tengd hlutafjáreign sinni. Þá vísaði hann til 48. gr. ársreikningslaga, þar sem sú skylda er lögð á ársreikningsskyld félög að gera í opinberum ársreikningi grein fyrir launum og launatengdum gjöldum starfsmanna, heildarlaunum, þóknunum og ágóðahluta stjórnenda og samningum um eftirlaun. Mætti segja að félagsstjórn yrði á hluthafafundi ekki krafín um frekari upplýsingar. Þá tók hann fram að hann teldi „*stjórnarskrárvarinn fyrirspurnarrétt alþingismanna til ráðherra gagnmerkan þátt í stjórnkerfi okkar og reyndar sérstaklega mikilvægan í stjórnmalalífi sem að öllu jöfnu býr við meirihlutastjórnir*“. Réttur Alþingis til að spyrja „um opinber málefni“ væri skýr og ótvíræður og almennt rýmri en aðgangur annarra að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Hins vegar þyrfti að draga „*þar einhver mörk á hvaða málefni teljast opinber í þessum skilningi*“. Þá taldi hann

mega álykta að á „ráðherra hvíldi ekki sú skylda að svara spurningum um einkamálefni manna nema hann geti aftengt þær við þær persónur sem í hlut eiga“.

Í umræðunni var skorað á forsætisráðherra að gera óháða lögfræðilega úttekt á álitaefninu. Á það féllst hann og lagði á næsta löggjafarþingi fram skýrslu sem Stefán Már Stefánsson prófessor hafði tekið saman. Þar kom fram að ráðherra væri ekki skylt að gefa upplýsingar eða svör í tilefni af fyrirspurn alþingismanns sem Alþingi hefði heimilað nema málefnið gæti talist opinbert, sbr. 54. gr. stjórnarskrárinnar og 49. gr. þingskapa. Væri um að ræða upplýsingar sem tengdust meðferð opinbers valds yrði almennt að gera ráð fyrir að aðgangur Alþingis að þeim upplýsingum sé rúmur „að því leyti sem um opinber málefni er að ræða nema eitthvað sérstakt mæli gegn því“. Annað gildi um upplýsingar sem varða hlutafélög þar sem almennar reglur hlutafélagalaga og ársreikningslaga tækju til þeirra. Leiddu þær til þess að hlutafélagið sjálft væri „sérstakur einkaréttarlegur aðili að lögum sem hefur einnig sérstaka viðskiptavernd lögum samkvæmt“. Um þau hlutafélög sem væru í eigu ríkisins sagði í álitinu að þau störfuðu flest á viðskiptalegu sviði og lytu því „einkarétti í öllum verulegum atriðum“. Af þessum sökum var talið að það álitaefni sem hér væri til meðferðar yrði eingöngu leyst út frá einkarétti.

Í álitinu var síðan vísað til meginreglna hlutafélagalaga um aðgang að upplýsingum um rekstur hlutafélaga og tekið fram að slíkar upplýsingar væru ekki opnar fyrir almenning nema lög kvæðu á um það eða félagið sjálft gerði upplýsingarnar opinberar. Stjórn félagsins hefði vissulega ótakmarkaðan aðgang að gögnum félagsins og hluthafar takmarkaðan aðgang að þeim. Í báðum tilvikum væru aðilar þó bundnir „vissri trúnaðarskyldu við félagið þannig að þeir mega ekki miðla vitneskju sinni ef það getur skaðað hagsmuni félagsins“. Þegar ráðherra færi með eignarhlut ríkisins í félagi hvíldu þessar trúnaðarskyldur á honum. Honum væri því óheimilt gagnvart félaginu að gefa alþingismönnum eða öðrum upplýsingar ef það skaðaði hagsmuni félagsins. Hins vegar væri honum skylt að veita aðgang að þeim upplýsingum um félagið sem allur almenningur hefði aðgang að. Þar kæmu helst til álita upplýsingar sem verða að koma fram í ársreikningum samkvæmt ársreikningslögum.

Um málefni Pósts og síma sagði í niðurlagi álitsgerðarinnar: „Varðandi málefni Pósts og síma hf. sérstaklega skal tekið fram að Alþingi hefur sjálft falið samgönguráðherra að fara með eignaraðild ríkissjóðs varðandi málefni fyrirtækisins. Samgönguráðherra er því skylt að gæta hagsmuna fyrirtækisins samkvæmt þeim lögum og reglum sem gilda í slíkum tilvikum og lýst hefur verið. Honum er ekki skylt og honum er jafnframt óheimilt gagnvart félaginu að gefa Alþingi upplýsingar sem hann telur að leynt eigi að fara og ekki geta talist til þeirra upplýsinga sem um er rætt í tölulíð 2).“ Í tölulíð 2) var talið að réttur alþingismanna til að krefja ráðherra upplýsinga um ríkishlutafélög væri undir því kominn hvort upplýsingarnar ættu að vera opinberar lögum samkvæmt.

Að fenginni þessari niðurstöðu hefur alloft verið vísað til þessarar álitsgerðar þegar alþingismenn hafa beint fyrirspurn til ráðherra um atriði sem snerta hlutafélög í eigu

ríkisins.<sup>236</sup> Í svörum við slíkum fyrirspurnum hefur því almennt verið hafnað að veita umbeðnar upplýsingar á þeim grundvelli að ekki væri um opinbert málefni að ræða. Einnig hefur verið vísað til hennar þegar þingmenn óska svara um atriði sem varða fyrirtæki sem ekki eru í eigu ríkisins svo sem banka og aðrar fjármálastofnanir.<sup>237</sup>

Með lögum nr. 90/2006 voru sett ákvæði í hlutafélagalögin, lög nr. 2/1995, sem taka til opinberra hlutafélaga, en það eru hlutafélög sem hið opinbera, einn eða fleiri hluthafar, á að öllu leyti. Eftir þá breytingu er kjörnum fulltrúum eigenda (alþingismönnum ef ríkið er eigandi) heimilt að sækja aðalfund opinbers hlutafélags með rétt til að bera fram skriflegar fyrirspurnir, sbr. 80. gr. laganna. Þar er hins vegar ekki vikið að almennri heimild alþingismanna til að krefjast svara við fyrirspurnum eða biðja um skýrslu um mál sem varða opinbert hlutafélag á grundvelli stjórnarskrár eða þingskapa.

En hvaða skilning ber þá að leggja í þann áskilnað að fyrirspurn eða skýrslubeiðni verði að lúta að opinberu málefni? Þar getur ekki aðeins verið átt við málefni sem eru þá þegar á almannavitorði. Eðlilegra er að líta svo á að hér sé vísað til andstæðnanna opinbert málefni/einkamálefni.<sup>238</sup> Það er almennt ekki hlutverk Alþingis að hafa eftirlit með aðstæðum eða háttsemi tiltekinna einstaklinga, sem ekki starfa hjá hinu opinbera, eða einstakra fyrirtækja. Einkalíf ráðherra og persónulegar aðstæður ríkisstarfsmanna, svo sem heilsufar, falla almennt einnig utan þess að geta talist opinbert málefni. Þá teljast málefni er lúta að flokkspólitísku starfi ráðherra almennt ekki til opinberra málefna. Hins vegar hljóta málefni sem stjórnvöld eða einkaaðilar fjalla um á grundvelli opinbers valds sem þeim er fengið með lögum að teljast opinber málefni í þessari merkingu. Málefni sem tengjast opinberum rekstri, skipulagi stjórnsýslunnar og uppbyggingu svo og fjárhagsmálefnum ríkisins falla hér einnig undir. Raunar verður að líta svo á að fátt sem viðkemur starfsemi ríkisins sé Alþingi óviðkomandi og hljóti því að geta orðið viðfangsefni opinna umræðu á Alþingi. Helgast það af stjórnskipunarlegu hlutverki Alþingis á sviði stefnumörkunar í samfélagsmálum og eftirlitshlutverki þess gagnvart ráðherrum á grundvelli þingræðisreglunnar og 14. gr. stjórnarskrár.<sup>239</sup>

Í þessu ljósi orkar sú niðurstaða tvímælis að einungis formbreyting á rekstri opinbers aðila úr opinberu fyrirtæki í hlutafélag leiði til þess að málefni, sem snertir rekstur þess, teljist ekki lengur opinbert í skilningi 54. gr. stjórnarskrár og 46. gr. og 49. gr. þingskapa.

---

<sup>236</sup> Sjá t.d. mál nr. 49 á 122. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=122&mnr=49>); mál nr. 327 á 125. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=125&mnr=327>); mál nr. 419 á 126. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=126&mnr=419>); mál nr. 395 á 127. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=127&mnr=395>.)

<sup>237</sup> Sjá mál nr. 549 á 131. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=549>.)

<sup>238</sup> Sjá til hliðsjónar Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 817.

<sup>239</sup> Sjá enn fremur Ágúst Geir Ágústsson (2002), Upplýsingaréttur alþingismanna, bls. 29.

Þó að starfsemi á vegum ríkisins sé rekin í hlutafélagsformi og hún lúti ákvæðum hlutafélagalaga útilokar það ekki að aðgangur að upplýsingum um starfsemina sé víðtækari en almennt gildir um hlutafélög. Þegar ráðherra býr yfir upplýsingum um hlutafélag í eigu ríkisins, sem hann fer með eignarhlut í, eru tæplega forsendur til að álíta að þær séu ekki opinbert málefni í skilningi 54. gr. stjórnarskrárinnar, þegar sams konar upplýsingar um starfsemi á vegum ríkisins, sem ekki er rekin í hefðbundnu félagsformi atvinnurekstrar, teljast vera opinbert málefni.

Á hinn bóginn geta upplýsingarnar verið þess eðlis að viðskiptahagsmunir félagsins kunni að skaðast ef þær verða gerðar opinberar. Á þeim grunni kann ráðherra í ákveðnum tilvikum að vera rétt að víkja sér undan því að svara efnislega fyrirspurn um rekstur félags í eigu ríkisins. Hins vegar getur hann ekki átt ótakmarkað mat um það hvaða upplýsingar geti skaðað félagið. Hér verður að meta raunverulega hagsmuni félagsins af því að upplýsingunum sé haldið leyndum á móti þeim hagsmunum sem liggja til grundvallar rétti alþingismanna til að upplýsingarnar verði lagðar fram. Þá verður ekki séð að sömu sjónarmið eigi við ef þagnarskylda hvílir á þingmönnum um slíkar upplýsingar og þær ekki birtar opinberlega.

Vinnuhópurinn telur rétt að huga að því hvort setja skuli í þingsköp ákvæði sem fjalli um að hvaða marki starfsemi hlutafélaga, sem eru að einhverju eða öllu leyti í eigu ríkisins, teljist til opinberra málefna í þessum skilningi. Það er mat vinnuhópsins að þær forsendur sem birtast í lögfræðialiti Stefáns Más um þetta atriði hafi þrengt meira en eðlilegt getur talist heimildir alþingismanna til að afla slíkra upplýsinga. Hins vegar bendir vinnuhópurinn á að taka verði tillit til þess að upplýsingagjöf ráðherra um fyrirtæki í eigu ríkisins geti skaðað viðskiptahagsmuni fyrirtækisins og eðlilegt að við lagasetningu sé tekið mið af því.

## 4.2 Þýðing upplýsingalaga, nr. 50/1996

Upplýsingalög, nr. 50/1996, mæla fyrir um rétt almennings til að fá aðgang að fyrirbyggjandi gögnum sem varða tiltekið mál. Sá réttur sætir þó takmörkunum sem nánar er lýst í 4.—6. gr. laganna. Stjórnvöldum er hins vegar almennt ekki skylt að útbúa skjöl eða önnur gögn ef eftir því er óskað. Þá mæla þau ekki fyrir um skyldu stjórnvalda til að svara fyrirspurnum almennings. Slík skylda getur hins vegar byggst á öðrum lagareglum, svo sem leiðbeiningarskyldu samkvæmt 7. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá hefur verið litið svo á að það séu



vandaðir stjórnsýsluhætti að svara bréflaga skriflegum erindum sem beint er til stjórnvalda nema erindið beri með sér að svars sé ekki vænst.<sup>240</sup>

Upplýsingalögin gilda ekki um upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis heldur byggist réttur alþingismanna til upplýsinga á 54. gr. stjórnarskrár svo og 46. og 49. gr. þingskapa. Í þessum ákvæðum stjórnarskrár og þingskapa er ekki kveðið á um rétt til aðgangs að fyrir- liggjandi gögnum eins og upplýsingalögin mæla fyrir um heldur um rétt til að fá svör eða skýringar við þeim atriðum sem þingmaður óskar eftir. Á þessu verður að gera greinarmun þó að vissulega geti þingmenn spurt ráðherra hvað komi fram í tilteknum gögnum. Að gildandi rétti er hins vegar ekki öðrum reglum til að dreifa en upplýsingalögum til að leysa úr óskum alþingismanna eftir beinum aðgangi að gögnum í vörslu ráðuneyta og annarra stjórnvalda. Dæmi eru um að hafnað hafi verið beiðni alþingismanns um gögn, sem nefndasvið Alþingis hafði milligöngu um að koma til ráðherra, en alþingismaðurinn fengið að lokum aðgang að þeim sem almennur borgari á grundvelli upplýsingalaga með atbeina úrskurðarnefndar um upplýsingamál.<sup>241</sup>

Í tengslum við eftirlitshlutverk Alþingis og önnur verkefni Alþingis samkvæmt stjórnarskrá getur verið nauðsynlegt að þingið fái tiltekin gögn í hendur. Vinnuhópurinn telur óeðlilegt að leyst sé úr ágreiningi um aðgang að gögnum milli Alþingis og ráðherra eða ráðuneytis á grundvelli reglna sem gilda um aðgang almennings að gögnum. Því er lagt til að settar verði sérstakar reglur í þingsköp um aðgang Alþingis að gögnum sem yrði víðtækari er réttur almennings enda liggja fyrir að aðgangur að slíkum upplýsingum sé nauðsynlegur til að Alþingi geti fjallað með upplýstum hætti um mál. Hér þarf þó að huga að hugsanlegum takmörkunum á þessum rétti, sbr. m.a. umfjöllun síðar í þessum kafla um vinnugögn. Einnig telur vinnuhópurinn skynsamlegt að greina í þessu sambandi milli einstakra þingmanna annars vegar og þingnefnda hins vegar. Lagt er til að þingnefndir geti kallað eftir trúnaðargögnum en þingfundir verði áfram sá vettvangur þar sem einstakir þingmenn leita afstöðu og skýringa ráðherra með þeim úrræðum sem nú eru í gildi. Leiti þingmaður beint til ráðuneytis eða stofnunar um aðgang að tilteknum gögnum fari hins vegar um rétt hans eftir upplýsingalögum.

Ákvæði upplýsingalaga hafa í framkvæmd einnig haft áhrif á túlkun ákvæða stjórnarskrár og þingskapa um fyrirspurnir og skýrslur. Í skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda frá

---

<sup>240</sup> Sjá m.a. álit umboðsmanns Alþingis í málinu UA 126/1989.

<sup>241</sup> Úrskurðir úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 24. september og 15. nóvember 2001 í málum nr. A-130/2001 og A-134/2001. Þar var óskað aðgangs að fjárlagatillögum lögreglustjórans í Reykjavík en því hafnað þar sem afhending þeirra „gæti unnið gegn grunnhugsuninni að baki rammafjárlagagerðar“. Úrskurðarnefndin taldi að hvorki væri um að ræða vinnuskjöl rituð í eigin þágu né að tillögurnar hefðu verið teknar saman fyrir ráðherrafund. Því gætu þessar undanþágur frá upplýsingarétti ekki átt við og aðgangur veittur.

1999 var talið að hafa mætti hliðsjón af ákvæðum upplýsingalaganna við túlkun á 54. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>242</sup> Í því sambandi hljóta takmarkanir á upplýsingarétti almennings á grundvelli 4.–6. gr. laganna að skipta mestu, en þessum takmörkunum má skipta í þrjá flokka:

- 1) Tiltekin gögn eru undanþegin upplýsingarétti, svo sem fundargerðir ríkisstjórna, minnisgreinar á ráðherrafundum og skjöl sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi, bréfaskipti við sérfróða aðila í tengslum við dómsmál, vinnuskjöl sem stjórnvöld hafa ritað til eigin afnota og umsóknir um störf hjá opinberum aðilum. Sjá 4. gr. laganna.
- 2) Óheimilt er að veita aðgang að gögnum um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari svo og mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila nema þeir samþykki sem í hlut eiga. Sjá 5. gr. laganna.
- 3) Heimilt er að takmarka aðgang að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast þess enda hafi þau að geyma upplýsingar um öryggi ríkisins eða varnarmál, samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir, viðskipti stofnana eða fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra, fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf ef þau yrðu þýðingarlaus eða næðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almannavitorði og að lokum umhverfismál, enda geti birting þeirra haft alvarleg áhrif á vernd þess hluta umhverfisins sem slíkar upplýsingar varða. Sjá 6. gr. laganna.

Í raun má segja að grundvallarreglan sé sú að almenningur geti kynnt sér gögn nema ríkir almanna- eða einkahagsmunir af þeim toga sem að framan greinir réttlæti undantekningu frá því. Hins vegar er aldrei hægt að halda gögnum leyndum á þeim grundvelli að það valdi stjórnvöldum eða starfsmönnum þess óþægindum ef upplýsingarnar verða látnar í té.

Stjórnvöldum er heimilt að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en hér er lýst nema að lagafyrirmæli um þagnarskyldu standi því í vegi, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Í því sambandi þarf að hafa í huga að öll þagnarskylduákvæði í lögum og lögleg fyrirmæli sem á þeim eru reist ganga framar þessari heimild. Þegar litið er til 5. gr. upplýsingalaga virðist ákvæðið í raun hafa að geyma þagnarskyldureglu gagnvart almenningi. Þannig geta stjórnvöld ekki veitt aukinn aðgang á grundvelli 3. mgr. 3. gr. laganna að gögnum um einka- og

---

<sup>242</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 107.

fjárhagsmálefni sem sanngarnt og eðlilegt er að leynt fari án samþykkis þess einstaklings eða lögaðila sem í hlut á. Þegar opinberir hagsmunir, sbr. 6. gr. og að hluta 4. gr. laganna, geta réttlætt að upplýsingum sé haldið leyndum er það hins vegar oft í valdi ráðherra að samþykkja aukinn aðgang að upplýsingunum enda standi þagnarskyldureglur því ekki í vegi.

Ráðherrar hafa í nokkrum tilvikum hafnað því að veita umbeðnar upplýsingar með vísan til þess að rétt sé að túlka stjórnarskrárákvæðið í ljósi þeirrar afstöðu sem löggjafinn lagði til grundvallar við setningu upplýsingalaga. Dæmi um það eru eftirtalin mál:

*VSO-verkfræðistofa:*

Þingmaður óskaði eftir því á 123. löggjafarþingi að fjármálaráðherra svaraði skriflega nánar tilgreindum spurningum um þau verkefni sem VSO-verkfræðistofa hefði unnið fyrir opinberar stofnanir frá árinu 1991. Í svari ráðherra kom fram að umbeðnar upplýsingar yrðu til í opinberri stjórnarsýslu og væru því opinberar í skilningi 54. gr. stjórnarskrárinnar og 49. gr. þingskapa. Hins vegar væru ekki allar upplýsingar sem þannig yrðu til aðgengilegar fyrir almenning og í því sambandi vísað til 4.–6. gr. upplýsingalaga. Í svarinu kom fram að ráðuneytið teldi ekki rétt að afhenda Alþingi umbeðnar upplýsingar sundurgreindar á einstaka aðila og vísaði þar til 5. gr. laganna (2. tölul. hér að framan). Þingmaðurinn kvaddi sér hljóðs á þingfundi út af svarinu og taldi svarið ekki fullnægjandi. Á þingfundi viku síðar kvaðst fjármálaráðherra hafa rætt við ýmsa sérfræðinga á þessu sviði og breytt um skoðun. Rétt væri að Alþingi nyti „þess vafa sem uppi er í málinu þar sem ekki er augljóst að í húfi séu svo mikilvægir viðskiptahagsmunir þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga að rétt sé að neita um umbeðnar upplýsingar.“ Hann veitti svo skriflegt viðbótarsvar við fyrirspurninni.

*Minnisblað út af dómi Hæstaréttar:*

Þingmaður óskaði á 126. löggjafarþingi svara við því frá forsætisráðherra hvernig tiltekið minnisblað hefði hljóðað sem tekið hafði verið saman í kjölfar dóms Hæstaréttar í Öryrkjamálinu svokallaða. Forsætisráðherra gerði í svari sínu grein fyrir tilefni minnisblaðsins og meginefni þess. Að því er varðaði efni þess að öðru leyti var það áréttað að það hefði verið undirbúið fyrir ríkisstjórnina og sérstaklega tekið saman fyrir fund hennar um málið. Bæði í stjórnarsýslulögum og upplýsingalögum hefði Alþingi talið ástæðu til að verja gögn, sem tekin væru saman fyrir slíka fundi, aðgangi annarra. Enda þótt þessum lögum yrði ekki beitt við úrlausn beiðna um aðgang að upplýsingum frá þinginu yrði þó að líta til þess að fundir þingsins væru háðir í heyranda hljóði og gögn, sem þar eru lögð fram eru almenningi aðgengileg. Í raun væri því enginn eðlismunur á þeim aðgangi sem almenningi er veittur á grundvelli upplýsingalaga og þeim aðgangi sem þingmönnum er veittur á grundvelli fyrirspurnarréttar þeirra um opinber málefni. Því hlyti mat á inntaki upplýsingaréttar Alþingis og takmarkana sem hann sætti að mörgu leyti að byggjast á sams konar

sjónarmiðum og þær takmarkanir sem lögfestar hafa verið gagnvart upplýsingarétti almennings. Að öðrum kosti væri grafið undan þeirri vernd sem þingið hefur sjálft fest í lög, að tiltekin gögn eigi að njóta og felld sú skjaldborg sem þingið hefði sjálft slegið um þá starfsemi sem fram færi á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Þá var vísað til þess að Alþingi hefði þegar verið gerð grein fyrir efni minnisblaðsins í öllum meginatriðum og ríkisstjórnin lagt fyrir Alþingi öll nauðsynleg gögn til að upplýst umræða geti farið fram um viðbrögð við dómi Hæstaréttar frá 19. desember sl. Með það í huga og með vísan til framangreindra sjónarmiða hafnaði forsætisráðherra að veita frekari upplýsingar um efni minnisblaðsins en þegar hefðu komið fram.

### *Kaupendur ríkisjarða*

Á 127. löggjafarþingi óskaði þingmaður eftir skriflegu svari um sölu ríkisjarða síðastliðin fimm ár, þar á meðal um kaupverð og hverjir voru kaupendur. Í svari landbúnaðarráðherra kom fram að með setningu upplýsingalaga hefði Alþingi lögfest þá meginreglu að láta ekki í té gögn sem varða einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt þykir og eðlilegt að leynt fari. Þessar reglur ættu ekki við gagnvart Alþingi en eftir sem áður yrði að líta til þess að fundir þingsins væru háðir í heyranda hljóði og gögn sem þar eru lögð fram aðgengileg almenningsi. Hlyti stjórnarskrárvarinn upplýsingaréttur Alþingis að takmarkast með sama hætti og lögfestur upplýsingaréttur almennings. Þá var vísað til 5. gr. upplýsingalaga og talið að upplýsingar um kaup- og söluverð ríkisjarða væru undanþegnar upplýsingarétti almennings. Af því leiddi að stjórnvöld væru bundin þagnarskyldu um þær nema annað leiddi ótvírætt af lögum. Hafi samningum sem hafa að geyma upplýsingar um verð verið þinglýst væru upplýsingarnar ekki lengur undanþegnar aðgangi almennings. Með hliðsjón af þessu og þar sem ekki lá fyrir hvort kaupsamningum jarðanna hefði verið þinglýst taldi landbúnaðarráðuneytið sér ekki fært að upplýsa um kaupverð jarðanna. Þá voru kaupendur ekki nafngreindir að því er virðist þar sem ekki lá fyrir samantekt um það í ráðuneytinu og það tæki lengri tíma að vinna hana en ráðuneytinu væri gefinn til að svara fyrirspurninni.

Þingmaðurinn kvaddi sér hljóðs á þingfundi um svarið og benti þá á að megnið af þeim upplýsingum sem spurt var um og ráðherra vildi ekki svara lægju fyrir í ríkisreikningi. Landbúnaðarráðherra taldi óvissu ríkja um réttan skilning á rétti til aðgangs að þessum upplýsingum og vísaði þar til tveggja úrskurða úrskurðarnefndar um upplýsingamál.<sup>243</sup> Síðar tilkynnti hann að óskað hefði verið eftir álit forsætisráðherra á að hve miklu leyti lög leyfa að Alþingi verði veittar umbeðnar upplýsingar. Álit forsætisráðherra var birt 15. janúar 2002. Þar var tekið undir að takmörkunar- og undanþáguákvæði upplýsingalaga gætu veitt mikilvæga leiðbeiningu um hvaða hagsmuni beri almennt að vernda fyrir aðgangi óviðkomandi. Sá munur væri þó á að almenningur ætti rétt á gögnum samkvæmt upplýsingalögum óháð tilgangi þess að óskað er eftir upplýsingunum. Hins vegar tæki upplýsingaréttur Alþingis mið

---

<sup>243</sup> Úrskurðir úrskurðarnefndar um upplýsingamál í málunum A12/1997 og A34/1997.

af hlutverki þess og tilgangi. Upplýsingaréttur Alþingis yrði því ekki virkur nema það ætti hagsmuna að gæta. Í þessu ljósi gæti Alþingi átt ríkari rétt til upplýsinga en almenningur ef þær snerta stjórnarskrárbundið hlutverk þess. Samkvæmt þessu yrði að meta það sjálfstætt hvort unnt sé að veita Alþingi umbeðnar upplýsingar þó að ljóst þætti að takmörkunarákvæði upplýsingalaga myndu að öðru jöfnu eiga við. Yrði þá einkum að líta til þess hvort lögbundin þagnarskylda gildi um upplýsingarnar. Í álitinu var talið að 5. gr. upplýsingalaga ætti við um upplýsingar um kaupendur og kaupverð ríkisjarða og því væri aðgangur almennings að þeim óheimill. Að teknu tilliti til eftirlitsskyldu Alþingis með meðferð fjármuna ríkisins væri þó skylt að upplýsa þingið um kaupverð einstakra jarða. Hins vegar var talið að nöfn einstakra kaupenda væru þessu hlutverki þingsins óviðkomandi nema fleira kæmi til. Því væru upplýsingarnar um þau undanþegnar upplýsingarétti alþingismanna. Í þessu ljósi ákvað landbúnaðarráðherra að birta viðbótarsvar við fyrirspurninni þar sem tilgreindar voru upplýsingar um kaupverð eignanna. Nöfn kaupenda voru hins vegar ekki tilgreind.

Í þessum þremur málum reynir á nokkuð ólíka þætti. Í því elsta (VSÓ-verkfræðistofa) átti túlkun upplýsingalaganna, sem lá til grundvallar upphaflegri afgreiðslu fjármálaráðherra, sér ekki stoð í lögnum. Þegar af þeirri ástæðu gat ráðherra ekki vikið sér undan því að svara fyrirspurninni efnislega. Í næsta máli (Minnisblað út af dómi Hæstaréttar) reisti forsætisráðherra niðurstöðu sína á túlkun 4. gr. upplýsingalaga þar sem gögn, sem tekin eru saman fyrir fundi ríkisstjórnar, eru undanþegin upplýsingarétti. Ekki er að sjá af umræðum um málið að tekið hafi verið til skoðunar hvort veita ætti aukinn aðgang að upplýsingunum í samræmi við heimild 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga, aðeins vísað til þess að grafið væri undan þeirri vernd sem 4. gr. laganna veitti umfjöllun á vettvangi ríkisstjórnar ef ráðherra upplýsti efni minnisblaðsins fyrir opnum tjöldum á Alþingi. Í þriðja málinu (Sala ríkisjarða) er það hins vegar staðfest að ráðherra verði að líta til fleiri atriða en takmörkunarákvæða upplýsingalaga þegar hann svarar fyrirspurn á Alþingi, enda geti Alþingi átt ríkari rétt til upplýsinga en almenningur ef þær snerta stjórnarskrárbundið hlutverk þess. Ljóst er að það getur meðal annars átt við upplýsingar sem þýðingu geta haft út af eftirlitshlutverki Alþingis með meðferð fjármuna ríkisins, sbr. og fjárstjórnarhlutverk Alþingis.

Í þessu ljósi virðist óumdeilt að ráðherra verði að minnsta kosti að veita þær upplýsingar í tilefni af fyrirspurn eða skýrslubeiðni sem almenningur á rétt á að fá gögn um. Réttur alþingismanna til upplýsinga er þó ríkari, sbr. álit forsætisráðherra í málinu um sölu ríkisjarða. Almennt verður að ætla að ráðherra geti ekki vikist undan því að veita Alþingi upplýsingar í tilefni af fyrirspurnum og skýrslubeiðnum, þó að almenningur eigi ekki rétt til aðgangs að þeim, ef þær eru nauðsynlegar til að Alþingi (stjórnarandstaða) geti sinnt stjórnarskrárbundnu hlutverki sínu m.a. við að hafa eftirlit með stjórnarframkvæmdinni.

Spurning er að hvaða marki þessi réttur geti sætt takmörkunum ef upplýsingarnar eru háðar þagnarskyldu annaðhvort á grundvelli opinberra hagsmuna eða einkahagsmuna. Að því verður vikið í næsta kafla.

Að mati vinnuhópsins er æskilegt að draga þessar meginreglur skýrar fram í settri löggjöf enda hefur gætt ágreinings um þessi atriði eins og ráða má af framangreindum málum. Eðlilegt er að setja ákvæði í þingsköp um þennan rétt alþingismanna. Við endurskoðun á ákvæði stjórnarskrár um rétt þingmanna til að óska upplýsinga eða skýringa ráðherra væri enn fremur æskilegt að setja ákvæði sem endurspeglar þessa meginreglu.

Vinnuhópurinn telur eftir sem áður að við slíka lagasetningu sé rétt að huga sérstaklega að upplýsingum er lúta að undirbúningi þingmála og annarrar stefnumörkunar ríkisstjórnar. Undantekningar upplýsingalaga um þessi atriði, sbr. 4. gr. laganna, byggjast á því að nauðsynlegt sé að ráðherrar og starfsmenn stjórnarsýslunnar geti viðrað afstöðu sína og röksemdir áður en endanleg ákvörðun er tekin án þess að þær séu gerðar opinberar.

Í Noregi hefur verið fjallað sérstaklega um þetta álitafni í tengslum við aðgang Stórþingsins að gögnum. Þar virðist almennt litið svo á að Stórþingið geti ekki krafist aðgangs að fundargerðum og vinnugögnum ríkisstjórnar.<sup>244</sup> Þessi afstaða hefur þó sætt gagnrýni og rök færð fyrir því að þingið geti tekið annan pól í hæðina ef svo ber undir.<sup>245</sup> Hins vegar ríkir meiri óvissa um hvort þingið geti krafist aðgangs að vinnugögnum ráðuneyta og annarra stjórnvalda. Viðkvæmustu gögnin í þessum flokki eru vinnugögn og minnisblöð sem starfsmenn ráðuneyta hafa tekið saman fyrir ráðherra. Þar hefur verið bent á að eftirlit þingsins beinist ekki að athöfnum eða ráðgjöf embættismanna, aðeins að embættisathöfnum ráðherra, enda ber hann ábyrgð á stjórnarathöfninni gagnvart þinginu en ekki embættismennirnir. Hann á því ekki að geta skellt skuldinni á ráðgjöf undirmanna sinna. Þess vegna hafi þingið ekki þörf fyrir aðgang að slíkum gögnum auk þess sem það getur haft skaðleg áhrif á ráðgjöf embættismanna við ráðherra og grafið undan eftirlits- og stjórnunarhlutverki ráðherra gagnvart þeim. Hins vegar hefur ekki verið talið rétt að útiloka að þingið geti krafist aðgangs að slíkum gögnum, en aðeins ef það er nauðsynlegt til að meta framgöngu og ábyrgð viðkomandi ráðherra.<sup>246</sup>

Vinnuhópurinn er sammála því að eðlilegt sé í ljósi þeirra sjónarmiða, sem hér hafa verið reifuð, að gjalda varhug við því að Alþingi kalli eftir vinnuskjölum stjórnarsýslunnar. Rétt er þó að taka fram að hér er alfarið átt við vinnuskjöl sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota, sbr. 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, en ekki bréfaskipti milli stjórnvalda, t.d.

---

<sup>244</sup> Smith, Eivind (1997), Regjeringens opplysningsplikt, bls. 208.

<sup>245</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 836-839.

<sup>246</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 843-856. – Smith, Eivind (1997), Regjeringens opplysningsplikt, bls. 195-198 og 209.

læggra setts og æðra stjórnvalds. Þá er ástæða til að huga nánar að því hvort fundargerðir og vinnugögn ríkisstjórnar eigi að falla hér undir.

### 4.3 Þagnarskylda

Lagafyrirmæli um þagnarskyldu eru af ólíkum toga og koma víða fram í lögum. Þeim er ýmist ætlað að standa vörð um opinbera hagsmuni, svo sem öryggi ríkisins og samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir, eða einkahagsmuni einstaklinga eða fyrirtækja. Friðhelgi einkalífs einstaklinga nýtur stjórnarskrárverndar skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Ef upplýsingar eru þess eðlis að þær eigi að fara leynt samkvæmt þagnarskyldureglum er óheimilt að miðla þeim til óviðkomandi.

Upplýsingar sem eitt stjórnvald hefur undir höndum kunna að vera nauðsynlegar öðru stjórnvaldi til að leysa úr máli. Ef upplýsingarnar eru þess eðlis að þær eigi að lögum að fara leynt er oft brugðist við með því að setja ákvæði í lög sem veita því stjórnvaldi, sem þarf aðgang að þeim upplýsingum, rétt til að krefjast þeirra. Einnig eru dæmi þess að sú skylda sé lögð á stjórnvöld, sem hafa slíkar upplýsingar undir höndum, að miðla þeim til annars stjórnvalds sem þarf á þeim að halda þrátt fyrir þagnarskyldu. Það er þá gert í skjóli þess að starfsmenn stjórnvaldsins, sem fá upplýsingarnar, eru einnig bundnir þagnarskyldu. Brot á þagnarskyldu getur varðað refsingu skv. 136. gr. og 230. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ekki gefst hér færi á að fjalla nánar um þagnarskyldureglur en rétt er þó að áréttta það sem þegar hefur komið fram um þýðingu þagnarskyldunnar gagnvart heimild stjórnvalda til að veita aukinn aðgang að gögnum skv. 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga. Þar verður að gera skýran greinarmun á heimild stjórnvalda og skyldu til að halda upplýsingum leyndum.

Svör við fyrirspurnum og skýrslur eru lagðar fram á fundum Alþingis. Þingfundi ber almennt að halda í heyranda hljóði, sbr. 57. gr. stjórnarskrár. Umræður á Alþingi og þingskjöl eru prentuð í Alþingistíðindum og óheimilt er að fella undan nokkuð sem þar hefur komið fram, sbr. 77. gr. þingskapa. Svör og skýrslur ráðherra, sem veittar eru á þingfundum, eru því almennt aðgengilegar öllum almenningi. Að vísu er heimilt að halda þingfund fyrir luktum dyrum, en það var síðast gert árið 1945.<sup>247</sup>

Sú staðreynd að þingfundir eru haldnir í heyranda hljóði kemur í veg fyrir að ráðherra geti greint þar frá viðkvæmum upplýsingum sem eiga að fara leynt annaðhvort vegna hagsmuna ríkisins eða einkahagsmuna. Ráðherra verður ekki gert að brjóta gegn slíkum hagsmunum á grundvelli réttar alþingismanna til að leggja fyrir hann spurningu eða óska skýrslna um opinber málefni. Jafnvel þótt upplýsingarnar þættu mikilvægar út af

---

<sup>247</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 250.

umfjöllun þingsins um tiltekið mál væri ráðherra sennilega rétt að gera þinginu grein fyrir tilvist þeirra en útskýra jafnframt að þær verði ekki lagðar fram á opnum fundi sökum þess að þær eigi að fara leynt.

Þetta sjónarmið á ekki að öllu leyti við um upplýsingar sem ráðherrar og aðrir gestir leggja fram á fundum þingnefnda, enda eru þeir almennt haldnir fyrir luktum dyrum. Ekki er þó þar með sagt að heimilt sé að veita upplýsingar sem eiga að lögum að fara leynt á slíkum fundum. Þar skiptir miklu hvort þagnarskylda hvíli á þingmönnum um það sem þeir fá vitneskju um á fundum þingnefnda.

Í Noregi er litið svo á að þagnarskyldureglur takmarki almennt ekki stjórnarskrár-bundinn aðgangsrétt Stórþingsins að upplýsingum. Á hinn bóginn er hefð fyrir því að þingið fari varlega í þessu efni og kalli ekki eftir slíkum upplýsingum nema rík þörf sé á því.<sup>248</sup> Í norsku þingsköpunum er tekið fram að þagnarskylda hvíli á þingmönnum um öll þau mál sem koma til umfjöllunar þingsins fyrir luktum dyrum. Þetta á þó ekki við um nefndarfundi. Hins vegar hvílir almenn þagnarskylda á þingmönnum um upplýsingar, sem þeir fá vitneskju um, og varða öryggis- og varnarmál eða einkalíf fólks og viðskipta-leyndarmál, eins og nánar er lýst í þingsköpum.<sup>249</sup>

Þagnarskyldureglur í Danmörku koma almennt ekki í veg fyrir að ráðherra leggi fyrir þingnefnd upplýsingar sem eiga að fara leynt ef ráðherra telur það rétt með tilliti til athugunar nefndarinnar á málinu. Hins vegar hvílir almennt ekki skylda á ráðherra að miðla slíkum trúnaðarupplýsingum til þingsins eða einstakra þingnefnda. Aðgangur er því metinn í hverju máli fyrir sig með hliðsjón af eðli upplýsinganna og þörf þingmanna til að kynna sér upplýsingarnar m.a. til að geta haft eftirlit með stjórnarframkvæmdinni.<sup>250</sup> Þingmönnum er óheimilt að miðla upplýsingum sem þeir hafa fengið á lokuðum nefndarfundi, sbr. 6. mgr. 8. gr. dönsku þingskapanna, nema að nefndin ákveði annað. Þingnefnd getur þó ekki ákveðið að upplýsingum sé miðlað, sem samkvæmt lögum eða öðrum gildum fyrir-mælum eiga að fara leynt. Eins er óheimilt að veita eða vísa til slíkra upplýsinga á opnum nefndarfundi. Dæmi er um að þingmaður hafi verið dæmdur sekur í opinberu máli í Danmörku fyrir brot á þagnarskyldu.<sup>251</sup>

Eins og að framan greinir verður ráðherra tæplega gert að greina frá upplýsingum sem eiga að fara leynt á opnum þingfundi. Sama verður að telja að eigi við um lokaða fundi nema þagnarskylda hvíli á þingmönnum um slíkar upplýsingar. Hér á landi er í löggjöf ekki vikið að þagnarskyldu þingmanna nema í tveimur tilvikum. Samkvæmt 24. gr. þing-

---

<sup>248</sup> Sejersted, Fredrik (2002), *Kontroll og konstitusjon*, bls. 862-863 og 867-868.

<sup>249</sup> Sjá 60. gr. norsku þingskapanna og Smith, Eivind (1997), *Regjeringens opplysningsplikt*, bls. 179 o.áfr.

<sup>250</sup> Vogter, John og Stausbøll, Jens Erik (1990), *Tavshedspligt*, bls. 364-365.

<sup>251</sup> Sjá m.a. Vogter, John og Stausbøll, Jens Erik (1990), *Tavshedspligt*, bls. 353 o.áfr.



skapa getur formaður utanríkismálanefndar eða ráðherra ákveðið að vitneskja sem þingmenn fá í nefndinni skuli bundin þagnarskyldu. Í apríl 2009 tóku gildi lög sem kveða á um að ríkisendurskoðandi getið einnig ákveðið að nefndarmenn í fjárlaganefnd séu bundnir þagnarskyldu um upplýsingar sem Ríkisendurskoðun leggur fyrir nefndina, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun.

Í Stjórnskipun Íslands eftir Ólaf Jóhannesson er því haldið fram að þingmanni sé óheimilt að segja frá því sem fram fer á þingfundi sem haldinn er fyrir luktum dyrum skv. 57. gr. stjórnarskrár. Óljóst er á hvaða grundvelli þessi ályktun byggist enda þessa ekki getið í 69. gr. þingskapa, þar sem vikið er að heimild til að halda þingfundi fyrir luktum dyrum. Í ritinu er sama talið gilda um sum atriði sem koma fram á nefndarfundum og er þar sérstaklega vísað til utanríkismálanefndar í því samhengi.<sup>252</sup>

Árið 1994 voru settar reglur um meðferð erinda til þingnefnda á grundvelli heimildar í 2. mgr. 28. gr. þingskapa. Í 4. gr. þeirra kemur fram að þingnefnd geti ákveðið að farið skuli með erindi sem henni berast að öllu leyti eða að hluta sem trúnaðarmál. Alltaf skal fara með erindi sem varða einkahagi manna sem trúnaðarmál og einnig ef ráðherra fer fram á að trúnaður eigi að gilda um erindi sem hann sendir nefnd. Líklega verður að skilja ákvæðið svo að þingmönnum sé ekki ætlað greina frá efni upplýsinga sem trúnaður eigi að gilda um. Hins vegar leikur nokkur vafi á því hvort þetta ákvæði eigi sér viðhlítandi laga- stoð hvað þá að meiri hluti þingnefndar geti bundið minni hluta hennar með því að samþykkja að trúnaður eigi að ríkja um erindið. Má í því sambandi benda á að löggjafinn hefur sett reglur um þagnarskyldu alþingismanna í tveimur afmörkuðum tilvikum en ekki kveðið almennt á um þetta atriði. Þá er óheppilegt að ákvæðið tekur ekki til upplýsinga- gjafar almennt heldur er einskorðað við erindi, þ.e. umsagnir, álit og önnur gögn frá aðilum utan þings.

Ákvæði 4. gr. reglnanna kann að vera til marks um þingvenju er taki bæði til trúnaðarupplýsinga sem berast skriflega og munnlega. Oft er því einnig haldið fram að alþingismönnum sé rétt að gæta þagmælsku um atriði sem komið hafa fram á lokuðum fundum þingnefnda. Slík almenn þingvenja á sér hins vegar ekki beina lagastoð. Hins vegar má líta svo á að þeir nefndarmenn sem samþykkja að taka við erindi sem sendandi vill að trúnaður ríki um séu með því að lýsa því yfir að þeir lofi að halda þann trúnað. Óljóst er hverju það varði ef út af því er brugðið.

Í XIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eru ýmis ákvæði sem fjalla um refsiverð brot í opinberu starfi. Talið hefur verið að beita megi ákvæðum kaflans með lög-

---

<sup>252</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 243. - Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 250.

jöfnun um alþingismenn eftir því sem við á.<sup>253</sup> Í kaflanum segir í 136. gr. að það varði fangelsi allt að einu ári ef „[o]pinber starfsmaður [...] segir frá nokkru, er leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan“. Ákvæðið hefur ekki að geyma efnislega þagnarskyldureglu enda lýsir hún ekki hvers konar upplýsingum skuli haldið leyndum heldur vísar til annarra fyrirmæla um það atriði. Sennilega er ekki unnt að beita 136. gr. almennra hegningarlaga með lögjöfnun um alþingismenn nema þegar skýrt er kveðið á um að þagnarskylda hvíli á þeim eins og dæmi eru um í 24. gr. þingskapa og 10. gr. laga um Ríkisendurskoðun.

Samkvæmt þessu er ekki með ótvíræðum hætti hægt að draga þá ályktun af stjórnarskrá eða þingsköpum að þagnarskylda hvíli almennt á alþingismönnum um viðkvæmar upplýsingar sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu. Óvissa ríkir um þýðingu 4. gr. reglna um meðferð erinda til þingnefnda auk þess sem ákvæðið er einskorðað við gögn. Eftir sem áður tíðkast í nokkrum mæli að upplýsingar sem eiga að fara leynt séu lagðar fyrir þingnefndir eða veittar á fundum hennar sé eftir því er leitað. Séu slík gögn lögð fram eru þau oft stimpluð sem trúnaðarmál og ekki skönnuð eða birt opinberlega.

Í mörgum tilvikum má komast hjá því að leggja fyrir Alþingi viðkvæmar upplýsingar sem eiga að fara leynt án þess að það komi niður á eftirlitshlutverki Alþingis eða umfjöllun um einstök mál. Æskilegt er að fara þá leið þegar það er unnt enda rétt að Alþingi fari varlega við að afla upplýsinga af þessu tagi. Alþingi getur eftir sem áður þurft á upplýsingum að halda sem ráðherra eða aðrir sem búa yfir þeim telja að séu háðar þagnarskyldu. Vinnuhópurinn telur æskilegt að mæta þessari þörf með því að setja ákvæði í þingsköp sem a.m.k. heimilar ráðherra að leggja fyrir Alþingi slíkar upplýsingar enda sé aðgangur að þeim nauðsynlegur til að þingið geti fjallað um mál. Meta þarf nánar hvort og þá í hvaða tilvikum tilefni sé til að leggja skyldu á ráðherra til að upplýsa um slík atriði og þá hvort áskilja eigi samþykki meiri hluta Alþingis eða þingnefndar fyrir því. Munnleg upplýsingagjöf af þessu tagi færi þó aldrei fram nema á lokuðum fundi svo og afhending trúnaðargagna. Til að tryggja trúnað um slíkar upplýsingar og setja skýrari reglur um meðhöndlun þeirra þarf að setja hliðstæðar reglur um þagnarskyldu alþingismanna í þingsköp og gilda í Noregi eða Danmörku.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 241. – Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 250. – Hallgrímur Ásgeirsson (1997), Hugtakið opinber starfsmaður, bls. 477.

<sup>254</sup> Benda má á að í 16. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, er sveitarstjórn heimilað að ákveða að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar slíkt telst nauðsynlegt vegna eðlis málsins. Fundir nefnda eru hins vegar almennt haldnir fyrir luktum dyrum, sbr. 3. mgr. 46. gr. laganna. Þagnarskylda hvílir á sveitarstjórnarmönnum og nefndarmönnum um upplýsingar sem leynt eiga að fara samkvæmt lögum eða

## 5. Hvernig er staðið að upplýsingagjöf til Alþingis?

Ýmis ákvæði þingskapa fjalla um með hvaða hætti staðið skuli að upplýsingagjöf til Alþingis. Þessi ákvæði taka ýmist til upplýsingagjafar að frumkvæði þingmanna eða ráðherra. Um lagafrumvörp segir t.d. í 1. mgr. 36. gr. þingskapa að þeim skuli fylgja greinargerð um tilgang þess yfirleitt og skýring á höfuðákvæðum. Tilgangurinn með því er að veita Alþingi upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að Alþingi geti tekið upplýsta afstöðu til frumvarpsins. Umræður um þingmál þjóna að sjálfsögðu einnig sama tilgangi en þar gefst þingmönnum færi á að spyrja ráðherra og aðra þingmenn um einstök atriði er tengjast málinu og skiptast á skoðunum. Áður er getið ákvæða 46. gr. um beiðni alþingismanna um skýrslur og 49. gr. sem fjallar um fyrirspurnir til ráðherra. Til viðbótar getur ráðherra að eigin frumkvæði lagt fyrir Alþingi skýrslur, bæði skriflegar, sbr. 1. mgr. 45. gr. þingskapa, og munnlegar, sbr. 3. mgr. 45. gr. Þingnefndir geta einnig gefið Alþingi skýrslur, sbr. 26., 31. og 47. gr. þingskapa. Alþingismenn eiga þess einnig kost að beina spurningum að ráðherrum í fyrirspurnatíma skv. 7. mgr. 49. gr. þingskapa og að formönnum nefnda, formanna þingflokka eða annarra þingmanna skv. 1. mgr. 50. gr. þingskapa. Auk þess eru umræður utan dagskrár skv. 2. og 3. mgr. 50. gr. þingskapa jafnan nýttar til að fá fram afstöðu ráðherra eða upplýsingar um ákveðin mál. Þingnefndir afla enn fremur upplýsinga, eins og áður hefur komið fram, frá ráðherrum, stjórnvöldum, hagsmunaaðilum og sérfræðingum.

Hér verður fyrst og fremst litið til þeirra úrræða sem þingið hefur til að kalla eftir upplýsingum og byggjast að hluta eða öllu leyti á eftirlitshlutverki Alþingis, þ.e. fyrirspurnir, óundirbúinn fyrirspurnatími, skýrslubeiðnir og utandagskrárumræður. Þessi úrræði kalla ýmist á útbýtingu skjals og/eða umræðu á almennum þingfundi. Þá skiptir upplýsingaöflun þingnefnda hér einnig máli. Hún er ekki tengd rétti einstakra þingmanna heldur grundvallast á sameiginlegri ákvörðunartöku um hverja skuli fá á fund þingnefndar og hvert leita skuli eftir umsögnum. Þessum úrræðum geta þingnefndir beitt í tilefni af fyrirbyggjandi þingmáli sem og í þágu almenns eftirlits eða samráðs.

---

eðli máls, sbr. 32. gr. og 2. mgr. 47. gr. laganna. Með þessu er leitast við að tryggja að hægt sé að leggja fyrir sveitarstjórnir og nefndir viðkvæmar upplýsingar án þess að þær fari víðar.

## 5.1 Úrræði þingmanna samkvæmt þingsköpum til að óska upplýsinga

### 5.1.1 Skriflegar fyrirspurnir

Í framkvæmd er ekki greint á milli fyrirspurna skv. 54. gr. stjórnarskrár og fyrirspurna skv. 49. gr. þingskapa, eins og áður er getið. Hver alþingismaður hefur rétt til að leggja fram skriflega fyrirspurn til ráðherra. Hann getur leitað aðstoðar við gerð hennar hjá nefndarriturum, þingfundaskrifstofu Alþingis eða skjaladeild nefndasviðs og skjaladeildin annast uppsetningu hennar áður en hún er lögð fyrir forseta. Heimilt er að láta stutta greinargerð fylgja henni ef óskað er eftir skriflegu svari.

Ákveðnar kröfur eru gerðar til forms og efnis fyrirspurnar. Áður hefur komið fram að hún verður að vera um opinbert málefni (sjá 3.1. kafla). Þá skal hún vera skýr og um afmörkuð atriði og miða skal við að hægt sé að svara henni í stuttu máli. Ef fyrirsjáanlegt er að svar við fyrirspurn kalli á meiri vinnu en ráðherra hefur til að svara, sem er átta virkum dögum eftir útbýtingu ef óskað er munnlegra svara eða tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð ef óskað er eftir skriflegu svari, er í samráði við þingmann unnið að því að gera fyrirspurnina þannig úr garði að almennt megi svara innan þessara tímamarka. Þetta setur fyrirspurnum ákveðnar skorður, en sem dæmi er oftast ekki hægt að fara fram á samanburð á aðstæðum eða réttarreglum í nágrannaríkjum með fyrirspurn. Þá hefur almennt ekki verið leyft að spyrja út í lagaleg álitafni sem heyrir undir dómstóla að skera úr. Ef fyrirspurn þykir of almenn eða víðtæk eða er talin óskýr er einnig unnið að því í samráði við þingmanninn að bæta úr áður en hún er lögð fram.

Fyrirspurn þarf einnig að lúta að atriði sem ráðherra ber ábyrgð á. Þessi krafa vísar annars vegar til málefnalegrar verkaskiptingar ráðherra og ráðuneyta, sbr. 4., 5. og 8. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007, og hins vegar til þess að ráðherra verður að hafa einhverjar stjórnunar- eða eftirlitsheimildir að lögum á því sviði sem spurt er um. Ekki er t.d. unnt að leita upplýsinga í gegnum ráðherra um starfsemi einkafyrirtækja á grundvelli 49. gr. þingskapa þó að sú starfsemi heyri undir eitthvert málefnasvið ráðuneytanna samkvæmt reglugerð um stjórnarráðið. Tilgangur fyrirspurna er að alþingismenn hafi aðgang að upplýsingum um þá starfsemi sem ráðherrann ber ábyrgð á gagnvart Alþingi. Fyrirspurn á því almennt að beinast að atriðum sem ætla verður að viðkomandi ráðuneyti (eða undirstofnun þess) hefur upplýsingar um eða ber ábyrgð á og getur brugðist við, t.d. með breytingum á reglum eða framkvæmd.

Forseti getur hafnað því að leyfa fyrirspurn ef hann telur hana ekki uppfylla framangreind skilyrði. Algengast er að þingmenn taki tillit til ábendinga um úrbætur eða dragi sjálfir fyrirspurn til baka. Hins vegar er afar fátítt að forseti synji um að fyrirspurn verði lögð fram jafnvel þó að ekki hafi verið að öllu leyti bætt úr því sem talið var áfátt. Það er

þá í höndum ráðherra að meta að hvaða marki hann telur sér fært að svara fyrirspurninni. Áður en fyrirspurn er leyfð er heldur ekki lagt mat á hvort hún beinist að atriði sem ráðherra á erfitt með að svara á annan hátt en með því að upplýsa um atriði sem leynd á að ríkja yfir. Ráðherra verður í slíkum tilvikum að meta hvort unnt sé að svara án þess að slíkar upplýsingar verði lagðar fram en ella vísa til þagnarskyldu.

Ef forseti er í vafa hvort fyrirspurn skuli leyfð getur hann borið málið undir atkvæði á þingfundi. Hafi forseti hafnað því að leyfa fyrirspurn er þingmanni enn fremur heimilt að bera það undir atkvæði á þingfundi hvort hún skuli leyfð. Afar fátítt er að beiðnir um fyrirspurnir komi á þennan hátt til kasta þingfundar.

Þegar fyrirspurn hefur verið leyfð er hún prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Um leið er hún orðin opinber og birt á vef Alþingis. Þá er hún send viðkomandi ráðherra með bréfi forseta.

Í fyrirspurn getur fyrirspyrjandi þess hvort henni skuli svarað skriflega eða munnlega. Skiptast svör nokkuð jafnt í skrifleg og munnleg svör þó að ívið algengara sé að beðið sé um munnleg svör.<sup>255</sup> Ef óskað er munnlegra svara er við það miðað að þeim sé svarað á fyrirspurnafundi á miðvikudegi í vikunni á eftir útbýtingu.<sup>256</sup> Náist það ekki skal fyrirspurnin að jafnaði ekki tekin á dagskrá síðar en átta dögum eftir útbýtingu. Í umræðu um slíka fyrirspurn mælir fyrirspyrjandinn fyrir henni í mest þrjár mínútur og ráðherra svarar í lengst fimm mínútur. Að því loknu geta aðrir þingmenn gert stutta athugasemd í mest eina mínútu hver áður en fyrirspyrjandi og ráðherra tjá sig öðru sinni í mest tvær mínútur hvor.

Ef óskað er skriflegs svars sendir ráðherra forseta Alþingis svarið að jafnaði eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að fyrirspurn var leyfð. Svarið er síðan prentað og því útbýtt meðal þingmanna á fundi. Engin umræða verður hins vegar um svarið á þingfundi nema þingmaður kveðji sér hljóðs um það undir öðrum dagskrárliðum, t.d. um störf þingsins eða utan dagskrár.

Það er í höndum einstakra þingmanna að ákveða í hvaða tilgangi fyrirspurnir eru nýttar. Þingmenn stjórnarandstöðu eru virkari við að beina fyrirspurnum að ráðherrum. Algengt er að með þeim sé leitað eftir afstöðu ráðherra um tiltekið mál sem þingmaður telur þörf að bæta úr. Enn fremur tíðkast að spyrja ráðherra út í ákveðnar ráðstafanir

---

<sup>255</sup> Á 132. löggjafarþingi voru fyrirspurnir 433, 247 munnlegar og 186 skriflegar (sjá Ársskýrslu Alþingis 2005–2006, bls. 13). Á 133. löggjafarþingi voru fyrirspurnir 355, 194 munnlegar og 161 skrifleg (sjá Ársskýrslu Alþingis 2006–2007, bls. 14). Á 135. löggjafarþingi voru bornar fram 318 fyrirspurnir, þar af 188 þar sem óskað var munnlegra svara og 130 þar sem beðið var um skrifleg svör. Sjá Ársskýrslu Alþingis 2007–2008 (2008), bls. 13.

<sup>256</sup> Í 4. mgr. 49. gr. segir að forseti taki á sérstökum þingfundi á dagskrá fyrirspurnir sem útbýtt hefur verið í síðasta lagi þremur virkum dögum fyrir fundinn.

innan stjórnarsýslunnar og mat hans á árangri þeirra. Þá er stundum óskað beinna upplýsinga um tiltekin atriði að því er virðist til að meta þörf á breytingum eða aðeins til að vekja athygli á tilteknum aðstæðum. Einnig tíðkast að spyrja ráðherra út í mál sem eru í vinnslu, að því er virðist til að ýta á eftir niðurstöðum.

Af þessu má ráða að fyrirspurnir eru notaðar í ólíkum tilgangi, stundum til að láta ráðherra standa beint eða óbeint reikningsskil embættisathafna sinna eða athafnaleysis, en í öðrum tilvikum aðeins til að afla upplýsinga, oft um málefni sem enn eru til meðferðar innan stjórnarsýslunnar (samráð). Það einkennir hins vegar svör og umræður í tilefni af fyrirspurnum hér á landi að sameiginleg niðurstaða þingsins fæst jafnan ekki í málið enda má ekki gera ályktun í umræðum um fyrirspurnir. Þá er fyrirspurnarformið út af fyrir sig ekki fallið til þess að varpa ljósi á umdeild málsatvik. Til þess þarf að safna saman upplýsingum um málið á breiðari grundvelli.

Hliðstæð úrræði eru þekkt í störfum þjóðþinga um allan heim. Oft er greint á milli tvenns konar fyrirspurnarforma.<sup>257</sup> Það á t.d. við um Danmörku, Noreg, Svíþjóð og Finnland. Hins vegar eru reglur um þessi úrræði nokkuð ólíkar milli norrænu landanna eins og þegar hefur verið vikið að og nánar verður fjallað um í IV.5.1.5. kafla.

### 5.1.2 Óundirbúinn fyrirspurnatími

Samkvæmt þingsköpum er ákveðinn tími að jafnaði tekinn frá í dagskrá þingsins þar sem þingmenn eiga þess kost að spyrja ráðherra munnlega út í ýmis mál. Fyrirmæli um þetta úrræði er í 7. mgr. 49. gr. þingskapa en þar er miðað við að slíkir óundirbúinir fyrirspurnatímar séu nú að jafnaði tvisvar í hverri heilli starfsviku og standi í allt að hálf tíma. Ber forsætisráðherra að tilkynna forseta á föstudegi í vikunni áður hvaða ráðherrar verði til svara á þingfundum í næstu viku. Að jafnaði skulu fimm ráðherrar vera á hverjum fundi og tilkynnir forseti hvaða ráðherrar verða viðstaddir.

---

<sup>257</sup> Í samanburðarrannsókn á þingeftirliti í 88 ríkjum kom fram að í 80 þjóðþingum væri hægt að leggja skriflegar spurningar fyrir ráðherra en í 52 þjóðþingum var jafnframt gert ráð fyrir öðru úrræði, interpellation, sem hér er þýtt sem fyrirspurn. Spurning var þar skilgreind á eftirfarandi hátt: „A parliamentary question is, by definition, a request for information. Regular questioning can be used by parliament to hold the government to account. ... [T]he government is obliged to provide an answer. Answers to questions can be available not only to the author of the question but also to all parliamentarians in the chamber, ...“ Sjá: Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 49. Fyrirspurn eða „interpellation“ var skilgreind á hliðstæðan hátt: „In general, an interpellation is a formal request for information on or clarification of the government’s policy. In many cases, votes are taken following interpellations, including motions of censure.“ Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 59.

Spurningum sem þingmenn beina að ráðherrum undir þessum dagskrárlíð er svarað án nokkurs undirbúnings. Að morgni fundardags ber þingmönnum þó að tilkynna skrifstofu Alþingis til hvaða ráðherra þeir hyggjast beina spurningu sinni og um hvað hún fjallar (efnisheiti). Þessar upplýsingar eru svo færðar á fyrirspurnarblöð sem komið er til forseta fyrir fundinn.<sup>258</sup> Skammur tími er gefinn til að fylgja spurningunni úr hlaði og svara henni en fyrirspyrjandi og ráðherra hafa hvor um sig tvær mínútur. Þeir hafa svo báðir eina mínútu til að fylgja sjónarmiðum sínum eftir. Þetta form er því fremur ætlað til snarprar pólitískrar umræðu um afmarkað atriði en beinnar upplýsingaöflunar enda ákveðin hætta á ónákvæmni í svari ráðherra.

Eftir að óundirbúnum fyrirspurnatímum var fjölgað í ársbyrjun 2008 virðist sem dregið hafi úr skriflegum fyrirspurnum.<sup>259</sup> Spurningum í óundirbúnum fyrirspurnatíma hefur hins vegar fjölgað. Reynslan sýnir því að þetta úrræði kemur til móts við ákveðna pólitíska þörf og ljóst að þetta form er að mati þingmanna heppilegra í ákveðnum tilvikum en skriflegar fyrirspurnir til að vekja máls á tilteknum atriðum í stjórnarstefnunni eða stefnumörkun ráðherra og skapa umræðu um þau.

Í mörgum þjóðþingum er heimilt að leggja fyrir ráðherra munnlegar spurningar eins og hér á landi. Víðast er þess þó krafist að ráðherra fái lengri fyrirvara til að undirbúa svarið.<sup>260</sup> Í Noregi og Danmörku gilda hins vegar mjög hliðstæðar reglur um óundirbúinn fyrirspurnatíma og hér á landi og ráðherra ekki gefið nema takmarkað ráðrúm til að undirbúa svarið. Ræðutími er einnig svipaður. Sá munur er þó á að bæði í Noregi og Danmörku er sérstaklega tekið fram í þingsköpum að ráðherra geti neitað að svara. Þá eru einnig hliðstæð fyrirmæli um óundirbúna fyrirspurnir í sænsku þingsköpunum. Í finnsku þingsköpunum er vikið að þessu úrræði en ekki kveðið ítarlega á um framkvæmdina.

---

<sup>258</sup> Háttvirtur þingmaður (2007), bls. 21.

<sup>259</sup> Á 135. löggjafarþingi voru skriflegar fyrirspurnir 318 en 355 á 133. löggjafarþingi. Alþingiskosningar voru árið 2007 og 133. þing því styttra en ella. Þrátt fyrir það voru skriflegar fyrirspurnir 355 á því þingi en fækkaði í 318 á 135. löggjafarþingi. Munurinn er enn meiri þegar litið er til 132. löggjafarþings en þá voru skriflegar fyrirspurnir 433. Á sama tíma hefur spurningum í óundirbúnum fyrirspurnatíma fjölgað verulega, voru 49 á 132. löggjarþingi, 34 á 133. löggjafarþingi en 188 á 135. löggjafarþingi. Sjá: Ársskýrsla Alþingis 2005–2006 (2006), bls. 13. – Ársskýrsla Alþingis 2006–2007 (2007), bls. 14. – Ársskýrsla Alþingis 2007–2008 (2008), bls. 13–14.

<sup>260</sup> Samkvæmt samanburðarrannsókn á 88 þjóðþingum taka 67 þing frá ákveðinn tíma í dagskránni fyrir munnlegar fyrirspurnir. Í 48 þingum fær ráðherra einhvern fyrirvara til að undirbúa svarið, allt frá einum degi til meira en viku. Á 12 þingum er fyrirvarinn enginn eða ráðherrann fær vitneskju um fyrirspurnina sama dag og henni ber að svara. Í 19 tilvikum lágu hins vegar ekki fyrir upplýsingar um þetta atriði. Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for parliamentary oversight*, bls. 51–52.

Hópurinn telur ekki efni til breytinga á ákvæðum þingskapa um óundirbúinn fyrirspurnatíma með hliðsjón af þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar í starfi vinnuhópsins.

### 5.1.3 Skýrslubeiðnir

Þegar málefni sem þingmaður vill leita svara við er þannig vaxið að það kallar á umfangsmeiri vinnu en hægt er að ætlast til af ráðherra eða ráðuneyti til að svara fyrirspurn á hann þess kost að fá til liðs við sig fleiri þingmenn og beiðast skriflegrar skýrslu ráðherra um málið skv. 46. gr. þingskapa. Samkvæmt ákvæðinu þurfa að minnsta kosti níu þingmenn að standa að slíkri beiðni. Þar eru enn fremur gerðar ákveðnar kröfur til efnis og forms beiðninnar. Hún verður að lúta að opinberu málefni og vísast til umfjöllunar um það atriði til IV.3.1. kafla. Þá verður beiðnin að vera skrifleg og þá er heimilt (en ekki skylt) að fylgja henni eftir með stuttri greinargerð. Slíkum beiðnum skal beina til forseta Alþingis og hún er því næst prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Ólíkt fyrirspurnum er það Alþingi (þingfundur) sem tekur afstöðu til þess hvort skýrslubeiðnin skuli leyfð. Skýrslubeiðni sem hlotið hefur samþykki þingfundar er svo send ráðherra. Almenna reglan er sú að þingfundur heimili skýrslubeiðni þingmanna sem uppfyllir skilyrði þingskapa.

Frestur ráðherra til að svara er umtalsvert rýmri en þegar skriflegri fyrirspurn er beint til hans. Hann skal ljúka við gerð skýrslunnar innan 10 vikna frá því honum hefur verið tilkynnt um beiðnina. Skýrslan er svo prentuð og henni útbýtt meðal þingmanna á þingfundi og því augljóst að hún verður að vera skrifleg. Þá er hún tekin orðrétt upp í Alþingistíðindi auk þess sem hún birtist á vef Alþingis þegar henni hefur verið útbýtt.

Engar umræður fara fram á þingfundi um skýrslur nema ráðherra eða skýrslubeiðendur, einn eða fleiri, óski eftir því. Samkvæmt þingsköpum er tiltölulega rúmur ræðutími ætlaður í umræður um skýrslur. Framsögumaður, sem í þessum tilvikum er ráðherra, getur talað í 20 mínútur í fyrsta sinn, svo í 10 mínútur og svo í 5 mínútur ef hann þarf að taka oftast til máls. Talsmönnum þingflokks í málinu er heimilt að tala í allt að 15 mínútur í fyrri ræðu og 5 mínútur í seinni ræðu og aðrir þingmenn í 10 mínútur í fyrri ræðu og 5 mínútur í þeirri seinni. Fremur fátítt er þó að umræður fari fram um skýrslur ráðherra í tilefni af beiðni þingmanns. Á tíu ára tímabili frá 1999–2009 voru aðeins tvær slíkar skýrslur teknar til umræðu í þingsal, skýrsla um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi árið 2005<sup>261</sup> og skýrsla um ófrjósemisaðgerðir 1938–1975 árið 2002.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> Sjá 57. mál á 131. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=57>).

<sup>262</sup> Sjá 388. mál á 127. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=127&mnr=388>).



Jafnframt þessu hefur verið talið að þeir tímafrestir sem gilda um skýrslugerð dragi því ákveðin mörk hversu ítarleg hún getur orðið. Takmarkist það meðal annars við það sem eðlilegt sé að ætla að fjárheimildir ráðuneytis standi almennt undir.<sup>263</sup> Að mati vinnu-  
hópsins væri ráðherra þó í slíkum tilvikum rétt að leggja fyrir Alþingi skýrslu sem tekur á þeim atriðum sem beðið er um að því marki sem unnt er.

Frá hausti 1999 til dagsins í dag hafa komið fram 41 skýrslubeiðni eða u.þ.b. fjórar að meðaltali á ári. Efni þessara beiðna er af ólíkum toga. Stundum er beðið um skýrslu um aðstæður eða kjör tiltekinna þjóðfélagshópa eða að teknar verði saman upplýsingar um tiltekin atriði sem varða t.d. ákveðna atvinnugrein.<sup>264</sup> Einnig eru dæmi þess að óskað hafi verið eftir sögulegum upplýsingum um aðgerðir stjórnvalda á tilteknu tímabili.<sup>265</sup> Þá er nokkur fjöldi dæma þar sem óskað er eftir skýrslu um löggjöf á tilteknu sviði eða réttarstöðu ákveðinna hópa.<sup>266</sup> Enn fremur hefur verið óskað eftir skýrslu um störf og aðgerðir stjórnvalda á ákveðnum sviðum.<sup>267</sup> Hluti þessara skýrslna hefur fyrst og fremst upplýsingagildi en aðrar þjóna aðhalds- og eftirlitshlutverki.

Sérstakar heimildir þingmanna til að óska eftir skriflegum skýrslum frá ráðherra eru ekki í þingsköpum norrænu ríkjanna. Eftir sem áður er heimilt að samþykkja ályktun um að ráðherra eða aðrir innan stjórnvinnunnar vinni skýrslu um tiltekið málefni. Sérákvæði eru aftur á móti í dönsku og norsku þingsköpunum um að ráðherrar geti gefið þingunum skýrslur, skriflegar í Danmörku en aðeins munnlegar í Noregi. Hið sama gildir um löggjafarþingi í Svíþjóð og Finnlandi en þar einskorðast úrræði sem þingmenn hafa til að leita afstöðu, skýringa eða upplýsinga frá ráðherra við fyrirspurnir (interpellationer), sem

---

<sup>263</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 107.

<sup>264</sup> Sjá t.d. beiðni um skýrslu um „kjör forræðislausra foreldra“ á 125. löggjafarþingi (246. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=125&mnr=246>) og um „tilfærslu á aflamarki (kvóta)“ á 125. löggjafarþingi (337. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=125&mnr=337>).

<sup>265</sup> Sjá t.d. beiðni um skýrslu um „ófrjósemisaðgerðir sem gerðar voru árin 1938–75“ á 125. löggjafarþingi (121. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=125&mnr=121>).

<sup>266</sup> Sjá t.d. beiðni um skýrslu um „réttarstöðu sambúðarfólks“ á 126. löggjafarþingi (88. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=126&mnr=88>) og „um samiburð á lagaumhverfi á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum varðandi löggjöf og eftirlit með klámi, vændi o.fl.“ á 125. löggjafarþingi (608. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=125&mnr=608>).

<sup>267</sup> Sjá t.d. beiðni um skýrslu um „undirbúning og framkvæmd alþingiskosninganna 10. maí 2003“ á 130. löggjafarþingi (34. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=130&mnr=34>), um „störf einkavæðingarnefndar“ á 130. löggjafarþingi (115. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=130&mnr=115>) og „um framgöngu lögreglu gagnvart mótmælendum Kárahnjúkavirkjunar og stóriðjuframkvæmda 2005, 2006 og 2007“ á 135. löggjafarþingi (574. mál, sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=574>).

ráðherrar svara munnlega á þingfundi, og spurningar, sem er svarað með stuttum skriflegum svörum.

Þó að heimildin til að beiðast skýrslu sé ekki notuð í miklum mæli hér á landi og eigi sér ekki ákveðna fyrirmynd í nágrannaríkjunum verður að telja að hún þjóni ákveðnum tilgangi í málum sem kalla á umfangsmeiri gagnaöflun en reglur um fyrirspurnir leyfa. Vinnuhópurinn telur ekki ástæðu til breytinga á ákvæðum þingskapa um skýrslubeiðnir og svör við þeim út frá þeim forsendum sem liggja til grundvallar starfi hans.

#### 5.1.4 Utandagskrárumræður

Þau málefni sem þingmenn telja brýnt að ræða við ráðherra kalla stundum á tafarlausa umræðu. Til að mæta þessari þörf mótaðist upp úr miðri tuttugustu öld þingvenja um að forseti gæti leyft að taka slík mál fyrir á þingfundi utan dagskrár þó að engin heimild væri fyrir því í þingsköpum. Árið 1985 voru settar sérstakar reglur í þingsköp um slíkar umræður. Hverjum þingmanni voru sett ákveðin tímamörk í umræðunum en forseta þó veitt heimild til að leyfa umræður utan dagskrár án sérstakra tímatakmarkana.

Umræður utan dagskrár hafa verið skilgreindar sem umræður sem efnt er til um ákveðið efni sem ekki liggur fyrir sem þingmál og varðar málefni líðandi stundar.<sup>268</sup> Núgildandi ákvæði um slíkar umræður eru í 2. og 3. mgr. 50. gr. þingskapa. Í 2. mgr. er fjallað um svokallaðar hálf tíma umræður þar sem málshefjandi hefur fimm mínútur til framsögu og ráðherra aðrar fimm mínútur til að svara. Aðrar ræður mega ekki vera lengri en tvær mínútur og hver má aðeins tala tvívegis. Skv. 3. mgr. er forseta einnig heimilað að leyfa utandagskrárumræðu sem eru án sérstakra tímatakmarkana. Er þá oftast samið um hve lengi slík umræða eigi að standa og ræðutímanum skipt milli þingflokka fyrir fram. Samkvæmt ákvæðinu eru umræður af þessu tagi því aðeins leyfðar að málefnið sé svo mikilvægt að það rúmist ekki innan þess tímaramma sem markaður er utan um hálf tíma umræðu og svo aðkallandi að það geti ekki beðið meðferðar formlegra þingmála.

Umræðu utan dagskrár er ávallt komið á og henni fundinn staður í dagskránni með samkomulagi milli þess þingmanns sem óskar eftir henni, forseta Alþingis og þess ráðherra sem þingmaðurinn vill eiga orðastað við. Þannig fær ráðherra vitneskju um efni umræðunnar fyrirfram þó ekki sé tryggt að hann viti nákvæmlega hvaða spurningum verði beint að honum. Náist ekki samkomulag verður ekki af umræðunni. Samkvæmt þingsköpum er málið tekið fyrir í formi yfirlýsingar málshefjanda eða fyrirspurnar til ráðherrans. Þó að ráðherrar hafi formlega heimild til að víkja sér undan því að taka þátt í henni leitast þeir af pólitískum ástæðum ávallt við að vera fyrir svörum.

---

<sup>268</sup> Háttvirtur þingmaður (2007), bls. 22.

Hin síðari ár hefur fjöldi umræðna utan dagskrár yfirleitt verið milli 40 og 50 á hverju löggjafarþingi, flestar að beiðni þingmanna stjórnarandstöðunnar. Umræðuefnin eru mjög fjölbreytt en tengjast oft málefni sem er ofarlega á baugi í þjóðfélagsumræðunni hverju sinni.<sup>269</sup> Tilgangurinn er þá oftast að fá fram afstöðu ráðherra til málsins og inna hann eftir því hvernig ríkisstjórnin eða ráðuneytið ætlar að bregðast við. Inn í það fléttast oft pólitísk gagnrýni á stefnu eða aðgerðarleysi ríkisstjórnar. Sjaldgæfara er að þetta úrræði sé notað til að láta ráðherra standa reikningsskil ákvarðana sinna.

Þetta úrræði á sér ekki beina fyrirmynd í Danmörku, Noregi eða Svíþjóð en hliðstæð heimild er hins vegar í þingsköpum Finnlands þar sem þingmenn geta óskað eftir því að ákveðin málefni verði tekin til umræðu á þingfundum.

### 5.1.5 Norrænn samanburður

Fróðlegt er að bera reglur á öðrum Norðurlöndum saman við fyrirkomulag fyrirspurna hér á landi. Í þessum kafla verður umfjöllunin, sem felur í sér nokkra endurtekningu frá III. kafla, þó einskorðuð við formlegar spurningar og fyrirspurnir, enda skera þessi úrræði sig töluvert frá hliðstæðum úrræðum á öðrum Norðurlöndum.

#### *Danmörk:*

Eins og áður hefur komið fram er í Danmörku greint á milli fyrirspurna (forespørgelser) og spurninga (§20-spørgsmål).<sup>270</sup> Fyrirspurnir, sem byggjast á 53. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, eru ávallt lagðar fyrir á þingfundi sem ákveður hvort þær skuli leyfðar líkt og áður var hér á landi. Þó að þingið fallist almennt á fyrirspurnir einstakra þingmanna hafa Danir haldið í þetta skilyrði. Ástæðan er sú að með þessu úrræði er ráðherra gert að standa reikningsskil embættisathafna sinna og á það jafnvel á hættu að vera dreginn til ábyrgðar. Þar sem ráðherrann ber ábyrgð gagnvart þinginu í heild, en ekki einstökum þingmönnum, þykir rétt að þingið taki afstöðu til þess hvort slík fyrirspurn skuli leyfð.<sup>271</sup> Annað gildir um spurningar. Þær byggjast á dönsku þingsköpunum en ekki

---

<sup>269</sup> Sjá t.d. „Sóltúnssamningurinn og framkvæmd hans“ á 135. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/bferil.pl?ltg=135&mnr=779>), „Meðferðarúrræði fyrir áfengis- og vímuefnasjúklinga“ á 133. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/bferil.pl?ltg=133&mnr=458>), og „Leynisamningar með varnarsamningnum 1951“ á 133. löggjafarþingi (sjá: <http://www.althingi.is/dba-bin/bferil.pl?ltg=133&mnr=394>).

<sup>270</sup> Ítarleg umfjöllun um fyrirspurnir í Håndbog i folketingsarbejdet (2005), bls. 83-87, og um spurningar í sama riti, bls. 91-99.

<sup>271</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol, bls. 47.

stjórnarskrá og forseti þingsins ákveður hvort þær skuli leyfðar þó afar fátítt sé að hann hafni þeim.<sup>272</sup>

Ekki er mikill munur á þeim formkröfum sem gerðar eru í dönskum þingsköpum til fyrirspurna og spurninga. Þær þurfa í báðum tilvikum að vera skriflegar og skýrt afmarkaðar en einnig er tekið fram varðandi spurningar að þær eigi að vera stuttar og þannig úr garði gerðar að hægt sé að svara þeim í stuttu máli. Eins og fram hefur komið er ráðherra talið skylt að svara fyrirspurn en óskylt að svara spurningum þó að fátítt sé að ráðherra svari þeim ekki.

Fyrirspurn er ávallt svarað munnlega á þingfundi þar sem almenn umræða fer fram um málið og ræðutími er rúmur, einkum ræðutími ráðherra. Aðrir þingmenn geta tekið þátt í umræðunni í eitt skipti en ræðutími þeirra er takmarkaður við þrjár mínútur. Annað gildir um spurningu. Spyrjandi ákveður hvort henni skuli svarað skriflega eða munnlega og ef óskað er munnlegs svars er ræðutíminn knappur og heimild til að taka til máls ein-skorðast við ráðherra, fyrirspyrjanda og eftir atvikum meðspyrjendur sem forseti hefur heimilað að taka til máls.

Sá grundvallarmunur er á fyrirspurnum og spurningum samkvæmt dönskum þingsköpum að heimilt er að leggja fyrir þingið tillögu að ályktun (forslag til vedtagelse) að lokinni umræðu um fyrirspurn, þar sem t.d. er hægt að leggja mat á framgöngu ráðherra, benda á það sem betur má fara, eða lýsa yfir vantrausti á hann. Þetta er það form sem vantrauststillögum er búið í danska þinginu. Við umræður um spurningar má hins vegar ekki samþykkja neinar ályktanir líkt og gildir hér á landi um fyrirspurnir.<sup>273</sup>

#### *Noregur:*

Samkvæmt norsku þingsköpunum getur hver þingmaður óskað eftir því við forsætisnefnd að fá að leggja fyrir ríkisstjórn eða ráðherra fyrirspurn (interpellasjon). Forseti getur hafnað henni ef hún uppfyllir ekki tiltekin skilyrði. Fyrirspurninni verður að svara innan mánaðar og fer þá fram umræða á þingfundi. Reglur um ræðutíma eru rúmar, þó að ráðherrar fái þar ekki eins rúman tíma og í Danmörku. Allir þingmenn geta tekið þátt í umræðum. Þar er hins vegar ekki hægt að gera ályktun, t.d. um vantraust, í tengslum við umfjöllun um fyrirspurn eins og heimilt er samkvæmt dönskum þingsköpum.

Hver þingmaður getur einnig lagt fyrir ráðherra skriflega spurningu sem annaðhvort er svarað skriflega eða munnlega á reglulegum fyrirspurnafundi sem haldinn er í viku hverri. Staðfestingu forseta þingsins þarf til að leggja fram spurningu af þessu tagi. Ræðutíminn í fyrirspurnatíma er stuttur líkt og í Danmörku og aðeins fyrirspyrjandi og viðkom-

---

<sup>272</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol, bls. 52.

<sup>273</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol, bls. 46–58.

andi ráðherra eiga kost á því að taka þátt í umræðunni. Þá er sérstaklega tekið fram í norsku þingsköpunum að ráðherra geti neitað að svara spurningu.

#### *Svíþjóð:*

Í Svíþjóð getur hver þingmaður lagt fyrirspurn (interpellation) fyrir ráðherra með samþykki forseta þingsins. Forseti getur hafnað því að fyrirspurn komi til umfjöllunar ef hann telur hana stríða gegn stjórnskipunarlögum, þar á meðal þingsköpum. Ráðherra svarar skriflega, almennt innan tveggja vikna. Umræður fara svo fram um svarið þar sem ræðutími er svo til jafnlangur og í Noregi. Allir þingmenn eiga þess kost að taka þátt í umræðunum. Ekki er vikið að því í þingsköpum hvort heimilt sé að leggja fram tillögu að ályktun þingsins í tengslum við umfjöllun um fyrirspurn.

Að auki er hverjum þingmanni heimilt að beina skriflegri spurningu að ráðherra. Forseti getur hafnað að slík fyrirspurn sé lögð fram. Slíkum spurningum er ávallt svarað skriflega og engin umræða fer fram um þær. Munnlegum spurningum er hins vegar alltaf svarað jafnóðum.

#### *Finnland:*

Samkvæmt finnsku stjórnarskránni þurfa 20 þingmenn að standa að tillögu um fyrirspurn (interpellation) til ríkisstjórnar eða einstaks ráðherra. Tillagan þarf samþykki þingfundar og er svo send ráðherra sem þarf að svara innan við 15 dögum síðar. Ræðutími er samkvæmt stjórnarskrá óheftur en fylgt er tilmælum forsætisnefndar um ræðutíma. Tilgangur fyrirspurna af þessu tagi er að varpa ljósi á hvort þingið beri traust til ríkisstjórnarinnar eða einstakra ráðherra. Umræðum um slíkar fyrirspurnir lýkur því oft með því að greidd eru atkvæði um vantrauststillögu. Einnig er unnt að ljúka umfjöllun þingsins í tilefni af fyrirspurn með annars konar ályktun, svo sem að lýst er trausti á ríkisstjórn eða tiltekin atriði eru gagnrýnd.<sup>274</sup>

Að auki geta einstakir þingmenn lagt fyrir ráðherra skriflegar spurningar um atriði sem þeir bera ábyrgð á. Heimilt er að ákveða hámarksfjölda spurninga sem unnt er að leggja fyrir ráðherra. Skriflegum spurningum er svarað með skriflegu svari sem á að liggja fyrir innan 21 dags frá því að forseti sendir spurninguna til ráðherra. Ekki er gert ráð fyrir neinni umræðu um slíkar spurningar á þingfundi.

Þó að reglur um þessi úrræði séu mismunandi milli ríkjanna, og oft aðeins stigsmunur milli fyrirspurna og spurninga, virðast fyrirspurnir fremur miða að því að láta ráðherra standa reikningsskil athafna sinna eða athafnaleysis en spurningar þjóna aftur á móti eink-

---

<sup>274</sup> Hidén, Mikael (2008), Juridik och former, bls. 162–163.

um því markmiði að draga fram í dagsljósið upplýsingar, t.d. um stöðu mála eða afstöðu ráðherra. Meiri tími gefst til umræðna um fyrirspurnir en spurningar og allir þingmenn eiga kost á að taka þátt í umræðunni. Í Danmörku og Finnlandi lýkur þeim oft með því að tillaga er lögð fram um ályktun þar sem framganga ráðherrans er gagnrýnd eða um vantraust á hann.

Fyrirspurnir hér á landi virðast að sumu leyti eiga fleira sameiginlegt með skriflegum spurningum í nágrannaríkjunum en fyrirspurnum. Þannig er hægt að svara fyrirspurnum hér á landi annaðhvort skriflega eða munnlega líkt og gildir um skriflegar spurningar í Noregi og Danmörku. Sé þeim svarað munnlega er ræðutíminn að vísu rúmur miðað við spurningar í öðrum norrænum ríkjum en mun skemmri en ræðutími við fyrirspurnir í nágrannalöndunum. Aðrir þingmenn en málshefjandi og ráðherra eiga kost á að gera stuttar athugasemdir í umræðum um fyrirspurnir hér á landi en það tíðkast ekki við umræður um skriflegar spurningar í Danmörku, Noregi, Svíþjóð eða Finnlandi. Í þessum ríkjum eru heimildir annarra þingmanna til þátttöku í umræðum um fyrirspurnir hins vegar töluvert rýmri en við umræður um fyrirspurnir hér á landi. Þá er óheimilt að leggja fram tillögu til ályktunar, t.d. um vantraust, í tengslum við fyrirspurnir hér á landi. Um þetta atriði skiptast reglur á Norðurlöndum þó í tvö horn eins og fram hefur komið.

Samanburðurinn leiðir í ljós að sú umgjörð sem fyrirspurnum hér á landi er mörkuð miðar ekki í sama mæli að því að gefa þingmönnum (stjórnarandstöðu) færi á að láta ráðherra standa reikningsskil gerða sinna eins og fyrirspurnir á öðrum Norðurlöndum. Til þess eru umræðum, þegar óskað er munnlegra svara, settar fullþröngar skorður auk þess sem ekki er unnt að samþykkja ályktun, t.d. um ákúru eða vantraust, í tengslum við þær. Fyrirspurnir þjóna hins vegar ágætlega því hlutverki að kalla eftir afstöðu ráðherra til málefna auk þess sem fyrirspurnarformið, einkum þar sem óskað er skriflegra svara, veitir alþingismönnum aðgang að beinum upplýsingum úr stjórnkerfinu. Að þessu leyti veita fyrirspurnir frá alþingismönnum ráðherrum ákveðið aðhald.

Hugsanlega koma umræður utan dagskrár að nokkru leyti í stað fyrirspurna (interpellation) eins og þær þekkjast í nágrannaríkjunum. Þar gefst vissulega rýmri tími til umræðna og allir þingmenn eiga kost á að taka þátt í þeim. Slíkar umræður mæta því ákveðinni þörf fyrir dýpri umræðu en fyrirspurnarformið leyfir hér á landi. Á hinn bóginn má benda á að ráðherra fær oft takmarkaðar vísbendingar um þær spurningar sem ætlunin er að beina að honum áður en til umræðunnar kemur þar sem ekkert skriflegt liggur henni til grundvallar. Þetta setur mark sitt á umræðurnar auk þess sem ekki er unnt að gera tillögu að ályktun í tengslum við hana. Að þessu leyti eru utandagskrárumræður fremur til þess fallnar að skapa umgjörð utan um almennar stjórn mála umræður á tilteknu sviði en að ráðherra þurfi þar að svara fyrir ákvarðanir sínar.

Vinnuhópurinn telur almennt ástæðu til að huga að því með hvaða hætti auðvelda eigi þinginu að ljúka umfjöllun um mál, þar sem spurningar vakna um framgöngu ráðherra eða aðgerðarleysi við stjórnarframkvæmdina, með formlegri ályktun. Við framkvæmdina væri hægt að byggja á þeim grunni sem er í þingsköpum og bæta við heimild til að leggja fram tillögu að ályktun í tengslum við umræðu um málið. Þar þyrfti að huga að því að gefa ráðherra ráðrúm til að taka til varna bæði þannig að tryggt sé að hann viti eins nákvæmlega og unnt er í hverju gagnrýni á hans störf felst og að hann fái sanngjarnan tíma til að gera grein fyrir afstöðu sinni í málinu. Vinnuhópurinn telur að hvorki reglur um fyrirspurnir né um utandagskrárumræður tryggi nægilega þessi markmið.

## 5.2 Upplýsingaöflun þingnefnda

Í V. kafla verður fjallað um eftirlitshlutverk fastanefnda Alþingis. Í þessum kafla er aftur á móti vikið stuttlega að því með hvaða hætti þingnefndir afla upplýsinga og fjallað um þær lagareglur og venjur sem upplýsingaöflun þeirra styðst við. Þessar reglur og hefðir taka jafnt til upplýsingaöflunar um þingmál sem vísað er til þingnefnda og mála sem þær taka upp að eigin frumkvæði og líta má á sem þátt í eftirliti þingsins með framkvæmdarvaldinu. Áhersla verður hér lögð á síðari þáttinn.

Löng hefð er fyrir því að líta á það sem meginhlutverk þingnefnda að aðstoða Alþingi við meðferð þingmála. Verkefni þeirra er að undirbúa mál fyrir þingfundi og leggja þar fram tillögur og nefndarálit. Þó að hlutverk þingnefnda sé á þennan hátt bundið við verkefni Alþingis eru þingnefndir mjög sjálfstæðar í upplýsingaöflun og raunar má segja að það sé í gegnum þingnefndir sem Alþingi getur leitað út fyrir raðir þingmanna og ráðherra eftir upplýsingum og sjónarmiðum.

Almennt afla þingnefndir upplýsinga á þrjá vegu; með skriflegum umsögnum eða athugasemdum sem þær óska eftir eða komið er á framfæri við þær, frá gestum sem koma á fundi þingnefnda, og að lokum afla þingmenn sjálfir upplýsinga oft með aðstoð nefnda- og upplýsingasviðs Alþingis. Engar hömlur eru á því til hvaða aðila þingnefndir geta leitað eftir umsögnum eða hverja þær bjóða til fundar við sig. Algengt er að þær óski eftir afstöðu og athugasemdum óháðra sérfræðinga, t.d. úr háskólasamfélaginu, frá hagsmunaaðilum og ýmsum samtökum sem líklegt er talið að láti málið til sín taka. Þá tíðkast að þingnefndir leiti beint til starfsmanna ráðuneyta og sérfræðinga stofnana ríkisins án milligöngu ráðherra. Að þessu leyti eru vinnubrögð þingnefnda frjálsgleg, t.d. í samanburði við venjur og hefðir í Danmörku, og byggjast ekki á sjónarmiðum um „upplýsingaeinokun“ ráðherra gagnvart þinginu. Raunar er fremur fátítt að ráðherrar komi sjálfir á fund þingnefnda þó að það hafi aukist í seinni tíð.

Lagagrundvöll upplýsingaöflunar þingnefnda er einkum að finna í 1. mgr. 28. gr. þingskapa. Þar kemur fram að nefnd geti óskað eftir skriflegum umsögnum frá aðilum

utan þings og tekið á móti skriflegum athugasemdum frá þeim sem vilja koma þeim á framfæri við nefndina. Þá segir þar að nefnd geti sömuleiðis samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra. Fyrirmæli þingskapa gefa til kynna að engum sé formlega skylt að verða við beiðni þingnefndar um umsögn eða koma á fund hennar. Hér er því byggt á meginreglunni um frjálsa upplýsingagjöf líkt og í Noregi og Danmörku.

Meginreglan samkvæmt þingsköpum er að fundir þingnefnda séu lokaðir og það voru þeir alltaf þar til forsætisnefnd setti reglur í júní 2008 um opna fundi fastanefnda Alþingis. Samkvæmt þeim þarf samþykki meiri hluta þingnefndar til að halda opinn nefndarfund. Tilgangur þeirra er að afla upplýsinga annaðhvort um þingmál sem vísað hefur verið til nefndarinnar eða um mál sem hún hefur tekið upp að eigin frumkvæði. Nánar verður fjallað um slíka fundi í V. kafla. Rétt er þó að benda á að samkvæmt reglunum gilda meiri takmarkanir á því hverja er hægt að boða á slíka fundi en á lokaða nefndarfund. Takmarkast það við ráðherra, forstöðumenn sjálfstæðra ríkisstofnana og fulltrúa hagsmunaaðila er málið varðar. Þá þurfa nefndarmenn að fylgja ákveðnum tímatakmörkunum á slíkum fundum. Allt sem fram kemur á opnum nefndarfundum er síðan tekið upp svo hægt sé að staðreyna það síðar ef þörf krefur auk þess sem fram til þessa hafa þeir verið sendir út beint.

Sérákvæði eru í 2. mgr. 15. gr. og 3. mgr. 18. gr. þingskapa sem báðar taka til samskipta ráðherra við þingnefndir. Þessi ákvæði eru nýmæli og komu inn í þingsköp með lögum nr. 161/2007. Miðuðu þau að því að tengja betur störf ráðherra og þingnefnda. Í fyrri ákvæðinu kemur fram að einn þriðji hluti nefndarmanna geti óskað eftir því að ráðherra komi á fund þingnefndar í þinghléum. Það skal þó ekki gert milli 1. júlí og 10. ágúst nema brýn nauðsyn krefji, sbr. 3. mgr. 10. gr. þingskapa. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að minni hlutinn hafi jafnan aðgang að viðkomandi ráðherra þegar viðamikil og umdeild mál komast ekki á dagskrá Alþingis vegna þinghléa.<sup>275</sup> Í ljósi þessa tilgangs og þar sem orðalag þess er einskorðað við þinghlé veitir ákvæðið minni hlutanum ekki heimild til að krefjast þess að ráðherra komi á fund þingnefndar þegar þing er að störfum.

Í 3. mgr. 18. gr. þingskapa segir að ráðherrar skuli að jafnaði á fyrstu vikum þings koma á fund þingnefnda og gera grein fyrir þeim þingmálum sem þeir hyggjast leggja fram á löggjafarþinginu. Tilgangurinn með þessum fundum er fyrst og fremst að auðvelda skipulag á vinnu þingnefnda og gera hana markvissari en þeir hafa takmarkaða þýðingu fyrir eftirlit Alþingis með störfum ráðherranna.

Tvær þingnefndir njóta nokkurrar sérstöðu með tilliti til upplýsingagjafar, annars vegar utanríkismálanefnd og hins vegar fjárlaganefnd. Sérstaða utanríkismálanefndar byggist á þeirri samráðsskyldu sem hvílir á utanríkisráðherra gagnvart nefndinni um meiri

---

<sup>275</sup> Alþt. (2007–2008), A-deild, bls. 1966 (þskj. 333, sjá: <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0333.html>).



háttar utanríkismál. Þar sem upplýsingar eru oft lagðar fyrir nefndina þegar mál eru enn þá á vinnslustigi auk þess sem þessar upplýsingar eiga oft að fara leynt er heimilt að leggja þagnarskyldu á nefndarmenn í utanríkismálanefnd eins og áður hefur verið vikið að.

Fjárlaganefnd er tryggður almennur réttur í 3. mgr. 25. gr. þingskapa til að fá þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar um rekstur og fjárhagsáætlanir fyrirtækja og stofnana sem óska eftir framlögum úr ríkissjóði. Í tengslum við afgreiðslu þingmála er þeim stofnunum ríkisins sem fást við efnahagsmál enn fremur skylt að veita nefndinni upplýsingar og aðstoð sem hún þarf á að halda. Í 3. mgr. 9. gr. reglugerðar nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, sem sett er með stoð í lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir enn fremur að fjármálaráðuneytinu beri að gera fjárlaganefnd Alþingis ásamt ríkisstjórn grein fyrir ársfjórðungslegu yfirliti yfir framkvæmd fjárlaga.

Eins og nánar verður vikið að í V. kafla er hlutverk þingnefnda í meginatriðum tvíþætt, annars vegar að taka afstöðu til þingmála sem vísað er til þeirra og hins vegar að fjalla um önnur mál sem þær taka upp að eigin frumkvæði. Fundir, þar sem önnur mál en þingmál eru tekin fyrir, eru oft nefndir upplýsingafundir. Tilgangur slíkra funda er að afla upplýsinga á málefnasviði nefndarinnar í því skyni að fylgjast með málum sem eru til meðferðar eða fá útskýringar á afgreiðslu þeirra. Slík upplýsingaöflun byggist alla jafna á aðhalds- og eftirlitshlutverki þingnefnda með stjórnarframkvæmd á starfssviði nefndarinnar. Stundum er tilgangur slíkra funda þó fremur samráð en eftirlit með ráðstöfunum sem stjórnvöld hafa þegar leitt til lykta. Engin sérákvæði eru í þingsköpum um upplýsingaöflun þingnefnda í tengslum við þetta aðhalds- og eftirlitshlutverk þeirra. Við athugun slíkra mála verða nefndirnar því að nýta þau almennu úrræði sem þeim eru tiltæk til upplýsingaöflunar.

Aðstaðan að þessu leyti er ekki ósvipuð hér á landi og í Danmörku og Noregi. Ólíkt reglunum hér á landi er í dönsku þingsköpunum þó kveðið á um að þingnefndir geti lagt skriflegar spurningar fyrir ráðherra, sem hann svarar ýmist skriflega eða munnlega á samráðsfundi (samráð), sbr. umfjöllun í III.1.1.4.2. kafla. Formlega er honum ekki skylt að svara en hann verður að færa rök fyrir því ef hann telur sér ekki fært að gera það, sbr. 6. mgr. 8. gr. dönsku þingskapanna. Þetta úrræði er mikið notað og þróaðist raunar áður en ákvæði um spurningar af þessu tagi var tekið upp í dönsku þingsköpin. Í framkvæmd er sjaldgæft að formaður þingnefndar eða meiri hluti hennar standi í vegi fyrir því að spurning nefndarmanns verði lögð fram.<sup>276</sup> Almenna reglan er að samráðsfundir eru lokaðir en heimilt er að halda slíka fundi fyrir opnum tjöldum líkt og hér á landi.

---

<sup>276</sup> Busck, Lars (1988), Folketingets kontrol, bls. 65.

Í Noregi er ákvæði í þingsköpum sem veitir þingnefnd heimild til að fá gesti á samráðsfund til að afla upplýsinga (hörung) út af máli sem er til umfjöllunar í nefndinni. Slíkir fundir eru algengir bæði við framkvæmd þingeftirlits og í öðrum málum rétt eins og hér á landi. Almenna reglan er að slíkir fundir eru opnir almenningi en heimilt er að halda þá fyrir luktum dyrum. Aðeins er heimilt að taka við upplýsingum sem þagnarskylda gildir um á lokuðum samráðsfundi.<sup>277</sup> Þessu til viðbótar tíðkast að þingnefndir óski eftir aðgangi að gögnum frá ráðherra eða ráðuneytum. Þó að ekki séu skráðar reglur sem tryggja þingnefndum aðgang að slíkum gögnum hefur mótast sú venja í Noregi að veita nefndunum rúman aðgang að gögnum óháð því hvort trúnaður eigi að ríkja um þau eða hvort almenn- ingur eigi rétt til aðgangs að þeim. Líkt og í Danmörku rís sjaldan ágreiningur innan nefndar í Noregi hvort óskað skuli eftir tilteknum upplýsingum. Almenn- t nægir að einn eða fleiri nefndarmenn fari fram á það.<sup>278</sup>

Vinnuhópurinn telur að áfram eigi að byggja á þeirri forsendu að þingnefndir séu sjálfstæðar í upplýsingaöflun sinni og geti leitað víða fanga eftir sjónarmiðum og upplýs- ingum. Það stuðlar að upplýstari og breiðari umræðu og tryggir sjálfstæði þingsins gagn- vart framkvæmdarvaldinu við meðferð mála.

Vinnuhópurinn hefur velt því fyrir sér hvort eðlilegt sé að leggja skyldu á ráðherra og aðra að koma til fundar við þingnefnd og gefa skýrslu. Liður í frumvarpi um aukið rannsóknarvald þingnefnda, sem lagt var fram á nokkrum þingum um aldamótin síðustu, miðaði að þessu.<sup>279</sup> Slík heimild fæli í sér grundvallarbreytingu á þeim reglum sem gilt hafa um frjálsa upplýsingagjöf við þingnefndir en hún er einnig lögð til grundvallar í störfum þingnefnda í Noregi og Danmörku eins og fram hefur komið. Í Noregi hefur ekki reynst nauðsynlegt að víkja frá meginreglunni um frjálsa upplýsingagjöf þó að sérstakri nefnd hafi verið falið að annast athugun einstakra mála á grundvelli eftirlitshlutverks Stór- þingsins.<sup>280</sup> Að svo stöddu telur vinnuhópurinn ekki rétt að stíga þetta skref enda verður almennt að ætla að sá hvati sem leiðir af pólitískri ábyrgð ráðherra nægi til að hann og eftir atvikum undirmenn hans komi fyrir fastanefnd þegar eftir því er leitað.

Hins vegar vill vinnuhópurinn áréttta þá afstöðu sína sem fram kemur í IV.3.2. kafla að tryggja þurfi með lagasetningu víðtækari rétt Alþingis til aðgangs að gögnum en leiðir af upplýsingalögum þegar það er nauðsynlegt til að þingið geti fjallað með viðhlítandi hætti

---

<sup>277</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 989-998.

<sup>278</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 989-998.

<sup>279</sup> Sjá Alþt. 1996–1997, A-deild, bls. 522–524 (þskj. 21, sjá: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0021.html>), – Alþt. 1999–2000, A-deild, bls. 717-718 (þskj. 80, sjá: <http://www.althingi.is/altext/125/s/0080.html>), – Alþt. 2000–2001, A-deild, bls. 1061–1063 (þskj. 201, sjá: <http://www.althingi.is/altext/126/s/0201.html>), – Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 829-831 (þskj. 119, sjá: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0119.html>).

<sup>280</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003), bls. 57.

um mál. Eðlilegast sé að þingnefndir eigi þennan rétt en þannig er hægt að tryggja trausta meðferð á trúnaðarupplýsingum enda verði þá jafnframt sett almennt ákvæði í þingsköp um þagnarskyldu alþingismanna.

**Samantekt og ábendingar:** *Með upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra er átt við almennar viðmiðanir um það hvenær ráðherra er skylt að leggja upplýsingar fyrir Alþingi og hvaða kröfur eru gerðar til upplýsinganna. Hér er um mikilvægt atriði að ræða enda getur röng eða villandi upplýsingagjöf raskað þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipunin er reist á. Hvergi í lögum er þó kveðið á um almenna upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra. Velta má því fyrir sér hvort slíka skyldu megi leiða af öðrum réttarheimildum, svo sem réttarvenju, meginreglum laga eða eðli máls. Hvað sem því líður er ljóst að inntak og gildissvið slíkrar reglu er afar óljóst enda hafa íslenskir fræðimenn á sviði stjórnskipunarrettar lítið fjallað um þessi atriði. Það er skiljanlegt enda efniviður úr innlendri stjórnskipunarframkvæmd afar rýr og löggjöf veitir engar vísbendingar. Ráðherrar, alþingismenn og aðrir sem starfa á þessu sviði eiga því erfitt með að leita leiðsagnar um hvort og þá að hvaða marki upplýsinga- og sannleiksskylda hvílir á ráðherra.*

*Réttaróvissa á þessu sviði er að mati vinnuhópsins afar óæskileg fyrir samskipti þings og ríkisstjórnar. Meðan inntak skyldunnar er óljóst er ólíklegra en ella að ráðherra verði látinn sæta pólitískri ábyrgð leggi hann ekki fram viðhlítandi upplýsingar fyrir Alþingi eða leyni þingið mikilvægum upplýsingum. Með lögfestingu fyrirmæla um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra verður ábyrgð ráðherra skýrari auk þess sem það auðveldar ráðherrum og alþingismönnum að gera sér grein fyrir hvar mörkin liggja. Vinnuhópurinn leggur því til að lögfestar verði ákveðnar reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra.*

*Við útfærslu löggjafar á þessu sviði þarf að taka afstöðu til nokkurra mikilvægra atriða. Vinnuhópurinn telur eðlilegt að reglan komi fram í stjórnarskrá. Ekki er sjálfgefið að lögfesting slíkrar skyldu kalli á breytingu á lögum um ráðherraábyrgð þar sem brot á skyldunni væru gerð refsiverð. Það væri þó í samræmi við fyrirkomulagið í Danmörku og Noregi og undirstrikaði þýðingu reglunnar. Þá þarf að taka afstöðu til þess hvort framsetning lagareglunnar eigi að byggjast á jákvæðri eða neikvæðri skyldu, hvenær ráðherrar skuli eiga frumkvæði að því að leggja fyrir þingið upplýsingar og hversu langt eigi að ganga við afmörkun á umfangi þeirra upplýsinga sem ráðherra er ætlað að leggja fyrir Alþingi. Um þessi atriði gilda nokkuð ólíkar reglur í nágrannaríkjunum.*

*Þingmenn hafa ákveðin úrræði samkvæmt stjórnarskrá og þingsköpum til að krefjast upplýsinga frá ráðherrum sem talin eru veigamikill þáttur í aðhalds- og eftirlitshlutverki Alþingis. Helsta úrræðið eru fyrirspurnir þingmanna sem er svarað annaðhvort skriflega eða munnlega á þingfundi, sbr. 49. gr. þingskapa. Auk fyrirspurna geta skýrslubeiðnir, sbr.*

46. gr. þingskapa, utandagskrárumræður, sbr. 50. gr. þingskapa, og upplýsingafundur í þingnefndum þjónað ákveðnu eftirlitshlutverki.

Í framkvæmd er gengið út frá því að ákvæði þingskapa um skýrslubeiðnir og fyrirspurnir séu reistar á 54. gr. stjórnarskrár þar sem segir að alþingismönnum sé heimilt, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu. Vinnuhópurinn vill benda á að í stjórnarskrárákvæðinu mætti geta þess að forseti Alþingis en ekki Alþingi veiti leyfi fyrir fyrirspurnum svo stjórnarskrárgrundvöllur fyrirspurna sé ótvíræður.

Orðalag 54. gr. stjórnarskrárinnar gefur ekki til kynna að ráðherra sé skylt að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum alþingismanna. Slíka skyldu má hins vegar leiða af ákvæðum þingskapa. Eðlilegt er að mati vinnuhópsins að ákvæði stjórnarskrár verði fært til samræmis við þann almenna skilning að ráðherrum beri skylda til að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum.

Ekki gilda skýrar reglur um það hversu víðtækur réttur þingsins og einstakra alþingismanna er til að afla upplýsinga. Allnokkur dæmi eru um að tekist hafi verið á um þetta atriði og full ástæða er til að setja í þingsköp og/eða stjórnarskrá ákvæði sem fjalla um hvar mörkin liggja.

Í stjórnarskrá og þingsköpum er áskilið að fyrirspurnir og skýrslubeiðnir lúti að opinberu málefni. Ekki er ástæða til breytinga á þessu skilyrði að öðru leyti en því að æskilegt er að setja skýringarákvæði í þingsköp sem taki á því að hvaða marki starfsemi hlutafélaga, sem eru að einhverju eða öllu leyti í eigu ríkisins, teljist til opinberra málefna í þessum skilningi.

Ljóst er að upplýsingalög setja ekki skorður við upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis samkvæmt gildandi rétti. Alþingismenn eiga að minnsta kosti sama rétt til upplýsinga og almennigur samkvæmt upplýsingalögum. Enn fremur verður að telja að Alþingi (alþingismenn) eigi samkvæmt gildandi rétti aðgang að upplýsingum sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt stjórnskipunarlegu hlutverki sínu, m.a. eftirlitshlutverki sínu. Bent er á að lögfesta megi þessa meginreglu, jafnvel setja í stjórnarskrá.

Reglur um þagnarskyldu setja þó takmörk fyrir því að unnt sé að upplýsa um atriði sem leynt eiga að fara, sérstaklega þegar það er gert á opnum fundi. Það gildir þó einnig um lokaða fundi ef ekki er tryggt að lögum að gætt verði þagnælsku um upplýsingarnar. Vinnuhópurinn telur að hér beri að fara varlega enda vegast hér á ólíkir hagsmunir. Lagt er til að lögfest verði a.m.k. heimild fyrir ráðherra til að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu enda séu upplýsingarnar nauðsynlegar fyrir umfjöllun Alþingis um fyrirbyggjandi mál. Meta þarf nánar hvort og þá í hvaða tilvikum tilefni sé til að leggja skyldu á ráðherra til að veita umbeðnar upplýsingar sem leynt eiga að fara. Í þeim tilvikum væri eðlilegt að áskilja samþykki meiri hluta á

*Alþingi eða í þingnefnd. Í þessu sambandi er jafnframt nauðsynlegt að setja nánari reglur er miða að því að tryggja örugga meðhöndlun slíkra trúnaðarupplýsinga og þagnarskyldu alþingismanna.*

*Enn fremur þarf að huga að því að hvaða marki alþingismenn eigi að geta fengið upplýsingar um efni vinnugagna ríkisstjórnar og ráðuneyta, svo sem minnisblaða embættismanna til ráðherra. Vinnuhópurinn telur að gild sjónarmið réttlæti að slík gögn verði ekki lögð fyrir Alþingi nema það sé nauðsynlegt til að meta framgöngu ráðherra í starfi.*

*Þá bendir vinnuhópurinn á að engin ákvæði stjórnarskrár eða þingskapa taka með beinum hætti á rétti Alþingis eða einstakra alþingismanna til aðgangs að gögnum í vörslu stjórnvalda. Lagt er til að settar verði sérstakar reglur í þingsköp um þetta atriði sem tryggi viðtækari aðgang en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum. Hér er eftir sem áður rétt að taka tillit til fyrrgreindra sjónarmiða um aðgang að vinnugögnum stjórnvalda og sjónarmiða um þagnarskyldu. Auk þess leggur vinnuhópurinn til að greint verði milli réttar einstakra alþingismanna annars vegar og þingnefnda hins vegar og reglurnar aðeins látnar taka til þingnefnda. Þingfundir verði hins vegar áfram sá vettvangur þar sem einstakir þingmenn leita afstöðu og skýringa ráðherra með fyrirspurnum og skýrslubeiðnum.*

*Það er afstaða vinnuhópsins að sú umgjörð sem fyrirspurnum er mörkuð samkvæmt 49. gr. þingskapa miði ekki nægilega að því að gefa þingmönnum (aðallega úr stjórnarandstöðu) færi á að láta ráðherra standa reikningsskil gerða sinna. Utandagskrárumræður mæta heldur ekki fyllilega þessari þörf. Bent er á að bæta megi við reglur um fyrirspurnir eða utandagskrárumræður heimild til að leggja fram tillögu að ályktun í tengslum við umræðu um málið svo auðvelda megi þinginu að ljúka umfjölluninni þegar spurningar vakna um framgöngu ráðherra í starfi. Í tengslum við það mætti í samræmi við ábendingu í VII.2.3. kafla skjóta styrkari stöðum undir heimild Alþingis til að gagnrýna stjórnarframkvæmd með einhvers konar tilvísun til ályktunar sem felur í sér slíka gagnrýni. Að öðru leyti þyrfti að tryggja ráðherra ráðrúm til að koma að skýringum og athugasemdum, bæði þannig að hann viti eins nákvæmlega og unnt er í hverju væntanleg gagnrýni á störf hans felst og hann fái sanngjarnan tíma til að gera grein fyrir afstöðu sinni. Að öðru leyti telur vinnuhópurinn ekki sérstaka þörf á breytingum á þeim úrræðum sem einstakir þingmenn hafa samkvæmt þingsköpum til að kalla eftir afstöðu, skýringum eða upplýsingum frá ráðherra.*

*Þingnefndir eru samkvæmt gildandi reglum sjálfstæðar í sinni upplýsingaöflun og geta leitað víða fanga eftir upplýsingum og sjónarmiðum. Framkvæmd hennar sætir litlum takmörkunum af fyrirmælum eða hefðum. Upplýsingaöflun þingnefnda byggist enn fremur á meginreglunni um frjálsta upplýsingagjöf. Vinnuhópurinn telur að áfram eigi að leggja þessi sjónarmið til grundvallar í störfum þingnefnda. Ekki er talið rétt að svo stöddu að*

*gera ráðherrum og öðrum skylt að koma fyrir fastanefndir þingsins til að veita upplýsingar.*

## Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Ágúst Geir Ágústsson (2002). „Upplýsingaréttur alþingismanna.“ Lögmannablaðið 4. tbl. (des.) Bls. 28–30.

Ársskýrsla Alþingis 2003–2004 (2004). Ársskýrsla Alþingis 2003–2004. Störf 129. löggjafarþings 2003 og 130. löggjafarþings 2003–2004. Rekstur árið 2003. Skrifstofa Alþingis. Rv.

Ársskýrsla Alþingis 2004–2005 (2005). Ársskýrsla Alþingis 2004–2005. Störf 131. löggjafarþings. Ársreikningur Alþingis 2004. Skrifstofa Alþingis. Rv.

Ársskýrsla Alþingis 2005–2006 (2006). Ársskýrsla Alþingis 2005–2006. Störf 132. löggjafarþings. Ársreikningur Alþingis 2005. Skrifstofa Alþingis. Rv.

Ársskýrsla Alþingis 2006–2007 (2007). Ársskýrsla Alþingis 2006–2007. Störf 133. löggjafarþings. Ársreikningur Alþingis 2006. Skrifstofa Alþingis. Rv.

Ársskýrsla Alþingis 2007–2008 (2008). Ársskýrsla Alþingis 2007–2008. Störf 134. löggjafarþings 2007 og 135. löggjafarþings 2007–2008. Ársreikningur Alþingis 2007. Skrifstofa Alþingis. Rv.

Busck, Lars (1988). Folketingets kontrol med forvaltningen. G.E.C. Gads forlag. Kh.

Christensen, Jens Peter (1997). Ministeransvar. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Kh.

Danmarks Riges Grundlov (1999). Danmarks Riges Grundlov med kommentarer. Ritstj. Henrik Zahle. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Kh.

Dokument nr. 14 (2002–2003). Dokument nr. 14. Rapport til Stortinget fra udvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Ósló.

Einar Arnórsson (1945). Réttarsaga Alþingis. Saga Alþingis. 1. bindi. Alþingissögufnd. Rv.

Eiríkur Tómasson (2005). „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni.“ Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Háskólaútgáfan. Rv. Bls. 117–142.

Gunnar G. Schram (1999). Stjórnskipunarréttur. 2. útg. Háskólaútgáfan. Rv.

Hallgrímur Ásgeirsson (1997). „Hugtakið opinber starfsmaður í almennum hegningarlögum.“ Úlfljótur. 2. tbl. Bls. 449–482.

Háttvirtur þingmaður (2007). Háttvirtur þingmaður. Handbók um þingstörfin. Skrifstofa Alþingis. Rv.

Hidén, Mikael (2008). Juridik och former i riksdagsarbetet. Riksdagens kanslis publikation 4/2007. Helsingfors.

Håndbog i folketingsarbejdet (2005). Håndbog i folketingsarbejdet. 2. útg. Ritstj. Dorte Rønnemoes, Michala Wørmer og Ib Skovsted Thomsen. Folketinget. Kh.

Innst. S. nr. 94 (2006–2007). Innst. S. nr. 94. Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomitten. Ósló.

Ólafur Jóhannesson (1978). Stjórnskipun Íslands. 2. útg. Iðunn. Rv.

Sejersted, Fredrik (2002). Kontroll og konstitusjon. Statsrettlige studier av Stortingets kontrollvirksomhet. J.W. Cappelens forlag. Ósló.

Smith, Eivind (2008). Konstitusjonelt demokrati. Fagbokforlaget. Bergen.

Smith, Eivind (1997). Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Universitetsforlaget. Ósló

Starfsskilyrði stjórnvalda (1999). Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu. Forsætisráðuneytið. Rv.

Vogter, John og Stausbøll, Jens Erik (1990). „Tavshedspflicht over for Folketinget.“ Juristen. Nóv. Bls. 353–365.

Yamamoto, Hironori (2007). Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments. Inter-Parliamentary Union. Genf 2007.

Zahle, Henrik (2007): Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering. 3. útg. Christians Ejlers' forlag. Kh.

## V. Eftirlitshlutverk þingnefnda

### 1. Almennt um stöðu og hlutverk fastanefnda Alþingis

Í samþykkt forsætisnefndar er vinnuhópnum meðal annars falið að taka til athugunar hvort skýra þurfi betur rétt þingnefnda til eftirlits með störfum framkvæmdarvaldsins. Þingnefndir má skilgreina sem nefndir þar sem þingmenn eiga sæti á grundvelli þingsetu sinnar. Slíkar nefndir geta verið af tvennum toga; rannsóknarnefndir þingmanna skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar og nefndir þingmanna sem athuga mál til að undirbúa ákvarðanir Alþingis. Í VI. kafla verður vikið að hlutverki rannsóknarnefnda og er sjónum því ekki beint að þeim hér. Síðarnefnda flokkinn má aftur greina í tvennt; reglulegar þingnefndir, sem starfa á varanlegum grundvelli, og sérnefndir sem kosnar eru til að athuga einstök mál. Afar fátítt er að sérnefndir séu kjörnar nema til að íhuga frumvörp til stjórnarskrár-breytinga. Hér verður athyglinni því ekki beint að þeim en þó bent á að um sérnefndir gilda sömu reglur og um fastanefndir eftir því sem við á. Reglulegar þingnefndir má síðan aftur flokka í þrennt; fastanefndir, alþjóðanefndir og kjörbréfanefnd.<sup>281</sup> Alþjóðanefndir taka þátt í starfi þeirra alþjóðlegu þingmannasamtaka sem Alþingi á aðild að. Kjörbréfanefnd hefur afmörkuðu hlutverki að gegna við mat á lögmæti kosninga til Alþingis og gildi kjörbréfa. Þessar nefndir tengjast því ekki eftirlitshlutverki Alþingis sem hér er til umfjöllunar.

Þær þingnefndir sem eftir standa eru fastanefndir Alþingis. Engin ákvæði eru í stjórnarskrá um þessar þingnefndir. Meginréttarheimildin um hlutverk og stöðu þeirra eru lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Samkvæmt 13. gr. þeirra starfa tólf fastanefndir á Alþingi: allsherjarnefnd, efnahags- og skattanefnd, félags- og tryggingamálanefnd, fjárlaganefnd, heilbrigðisnefnd, iðnaðarnefnd, menntamálanefnd, samgöngunefnd, sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd, umhverfisnefnd, utanríkismálanefnd og viðskiptanefnd. Þær eru kosnar á fyrsta fundi Alþingis að afloknum alþingiskosningum með hlutfallskosningu (d'Hondt reglu), sbr. 68. gr. þingskapalaga. Níu þingmenn sitja í hverri nefnd utan fjárlaganefndar sem er skipuð 11 þingmönnum, sbr. 1. mgr. 14. gr. þingskapalaga. Stöður nefndarmanna eru því 110. Ekki er lagt bann við því að ráðherrar, sem jafnframt eru þingmenn, eigi sæti í fastanefndum Alþingis.<sup>282</sup> Það er þó óþekkt í seinni tíð og þætti eflaust ekki við hæfi. Það gefur því auga leið að þeir u.þ.b. 50 þingmenn, sem eftir eru, sitja oft í fleiri en einni fastanefnd.

---

<sup>281</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 278.

<sup>282</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 279.



Styrkur flokkanna á Alþingi endurspeglast í samsetningu þingmanna í fastanefndum. Meiri hlutinn í hverri fastanefnd er því skipaður stjórnarþingmönnum. Þar sem ráðherrar sitja ekki í þingnefndum eru stjórnarþingmenn oft í þremur til fjórum fastanefndum en stjórnarandstöðuþingmenn í einni til tveimur. Nefndastarfið verður því oft aðalvettvangur stjórnarþingmanna en stjórnarandstöðuþingmenn eru meira áberandi á þingfundum. Þá er hefð fyrir því hér á landi að val á formönnum nefnda ráðist af styrk flokkanna og því fara stjórnarþingmenn alltaf með formennsku í fastanefndum. Frá þeirri hefð var þó vikið um tíma á 10. áratug síðustu aldar. Smærri þingflokkum, sem ekki eiga fulltrúa í öllum þingnefndum, er heimilt með samþykki viðkomandi nefndar að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar, sbr. 1. mgr. 14. gr. þingskapalaga.

Eins og fjallað var um í IV.5.2. kafla hefur lengi verið litið svo á að hlutverk þingnefnda sé fyrst og fremst að aðstoða við þingstörfin. Þingnefndum er því einkum ætlað að undirbúa mál fyrir þingfundi og leggja þar fram tillögur og nefndarálit. Í samræmi við þetta eru niðurstöður þingnefndar aldrei sendar stjórnvöldum, hagsmunaaðilum eða öðrum sem hún hefur leitað ráða hjá eða eiga hagsmuna að gæta, aðeins Alþingi. Í þessu ráðgjafahlutverki þingnefnda felst þó umtalsvert vald enda verulegar líkur á að meiri hluti á Alþingi samþykki tillögur sem fulltrúar sömu þingflokka í viðkomandi nefnd standa að. Þá er það ekki skilyrði að þingið vísi málum til þeirra heldur hafa þær fullt vald til að fjalla um önnur mál, sbr. 26. gr. þingskapa, og standa að frumvörpum og þingsályktunartillögum, sbr. 2. mgr. 76. gr. þingskapa. Algengast er þó að athugun fastanefndar hefjist út af því að þingmáli hefur verið vísað til hennar skv. 1. mgr. 23. gr. þingskapa.

Ekki hvílir bein lagaskylda á Alþingi að vísa frumvörpum og öðrum þingmálum til fastanefnda skv. 1. mgr. 23. gr., 1. mgr. 38. gr. og 3. mgr. 44. gr. þingskapa. Þó er talið skylt að vísa frumvörpum til fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga til fjárlaganefndar.<sup>283</sup> Þá er það föst venja að vísa lagafrumvörpum og þingsályktunartillögum til viðkomandi fastanefndar, og ekki vikið frá henni jafnvel þó að talin sé þörf á að málið fái mjög hraða meðferð. Frá þeirri venju er þó vikið ef fastanefnd leggur sjálf fram málið.

Samkvæmt þingsköpum er meginreglan sú að þingmálum er vísað til nefndar eftir fyrstu umræðu, sbr. 1. mgr. 38. gr. og 3. mgr. 44. gr. þingskapa. Um ákveðin þingmál gildir að þeim skuli vísað til tiltekinnar fastanefndar. Það á m.a. við um frumvarp til fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga, en eins og fram hefur komið er þeim vísað til fjárlaganefndar. Í öðrum tilvikum er það metið eftir efni máls til hvaða nefndar málinu er vísað og höfð hliðsjón af skiptingu málefna í Stjórnarráðinu, sbr. 1. mgr. 23. gr. þingskapa. Með þessu fyrirkomulagi er tryggt að ákveðið samhengi er milli skipulags fastanefnda Alþingis og verkaskiptingar Stjórnarráðsins. Þessu samhengi er svo viðhaldið með því að breyta heiti

---

<sup>283</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 281.

og fjölda þingnefnda í þingsköpum í hvert sinn sem breyting verður á uppbyggingu Stjórnarráðsins. Ef ráðuneyti sameinast eru viðkomandi nefndir því einnig sameinaðar og svo öfugt ef viðfangsefnum eins ráðuneytis er deilt niður á tvö ráðuneyti.

Nefnd getur falið einum nefndarmanna að vera framsögumaður í því máli sem er til meðferðar. Hann vinnur þá að athugun þess og semur drög að nefndaráliti. Sérstaklega var vikið að upplýsingaöflun þingnefnda í IV.5.2. kafla og þar bent á þau úrræði sem þingnefndir hafa til að afla upplýsinga og sjónarmiða frá stjórnarsýslunni, hagsmunaaðilum og sérfræðingum úr vísinda- og fræðasamfélaginu. Framkvæmd upplýsingaöflunarinnar sætir litlum takmörkunum af fyrirmælum eða hefðum auk þess sem þar er byggt á meginreglunni um frjálsa upplýsingagjöf.

Athugun mála hjá fastanefnd getur aðeins lokið á tvo vegu. Annars vegar lýkur henni með því að nefndin lætur uppi álit sitt á því í formi nefndarálits sem er prentað og útbýtt meðal þingmanna á fundi, sbr. 29. gr. þingskapalaga. Hins vegar falla öll þingmál niður, sem eru til meðferðar í nefndum þingsins eða bíða umræðu, takist ekki að ljúka athugun þeirra fyrir þinglok, sbr. 52. gr. þingskapa. Oftast eru nefndarformenn framsögumenn nefndarálita en klofni nefnd í afstöðu sinni um mál tilnefnir hver hluti hennar sinn framsögumann. Breytist lagafrumvarp við aðra umræðu skal viðkomandi þingnefnd fjalla um frumvarpið að nýju ef þingmaður eða ráðherra óskar þess.

Af lestri þingskapa má ætla að meginverkefni þingnefnda sé að fjalla um þingmál; lagafrumvörp, þingsályktunartillögur og skýrslur sem til þeirra er vísað. Þetta hlutverk er enn fremur meginverkefni þeirra í raun. Hvergi kemur beinlínis fram í þingsköpum að fastanefndir gegni eftirlitshlutverki með þeirri stjórnarsýslu sem fram fer á málefnasviði þeirra. Hins vegar hefur hér verið bent á að þingnefndir geta hafið athugun mála að eigin frumkvæði skv. 26. gr. þingskapa. Ákvæðið er svohljóðandi:

Heimilt er nefnd að eigin frumkvæði að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar. Um slík mál getur nefnd gefið þinginu skýrslu, sbr. 31. gr.

Í skýrslu frá nefnd má og gera tillögu til þingsályktunar og kemur tillagan til afgreiðslu við lok umræðunnar um skýrsluna, sbr. 2. másl. 2. mgr. 44. gr.

Þessi heimild var nýmæli í þingsköpum 1991. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að með þessu væri verið að víkka heimildir þingnefnda meðal annars með það í huga að „nefnd geti, þegar þing er ekki að störfum að sumri, unnið að athugun tiltekinna mála sem gæti verið vísir að eftirliti fagnefndar með þeim stofnunum framkvæmdarvaldsins sem heyra undir málefnasvið nefndarinnar“.<sup>284</sup> Tvennt vekur athygli við þessi ummæli. Annars vegar að ekki hafi verið ætlunin að ganga lengra en að hér gæti orðið til vísir að

---

<sup>284</sup> Alþt. (1991), A-deild, bls. 28 (þskj. 2, sjá: <http://www.althingi.is/alttext/114/s/0002.html>).

slíku eftirliti þingnefnda með stjórnvöldum. Hins vegar að miðað væri við að vinna við slíkt eftirlit færi aðeins fram meðan þing væri ekki að störfum að sumri. Augljóst er að þetta hlutverk átti því ekki að vera ofarlega á forgangslista fastanefnda. Þegar þróunin frá 1991 er skoðuð virðast áherslur í starfi þingnefnda til þessa hafa verið í ágætu samræmi við þetta markmið. Þó eru ákveðnar vísbendingar um að eftirlit sé orðið veigameiri þáttur í störfum fastanefnda en áður.

## 2. Með hvaða hætti fer „vísir“ að eftirliti fastanefnda fram?

### 2.1 Umfjöllun um skýrslur sem vísað er til nefnda

Alþingi getur vísað skýrslum sem útbýtt er á þingfundi til einstakra fastanefnda, sbr. 2. mgr. 48. gr. þingskapa. Er þá umræðu um skýrsluna frestað og henni framhaldið einni nóttu eftir útbýtingu nefndarálits. Þetta getur helst átt við um skýrslur sem ráðherra leggur fram, annaðhvort að eigin frumkvæði eða að beiðni þingmanna, en síður um skýrslur þingnefnda. Í IV.5.1.3. kafla er þess getið að afar fátítt er að umræður fari fram um skýrslur sem ráðherra leggur fram að beiðni þingmanna. Eftir lauslega athugun á skýrslum síðustu ára virðist sama eiga við um þær skýrslur sem ráðherra leggur fram að eigin frumkvæði. Enn fátíðara er að umræðum sé frestað og slíkum skýrslum vísað til nefndar. Þó eru nokkur dæmi þess og má þar benda á skýrslu forsætisráðherra í febrúar 2008 um starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952 til 1979.<sup>285</sup> Nefndarálit kom þó ekki fram.

Skýrslur og greinargerðir eftirlitsstofnana Alþingis, sem sendar eru Alþingi, eiga almennt að koma til umfjöllunar þingnefnda. Undir þetta falla annars vegar ársskýrslur Ríkisendurskoðunar og embættis umboðsmanns Alþingis og hins vegar einstakar skýrslur um afmörkuð mál sem þessum stofnunum er ýmist skylt eða heimilt að senda þinginu.

Skv. 2. mgr. 23. gr. þingskapa er allsherjarnefnd skylt að taka ársskýrslu umboðsmanns Alþingis til umfjöllunar áður en hún kemur á dagskrá þingsins og skila nefndaráliti um hana. Á sama hátt er fjárlaganefnd skylt að fjalla um ársskýrslu Ríkisendurskoðunar áður en hún kemur á dagskrá þingsins, sbr. 3. mgr. 25. gr. þingskapa, og skila áliti um hana. Bæði ákvæðin eru nýmæli sem lögfest voru með breytingu á þingsköpum árið 2007. Áður voru ársskýrslur stofnananna teknar til almennrar umræðu á þingfundi í formi munnlegrar skýrslu sem forseti þingsins fylgdi úr hlaði sem framsögumaður.

Eðli málsins samkvæmt eru ársskýrslur þessar almennar og beinast ekki að tilteknum ákvörðunum eða ráðstöfunum stjórnvalda. Þó er í ársskýrslu umboðsmanns gefið heildar-

---

<sup>285</sup> Sjá 429. mál á 135. löggjafarþingi, sbr. <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=429>.

yfirlit yfir öll þau mál á næstliðnu starfsári sem hann hefur lokið með ábendingum eða gagnrýni á ákvarðanir stjórnvalda. Fræðilega gæti hún gefið allsherjarnefnd tilefni til eftirfylgni með einstökum málum. Í raun eru ársskýrslurnar hins vegar ekki vel til þess fallnar, enda hefur aðeins lítill hluti þeirra mála sem þar er fjallað um almenna, pólitíska þýðingu. Þá eru niðurstöður umboðsmanns í öllum þýðingarmestu málunum löngu orðnar kunnar bæði þingmönnum og almenningi þegar skýrslan kemur til formlegrar umfjöllunar Alþingis næstum ári eftir að yngstu málunum í henni var lokið.

Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður einnig gefið Alþingi skýrslu ef hann verður var við stórvægileg mistök eða afbrot stjórnvalds auk þess sem hann gerir þinginu grein fyrir því ef hann verður var við meinbugi á lögum samkvæmt 11. gr. laganna. Umboðsmaður virðist aldrei hafa nýtt sér heimild 2. mgr. 12. gr. laganna. Nánar verður vikið að henni í VIII.2.3. kafla.

Ríkisendurskoðun ber enn fremur að kynna niðurstöður sínar í ákveðnum tilvikum fyrir Alþingi. Um þetta eru fyrirmæli í 11. gr. laganna þar sem segir að þegar stofnunin ákveður að beita skoðunarheimildum 7. og 9. gr. laganna skuli hún gera fjárlaganefnd og þeim þingnefndum, sem viðkomandi málaflokkur fellur undir, grein fyrir niðurstöðum sínum. Í 7. gr. laganna er fjallað um heimild Ríkisendurskoðunar til að krefjast reiknings-skila og gagna af ýmsum aðilum sem falla ekki undir ríkisreikning en ríkið fjármagnar eða styður fjárhagslega á einn eða annan hátt. Í 9. gr. laganna er hins vegar fjallað um svokallaðar stjórnýsluúttektir, sem felast í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi.

Árið 2008 setti forsætisnefnd reglur um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar. Rétt er að víkja í stuttu máli að þessum reglum en einnig er fjallað um þær í VIII.1.4. kafla.

Í reglunum er kveðið á um að forseti Alþingis ákveði hvort skýrslur Ríkisendurskoðunar, sem henni ber að kynna fyrir viðkomandi fastanefnd skv. 11. gr. laga um stofnunina, skuli sendar einhverri fastanefnd þingsins til umfjöllunar. Frá því reglurnar voru settar hefur forseti vísað öllum skýrslum sem Ríkisendurskoðun sendir Alþingi til þingnefnda. Stjórnunarheimild forseta, sem er reist á 5. mgr. 8. gr. þingskapa, felst í raun fyrst og fremst í að ákveða hvaða nefnd fái skýrsluna til umfjöllunar. Viðkomandi fastanefnd ákveður hins vegar hvernig hún hagar málsmeðferðinni, þar á meðal hverja hún boðar til fundar við sig um efni hennar eða óskar skriflegra umsagna. Þá getur hún óskað umsagnar annarrar fastanefndar um efni hennar eða tiltekna efnisþætti. Ríkisendurskoðandi á auk þess alltaf rétt á að koma á fund nefndar sem fjallar um skýrslu stofnunarinnar ef hann óskar þess.

Í reglum forsætisnefndar kemur fram að athugun þingnefndar á skýrslum Ríkisendurskoðunar getur lokið með því að hún leggur fyrir Alþingi álit skv. 2. másl. 31. gr. þingskapa, þar sem þingnefndum er fengin almenn heimild til að gefa þinginu skýrslu um störf sín. Það er hins vegar ávallt komið undir mati nefndarinnar hvort hún gefur skýrslu af þessu tagi. Til samanburðar má benda á að í Noregi hvílir skylda á eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni að gefa Stórþinginu skýrslu um þau mál sem hún fær frá ytri eftirlitsstofnunum, sbr. IV.2.2.3.3. kafli. Vinnuhópurinn bendir á að breyta megi ákvæðum þingskapa hér á landi til samræmis.

Í skýrslu fastanefndar er niðurstaða nefndarinnar reifuð eftir atvikum með ábendingum eða gagnrýni á störf stjórnvalda. Þá er sérstaklega tekið fram í reglum um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar að þingnefnd geti einnig gert tillögu til þingsályktunar um efni skýrslunnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. þingskapa. Í slíkum tilvikum væri eðlilegt að meginefni gagnrýninnar kæmi fram í tillögunni sem fengi þá formlega umfjöllun á þingfundi og atkvæði greidd um hana. Í alvarlegri tilvikum gæti þingnefnd lagt fram tillögu um vantraust á ráðherra, jafnvel að höfða beri mál fyrir landsrétti.

Frá 1987, þegar Ríkisendurskoðun var færð undir Alþingi, hafa þingnefndir gefið Alþingi átta sinnum skýrslu í tilefni af úttektum stofnunarinnar. Sex af þessum skýrslum voru gefnar í tilefni af stjórnsýsluúttektum.<sup>286</sup> Þá fjallaði fjárlaganefnd sérstaklega um greinargerð Ríkisendurskoðunar um hið svokallaða Grímseyjarferjumál árið 2007 og gaf þinginu skýrslu um þá athugun.<sup>287</sup> Þá hefur fjárlaganefnd einu sinni gefið þinginu skýrslu um athugun sína í tilefni af skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga en það var árið 2008.<sup>288</sup> Öll tilvikin eru frá síðustu tíu árum, sem kann að benda til aukinnar áherslu á eftirlit í störfum þingnefnda, einkum fjárlaganefndar. Þess ber þó að geta að engin dæmi eru um að þingnefndir hafi fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar með því að leggja mat á ábyrgð ráðherra á mistökum eða vanrækslu í stjórnsýslunni heldur látið sitja við almennar ábendingar um hvað betur má fara við skipulag og framkvæmd auk þess að

---

<sup>286</sup> Málin lúta að innheimtusviði tollstjórans í Reykjavík (1999, sjá:

<http://www.althingi.is/altext/125/s/0316.html>); rammamningum Ríkiskaupa (2001, sjá:

<http://www.althingi.is/altext/126/s/1074.html>); kaupum ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu

(2001, sjá: <http://www.althingi.is/altext/126/s/1075.html>); skattsvikamálum (2001, sjá:

<http://www.althingi.is/altext/127/s/0450.html>); tollframkvæmd (2002, sjá:

<http://www.althingi.is/altext/127/s/0800.html>); fjárlagaferlinu (2002, sjá:

<http://www.althingi.is/altext/127/s/1284.html>) og Próunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. (2008, sjá:

<http://www.althingi.is/altext/135/s/1038.html>).

<sup>287</sup> Skýrsla fjárlaganefndar um greinargerð Ríkisendurskoðunar um kaup og endurnýjun á Grímseyjarferju. (118. mál, 135. löggjafarþing, sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0119.html>.)

<sup>288</sup> Álit fjárlaganefndar um skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 2007 og ársáætlanir 2008. (647. mál, 135. löggjafarþing, sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/1187.html>.)

bryna stjórnvöld að fara að reglum ef tilefni hefur þótt til þess. Nánar verður vikið að þessu atriði í VIII. kafla.

## 2.2 Frumkvæðisathuganir fastanefnda í öðrum tilvikum

Umfjöllun þingnefnda um skýrslur Ríkisendurskoðunar byggist almennt á heimild þeirra til að fjalla um mál að eigin frumkvæði skv. 26. gr. þingskapa þó að tilefnið sé skylda stofnunarinnar til að gera þingnefndum grein fyrir niðurstöðum sínum. Fátítt er að fastanefndir gefi þinginu skýrslu um athuganir sínar á grundvelli þessarar frumkvæðisheimildar í öðrum tilvikum. Nokkur dæmi eru þó um það, öll frá tímabilinu 1992–1997.<sup>289</sup> Ekkert þeirra byggist þó skýrlega á eftirlitshlutverki þingnefnda, heldur fremur á samráði um tiltekin mál sem eru til afgreiðslu í stjórnslunni eða að rekja megi skýrslugjöfina til frumkvæðis þingnefnda að umbótum í löggjöf.

## 2.3 Upplýsingafundir

### 2.3.1 Lokaðir upplýsingafundir

Í IV.5.2. kafla var vikið að svokölluðum upplýsingafundum þingnefnda, sem ekki tengjast fyrirbyggjandi þingmáli, heldur miða að því að afla upplýsinga um stefnu stjórnvalda eða einstök mál sem stjórnvöld hafa til meðhöndlunar eða lokið umfjöllun um. Nefndirnar byggja slíka upplýsingafundi á frumkvæðisrétti sínum skv. 26. gr. þingskapa en ekki gilda nein sérákvæði í þingsköpum um tilefni eða tilhögun slíkra funda. Felast þeir í því að ráðherrar, embættismenn eða aðrir eru beðnir að koma á fund þingnefndar til að veita svör við spurningum nefndarmanna um tiltekið málefni. Almennt hafa slíkir fundir verið lokaðir en samkvæmt nýjum reglum um opna nefndarfundi er hægt að halda þá fyrir opnum tjöldum. Nánar verður vikið að opnum fundum af þessu tagi í næsta kafla.

EKKI liggja fyrir upplýsingar um fjölda lokaðra upplýsingafunda eða tilefni þeirra. Tilgangur þeirra er mismunandi en líkur á að þeir séu oft haldnir til að leita upplýsinga eða skýringa á ákvörðunum stjórnvalda eða stefnu. Þó er fatítt að slíkir fundir séu haldnir í

---

<sup>289</sup> Sjá skýrslu umhverfisnefndar um starfsleyfistillögur fyrir álver á Keilisnesi árið 1992 (493. mál, 115. löggjafarþing, sjá: <http://www.althingi.is/altext/115/s/0774.html>); skýrslu utanríkismálanefndar um túlkun á samningi milli Íslands, Noregs og Grænlands um loðnustofninn á hafsvæðinu milli Íslands, Jan Mayen og Grænlands frá 1993 (330. mál, 116. löggjafarþing, sjá: <http://www.althingi.is/altext/116/s/0602.html>); skýrslu allsherjarnefndar um athugun á einstökum ákvæðum skaðabótalaga, nr. 50/1996 frá 1995 (462. mál, 118. löggjafarþing, sjá: <http://www.althingi.is/altext/118/s/0900.html>) og skýrslu umhverfisnefndar um starfsleyfistillögur fyrir álver á Grundartanga frá 1997 (470. mál, 121. löggjafarþing, sjá: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0796.html>).

þeim tilgangi að afla upplýsinga til að gera fastanefnd kleift að leggja mat á réttmæti ákvarðana stjórnvalda og gefa þinginu skýrslu um athugunina. Að minnsta kosti liggja ekki fyrir neinar skýrslur af því tagi, sbr. VI.2.2. kafla. Upplýsingaöflunin út af fyrir sig kann hins vegar að þjóna ákveðnu aðhalds- eða eftirlitshlutverki þó að ekki sé unnið frekar úr upplýsingunum.

### 2.3.2 Opnir nefndarfundir

Eins og fram kemur í 19. gr. þingskapalaga eru fundir fastanefnda þingsins lokaðir nema nefnd ákveði annað. Í júní 2008 setti forsætisnefnd reglur um opna nefndarfundir en þær voru endurskoðaðar og gefnar út að nýju 14. janúar 2009. Með þessum reglum skapaðist forsenda til að halda opna fundi í fastanefndum þingsins. Síðan reglurnar voru settar og til júlí 2009 hafa sjö slíkir fundir verið haldnir, sex með ráðherrum ásamt embættismönnum og einn með tveimur fulltrúum íslenskra stjórnvalda í viðræðunefnd við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Í reglunum kemur fram að fastanefnd geti haldið opinn nefndarfund í því skyni að afla sér upplýsinga um þingmál sem vísað hefur verið til hennar eða um mál sem nefndin tekur upp að eigin frumkvæði. Af þeim sjö opnu nefndarfundum sem haldnir hafa verið var í engu tilviki verið að afla upplýsinga um tiltekið þingmál. Þrjú af þessum fundum voru samráðsfundir ráðherra og þingnefndar um væntanleg þingmál skv. 3. mgr. 18. gr. þingskapa. Aðrir fundir voru haldnir til að afla upplýsinga eða skýringa á tilteknum málum sem ýmist voru í vinnslu hjá stjórnvöldum eða þau höfðu þegar afgreitt.

Í IV.5.2. kafla kemur fram að þingnefndir geti leitað víða fanga eftir upplýsingum. Þetta á þó ekki að öllu leyti við um opna nefndarfundir því ákveðnar takmarkanir gilda um hvaða aðilar þingnefnd getur óskað eftir að komi á slíkan fund til að veita upplýsingar. Einungis er hægt að fara fram á að ráðherrar, forstöðumenn sjálfstæðra ríkisstofnana og fulltrúar hagsmunaaðila komi á slíka opna fundi. Ekki er því hægt að beita þessu úrræði til að afla upplýsinga beint frá embættismönnum ráðuneytanna eða sérfræðingum, t.d. frá háskólunum. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu að ráðherra og aðrir, sem má boða á slíka fundi, hafi með sér aðstoðarmenn.

Vald til að ákveða að halda opinn nefndarfund liggur hjá meiri hluta nefndarinnar. Þetta byggist á því að í 19. gr. þingskapa segir að fundir þingnefnda skuli vera lokaðir nema nefndin ákveði annað. Ef veita á minni hluta þingnefndar heimild til að krefjast þess að upplýsingafundur sé opinn þarf því að breyta þingsköpum. Á þeim stutta tíma sem liðinn er frá setningu reglnanna hefur framkvæmdin þó oft verið sú að einn eða fleiri nefndarmenn, almennt úr stjórnarandstöðu, hafa óskað eftir því að tiltekið málefni verði rætt á opnum fundi og formaður fallist á það án þess að fjallað hafi verið um beiðnina á fundi nefndarinnar. Hins vegar eru einnig dæmi um að beiðnin hafi verið tekin fyrir á sér-

stökum fundi þar sem hún hefur verið samþykkt. Þegar fyrir liggur að halda eigi opinn nefndarfund er það tilkynnt á vef Alþingis þar sem greint er frá dagskrá fundar, fundarstað og hvaða gestir sitji fundinn.

Opnir nefndarfundir eru opnir almenningi meðan húsrúm leyfir. Meginmunurinn á þessum fundum og lokuðum nefndarfundum felst þó í því að fjölmiðlar hafa aðgang að þeim og heimilt er að hafa beinar útsendingar frá slíkum fundum. Þá eru þeir teknir upp til að unnt sé að staðreyna það sem fram kemur á fundinum síðar ef þörf krefur. Á þeim opnu nefndarfundum sem til þessa hafa verið haldnir hefur bæði hljóð og mynd verið tekið upp og hægt er að nálgast upptökuna á vef Alþingis.

Ákveðin fyrirsmáli eru í reglum forsætisnefndar um framkvæmd opinna nefndarfundar. Þannig er leitast við að afmarka umfjöllunarefnið með því að formaður nefndar lýsir í upphafi fundarins tilefni hans og fyrirkomulagi. Ákveðnar reglur gilda svo um fram-sögur og spurningar og lengd þeirra. Mikilvæg regla, sem undirstrikar tilgang opinna nefndarfundar, er að nefndarmenn mega einungis beina spurningum til gesta. Þeim er hvorki heimilt að setja fram almennar hugleiðingar um efni fundarins né efna til umræðna um fundarefnið sín í milli. Að vísu getur einn fulltrúi hvers flokks sem á fulltrúa í nefnd-inni lýst afstöðu sinni til málsins í lok fundar en þeir verða þá að takmarka mál sitt við þrjár mínútur.

Þeir opnu nefndarfundir sem haldnir hafa verið frá því reglurnar tóku gildi 2008 eru sama marki brenndir og aðrir upplýsingafundir, það aðhald og eftirlit sem í þeim felst byggist fyrst og fremst á því að afla upplýsinga án þess að með því sé sjáanlega verið að leggja grunn að mati nefndarinnar á réttmæti ákvarðana eða stefnu stjórnvalda. A.m.k. hafa fastanefndir fram til þessa ekki skilað þinginu skýrslum í tengslum við þau mál sem þau hafa haldið opna nefndarfundum um.

### 2.3.3 Upplýsingafundir í nágrannaríkjunum

Í nágrannaríkjunum tíðkast einnig að þingnefndir fái til fundar við sig aðila innan eða utan stjórnkerfisins til að veita upplýsingar eða skýringar á málum sem vísað er til þeirra eða þau taka upp að eigin frumkvæði. Þó gilda nokkuð ólíkar reglur um slíka fundi í ríkjunum. Þessi úrræði þingnefnda eru þó ávallt sett í samhengi við eftirlitshlutverk þeirra með stjórnvöldum. Hér verður í stuttu máli vikið að því hvernig þessu er hagað í Noregi, Danmörku, sbr. enn fremur III.1.1.4.2. kafla, og Stóra-Bretlandi en reglur um slíka fundar er nokkuð ólíkar í þessum ríkjum.

Í Noregi er almenna reglan í þingsköpum sú að fundir með gestum, sem nefnd hefur óskað eftir að komi á fund eða þeir óskað sjálfir eftir að mæta á til að gefa upplýsingar eða skýringar (høring), eru haldnir fyrir opnum dyrum. Meiri hluti nefndar getur þó ákveðið að slíkur fundur sé lokaður og sérstaklega er tekið fram að óheimilt sé að taka við upplýs-



ingum sem þagnarskylda gildir um nema á lokuðum fundi. Þá mega fundarmenn ekki vísa til eða veita upplýsingar sem eiga að fara leynt á opnum fundi.<sup>290</sup>

Að auki gilda í Noregi sérreglur um upplýsingafundi sem fara fram í eftirlitsskyni (kontrollhóringar). Tilgangurinn með þeim er að mæta þörfum þingnefndar fyrir upplýsingar þegar hún rannsakar mál í eftirlitsskyni og tryggja réttaröryggi þeirra sem sitja fyrir svörum. Eins og fram hefur komið eru flestir slíkir fundir haldnir af eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni en einn þriðji nefndarmanna í henni getur farið fram á að slíkur fundur sé haldinn, sbr. III.2.2.4. kafla. Fundir af þessu tagi eru almennt opnir almenningi. Þeir einstaklingar sem nefndin vill fá til fundar við sig fá viðvörðun um það í tæka tíð ásamt upplýsingum um tilefni fundarins. Þá er í reglunum kveðið á um heimild viðkomandi til aðgangs að gögnum sem liggja fyrir í málinu nema fyrirmæli um þagnarskyldu komi í veg fyrir það. Enn fremur hefur hann rétt til að taka með sér aðstoðarmann, jafnvel fleiri en einn ef nefndin setur sig ekki upp á móti því. Ítarlegar reglur gilda um framkvæmd funda af þessu tagi og sérstaklega fjallað um möguleika þingnefndar til að óska eftir þátttöku embættismanna úr stjórnsýslunni. Í þeim tilvikum þarf að gæta að hlutverki embættismanna og stöðu gagnvart ráðherra. Starfsmenn ráðuneyta eru ekki boðaðir beint heldur er beiðni um að þeir mæti komið til ráðherra, sem á rétt á að vera viðstaddur fundinn. Spurningum er þá beint til ráðherrans sem ákveður hver svarar. Heimilt er að óska eftir að aðrir opinberir starfsmenn komi á fund af þessu tagi en þá er ráðherra jafnframt gefinn kostur á að vera viðstaddur fundinn og getur komið að athugasemdum við svör starfsmannsins. Þá ber nefndarmönnum að gæta að þeirri trúnaðar- og hollustuskyldu sem hvílir á starfsmönnum stjórnsýslunnar þegar spurningum er beint að þeim.<sup>291</sup>

Í dönsku þingsköpunum er ekki mælt eins ítarlega fyrir um upplýsingafundi (samráð) og í Noregi. Þar er þó kveðið á um að þingnefnd geti farið fram á að ráðherra svari skriflegum spurningum nefndar á slíkum samráðsfundum og gilda þá ákveðnar reglur um svarfresti. Ákveðnar hefðir gilda síðan um framkvæmd slíkra samráðsfunda með ráðherra. Í þingsköpum er þó kveðið á um að fundirnir geti ýmist verið opnir eða lokaðir en skylt er að hafa þá opna ef þrír nefndarmenn krefjast þess. Þá geta þingnefndir einnig ákveðið að halda opna nefndarfundi án þátttöku ráðherra til að varpa ljósi á tiltekin atriði eða fá umræðu um mál (ábne møder). Á slíka opna fundi geta þingnefndir boðið utanaðkomandi sérfræðingum, jafnvel embættismönnum, og fulltrúum hagsmunaaðila.<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> Sjá Stortingets forretningsorden, 21. gr., sbr. <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/>. Sótt í júní 2009.

<sup>291</sup> Sjá Reglement for åpne kontrollhóringar, sbr. <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/>. Sótt í júní 2009.

<sup>292</sup> Håndbog i folketingsarbejdet (2005), bls. 49 og 101–103.

Auk þess geta þingnefndir haldið þemafundi með ráðherrum sem eru opnir (ábne temamøder) og aðra upplýsingafundi (høringer).<sup>293</sup>

Í Stóra-Bretlandi er meginhlutverk ákveðinna fastanefnda (select committees) að hafa eftirlit með starfsemi og rekstri ráðuneyta og undirstofnana. Í upphafi rannsóknar afla þær skriflegra gagna og skýringa frá viðkomandi ráðuneyti og öðrum sem málið varðar. Að slíkri gagnaöflun lokinni fara fram upplýsingafundir hjá nefndunum. Almennt er munnlegra upplýsinga aflað með samþykki þess sem kemur fyrir nefndina en hún hefur þó heimild til að kveðja menn til skýrslutöku. Sú heimild nær þó ekki til ráðherra og annarra þingmanna. Athugun lýkur með því að gefin er út skýrsla sem birt er á heimasíðu þingsins og er stundum tekin til umræðu í þingsal. Viðkomandi ráðuneyti hafa síðan ákveðinn frest til viðbragða. Framburður þeirra sem koma fyrir nefndina er enn fremur birtur opinberlega fljótlega eftir að skýrslutökur fara fram nema upplýsingarnar séu háðar þagnar-skyldu. Þá fara skýrslutökur almennt fram fyrir opnum tjöldum þar sem fjölmiðlar og almenningur getur fylgst með.<sup>294</sup> Nánar verður vikið að starfi þessara þingnefnda á Stóra-Bretlandi í VI.2. kafla.

### 3. Er ástæða til að skýra nánar eftirlitshlutverk fastanefnda?

#### 3.1 Almenn atriði

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið annast fastanefndir Alþingis eftirlit og aðhald með stjórnvöldum aðallega á tvo vegu; annars vegar með því að fylgja eftir skýrslum Ríkisendurskoðunar og hins vegar með upplýsingafundum sem ýmist geta verið lokaðir eða opnir. Þetta eftirlitshlutverk hvílir jafnt á öllum fastanefndum þingsins þó að fjárlaganefnd hafi öðrum fremur lagt rækt við það. Hins vegar má fullyrða að þessi þáttur í starfi fastanefnda er oft látinn víkja fyrir afgreiðslu þingmála. Takmarkaður tími er því gefinn til slíkrar vinnu sem er tímafrek ef vanda á til verka. Þá er fátítt að þingnefndir gefi þinginu skýrslu um slíka vinnu.

Eins og fram hefur komið virðist í seinni tíð hafa verið lögð aðeins meiri áhersla á eftirlitshlutverkið í starfi þingnefnda en áður. Setning reglna um opna nefndarfundi 2008 miðaði beinlínis að því að styrkja þennan þátt í starfi þingnefnda og ljóst að með þeim

---

<sup>293</sup> Sjá Forretningsorden for Folketinget, 8. gr., sbr. <http://www.folketinget.dk/default.asp?id={41733008-B563-4541-93AA-DE4570D271F6}#III>. Sótt í júní 2009.

<sup>294</sup> Departmental Select Committees (2009), bls. 4–5 (sjá: <http://www.parliament.uk/documents/upload/p02.pdf>. Sótt í júní 2009.)

gefast ný tækifæri fyrir þingmenn til að láta ráðherra skýra út stefnu sína og ákvarðanir. Séu veikleikar í rökstuðningi ráðherra gefst meira ráðrúm á opnum nefndarfundum en þingfundum til að beina athyglinni að því og krefjast frekari skýringa.

Vissulega er álitamál hvort auka eigi enn frekar þátt þingeftirlits í störfum fastanefnda. Í því sambandi vill vinnuhópurinn þó taka fram að hann telur umgjörðina á starfi fastanefnda henta betur til að upplýsa mál en störfin í þingsal. Þingmannahópurinn er smærri og forsendur betri fyrir sérhæfingu auk þess sem óþvingaðri umræða fer fram á lokuðum fundum. Þá auðveldar það miðlun viðkvæmra trúnaðarupplýsinga.

Segja má að nefndirnar hafi samkvæmt gildandi reglum nægar heimildir til að annast þetta hlutverk upp að ákveðnu marki. Þeim er heimilt að hefja athugun mála að eigin frumkvæði og hafa ákveðin úrræði til að óska eftir nauðsynlegum upplýsingum frá stjórnvöldum, hagsmunaaðilum og sérfræðingum. Þá geta nefndir skilað Alþingi skýrslum um þessa vinnu, þar sem hægt er að fjalla á gagnrýninn hátt um stefnumörkun stjórnvalda og ákvarðanir á tilteknu sviði, og eftir atvikum gera tillögu til þingsályktunar. Eins og hér hefur komið fram virðist þó ekki rík hefð fyrir þessu hlutverki í störfum fastanefnda hér á landi og því ástæða til að huga að því hvort tilefni sé til að skerpa á heimildunum og skýra þær. Benda má á nokkur almenn atriði í þessu sambandi:

*Í fyrsta lagi* má draga eftirlitshlutverkið skýrar fram í þingsköpum. Óheppilegt er að leita þurfi lagaheimildar fyrir þessu viðfangsefni í ákvæði um frumkvæðisrétt þingnefnda þar sem í athugasemdum er gefið til kynna að ætlunin hafi verið að hér myndast aðeins vísir að eftirliti með framkvæmdarvaldinu sem þingnefndir önnuðust meðan Alþingi væri ekki að störfum.

*Í öðru lagi* að setja ákveðnar reglur um rétt þingnefnda til aðgangs að skriflegum gögnum frá stjórnvöldum eins og vikið var að í IV.5.2. kafla.

*Í þriðja lagi* að setja ákvæði í þingsköp þar sem tekið er af skarið um heimild þingnefndar til að halda áfram athugun mála sem tengjast eftirlitshlutverki þingsins milli lögjafarþinga en innan sama kjörtímabils enda sé málið reist á frumkvæðisheimild fastanefndar.

*Í fjórða lagi* að setja reglur í þingsköp um heimild til að halda opna nefndarfundum, ef til vill um tilgang slíkra funda og helstu meginreglur, en almennt eru fyrirmæli um þessi atriði í þingsköpum nágrannaríkjanna. Í þessu sambandi má hugleiða hvort setja eigi mismunandi reglur um framkvæmd opinna funda eftir tilgangi þeirra líkt og gildir í Noregi. Vinnuhópurinn telur eðlilegt að nánar sé hugað að réttaröryggi þess einstaklings sem er beðinn að koma fyrir þingnefnd og getur átt von á að sæta gagnrýni eða ákúrum þingnefndar, jafnvel vantrausti þingsins, heldur en þegar opinn nefndarfundur er einungis haldinn til að afla upplýsinga. Hér má benda á þrjú atriði sem hafa áhrif á réttaröryggi viðkomandi: Í fyrsta lagi að hvaða marki eigi að tryggja rétt hans til að fá nægan tíma til að

undirbúa sig, í öðru lagi hvort hann eigi að fá að kynna sér gögn þingnefndar áður en fundur er haldinn og í þriðja lagi hvort veita eigi honum rétt til að hafa með sér aðstoðarmann að eigin vali. Almennt má einnig benda á að eðlilegt er að tekið sé með einhverjum hætti á því í reglum um opna nefndarfundi hvernig bregðast eigi við þegar spurt er út í málefni sem talið er að eigi að fara leynt.

### 3.2 Skipulag nefndarstarfsins

Mjög víða er þingnefndum falið að hafa eftirlit með ráðherrum og ráðuneytum. Það er hins vegar afar breytilegt hvernig þessu verkefni er fyrir komið og hvernig eftirlitið er útfært. Víða er það í höndum margra nefnda sem hafa hvert sitt ráðuneyti til umfjöllunar.<sup>295</sup> Dæmi um slíkt fyrirkomulag má finna í Stóra-Bretlandi, þar sem meginhlutverk ákveðinna fastanefnda, svonefndra select committees, er að hafa eftirlit með einu ráðuneyti. Aðrar nefndir fjalla hins vegar um lagafrumvörp (general committees). Í Danmörku og á Íslandi er þetta hlutverk einnig hjá þingnefndum sem hafa starfssvið sem markast af skiptingu viðfangsefna ráðuneytanna. Sá munur er þó á skipulaginu í Danmörku og Íslandi í samanburði við Stóra-Bretland, að sömu nefndirnar annast bæði athugun þingmála frá viðkomandi ráðuneyti og eftirlit með stjórnýslu þess. Annars staðar er einni nefnd falið sérstaklega að annast þingeftirlit. Þetta á t.d. við um Noreg (kontroll og konstitusjonskomiteen) og Svíþjóð (Konstitutionsutskottet) þó að aðrar þingnefndir í þessum ríkjum fylgist einnig með stefnu stjórnvalda á sínum sviðum. Almennt er minni hætta á að eftirlitshlutverkið sitji á hakanum ef þingnefndir sérhæfa sig á þennan hátt.

Það er einnig mismunandi milli ríkja hvort minni hlutanum eru tryggð sérstök áhrif á störf þingnefnda. Þegar á heildina er litið er almenna reglan sú að samsetning þingnefnda ræðst af styrk þingflokka.<sup>296</sup> Hins vegar eru ýmsar leiðir færar til að veita minni hlutanum ákveðin áhrif eða réttindi í starfi þingnefnda sem dregur úr hættunni á því að meiri hlutinn, sem styður ríkisstjórnina, takmarki umfang eftirlitsins eða dragi úr áherslunni á þennan þátt í starfi nefndanna. Sums staðar koma formenn nefnda t.d. bæði frá flokkum sem skipa stjórn og stjórnarandstöðu.<sup>297</sup> Þannig er fyrirkomulagið t.d. í Stóra-Bretlandi þar sem formennsku í nefndum er úthlutað til flokkanna í réttu hlutfalli við þingstyrk.<sup>298</sup> Einnig er hægt að veita minni hlutanum í nefnd rétt til að hefja athugun mála

---

<sup>295</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 16.

<sup>296</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 16.

<sup>297</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 17.

<sup>298</sup> Departmental Select Committees (2009), bls. 3 (sjá: <http://www.parliament.uk/documents/upload/p02.pdf>. Sótt í júní 2009).

eða grípa til ákveðinna aðgerða í þágu rannsóknar máls.<sup>299</sup> Í Noregi getur t.d. einn þriðji hluti nefndarmanna í eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni krafist þess að rannsókn hefjist á máli. Sami minni hluti getur einnig samþykkt skýrslutöku. Samkvæmt 115. gr. finnsku stjórnarskrárinnar geta tíu þingmenn enn fremur krafist þess að Stjórnlaganefndin (Perustuslakivaliokunta/Grundlagsutskottet) hefji athugun á lögmæti ákvörðunar ráðherra.

Hér á landi einkennist skipulag fastanefnda af því að hver nefnd endurspeglar tiltekið ráðuneyti og eftirlitshlutverkið hvílir jafnt á öllum fastanefndum. Þá kemur meiri hluti nefndarmanna og formenn allra nefnda úr röðum stjórnarþingmanna og formlega er allt ákvörðunarvald í höndum meiri hluta nefndarinnar án þess að minni hlutanum séu tryggð ákveðin réttindi. Hætt er við að skipulag af þessu tagi leiði til þess að fastanefndir starfi ekki nægilega sjálfstætt til að þær geti haft virkt eftirlit með störfum ríkisstjórnar sem nýtur stuðnings meiri hluta þingmanna. Freistandi er fyrir meiri hluta nefndarinnar að leggja megináherslu á að afgreiða þingmál ríkisstjórnarinnar þar sem leiðtogar stjórnarflokkanna sitja. Í þeim köflum sem á eftir fylgja verður vikið að einstökum þáttum þessa skipulags og metið hvort ástæða sé til breytinga.

### 3.2.1 Fjöldi og verkaskipting fastanefnda

Með því að aftengja verksvið fastanefnda við ráðuneytin, þannig að hver nefnd beini sjónum sínum að fleiri en einu ráðuneyti, má draga úr hættu á því að viðkomandi ráðherra reyni að hafa áhrif á hvernig meiri hluti fastanefndarinnar, sem fer með málefni ráðuneytisins, hver gegni formennsku í henni og hvernig hún hagar störfum sínum. Slík breyting kann að þessu leyti að stuðla að auknu sjálfstæði fastanefnda þingsins.

Á hinn bóginn er mat vinnuhópsins að ákveðnir kostir fylgi því fyrirkomulagi að viðfangsefni fastanefnda endurspegli verkefni einstakra ráðuneyta. Meginreglan, sem lögð er til grundvallar við skiptingu verkefna ráðuneytanna, felst í málefnalegri aðgreiningu, þar sem áhersla er lögð á að viðfangsefni í samfélagsmálum sem heyra efnislega saman séu undir stjórn sama ráðherra.<sup>300</sup> Með því að fastanefndir þingsins taki mið af sömu meginreglu skapast þekking hjá nefndarmönnum á viðkomandi málefnasviði. Þá er hætt við að ef önnur sjónarmið ráða verkaskiptingu fastanefnda en ráðuneyta þurfi oft að vísa þingmálum til fleiri en einnar nefndar sem kann að flækja málsmeðferðina.

---

<sup>299</sup> Í leiðbeiningum Evrópuráðsþingsins, Res. 1601 (2008), segir í gr. 2.5.4: „Opposition members have the right to request the organisation of committee hearings; it should be granted if a quorum of one quarter of members is reached.“

<sup>300</sup> Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004), Stjórnarráð Íslands, bls. 123–125.

Vinnuhópurinn telur eftir sem áður að gera megi ákveðnar breytingar á skipulagi nefndakerfisins sem stuðli að auknu sjálfstæði fastanefnda gagnvart viðkomandi ráðuneyti. Þannig má sameina nefndir þannig að hver nefnd fjalli um málefni eins til þriggja ráðuneyta.<sup>301</sup> Þá er ekkert því til fyrirstöðu að ein til tvær nefndir hafi viðfangsefni sem gangi þvert á verkaskiptingu ráðuneytanna. Vinnuhópurinn telur að í þessu efni sé mikilvægt að verkaskipting fastanefnda ráðist af forsendum þingsins en taki ekki með sjálfvirkum hætti mið af áherslum ríkisstjórnarinnar. Jafnframt er bent á að auðvelda megi skipulag nefndastarfsins og nýta tímann betur ef fjöldi fastanefnda er ekki meiri en svo að stjórnarþingmenn séu jafnan aðeins í einni til tveimur fastanefndum. Því mælir vinnuhópurinn með að hugmyndir um sameiningu nefnda verði teknar til athugunar ásamt því að opnað verði fyrir það að viðfangsefni einnar eða tveggja fastanefnda gangi þvert á verkaskiptingu ráðuneyta.

### 3.2.2 Er hyggilegt að fela einni nefnd að hafa eftirlit með stjórnarsýslunni?

Andstæð sjónarmið gilda um það hvort fela eigi einni nefnd að hafa eftirlit með stjórnarsýslunni. Við eftirlitsstörfin er ótvíræður kostur að hafa mikla þekkingu á málefna-sviði ráðuneytisins sem hlut á að máli. Þetta mælir með því að eftirlitshlutverkið sé í höndum einstakra fastanefnda. Á hinn bóginn má benda á að ef ein fastanefnd þingsins hefur umsjón með þessu viðfangsefni geta myndast ákveðnar venjur og hefðir um hvernig Alþingi sinnir eftirlitshlutverkinu og auðveldara verður að styðjast við sameiginleg viðmið við mat á ábyrgð ráðherra. Ef meginhlutverk fastanefndar felst í því að hafa eftirlit með stjórnarsýslunni er enn fremur minni hættu á að þetta hlutverk verði látið víkja við for-gangsstöðun þingnefndar.<sup>302</sup> Slíkt fyrirkomulag auðveldar enn fremur meðhöndlun mála innan þingsins þegar upp koma deilur um ábyrgð á mistökum í stjórnarsýslunni auk þess sem þá er til ákveðinn vettvangur til að fjalla um skýrslur Ríkisendurskoðunar og umboðs-manns Alþingis.

Vinnuhópurinn telur að þau sjónarmið sem mæla með því að fela einni fastanefnd að annast sérstaklega eftirlit með stjórnarsýslunni séu þyngri á metunum en þau sjónarmið sem mæli á móti því. Er þá m.a. litið til þess að þingnefndir virðast hér á landi hafa tilhneig-ingu til að setja eftirlitshlutverkið neðarlega á forgangslistann. Bæta má upp skort á sérþekkingu með því að veita eftirlitsnefndinni heimild til að leita umsagnar annarra fasta-

---

<sup>301</sup> Sjá t.d. tillögu um slíka sameiningu í frumvarpi á þskj. 545 á 135. löggjafarþingi. Sjá <http://www.althingi.is/altext/136/s/0545.html>. Sótt í júní 2009.

<sup>302</sup> Sjá t.d. Dokument nr. 14 (2002–2003), bls. 53–54.

nefnda. Þá þarf þessi breyting ekki að þýða að aðrar fastanefndir láti af eftirliti á sínum sviðum, t.d. með opnum nefndarfundum.

Æskilegt væri að skilgreina ítarlegar verksvið eftirlitsnefndar en almennt er gert um þingnefndir í þingsköpum þar sem hlutverk nefndarinnar væri tilgreint. Þar væri unnt að gefa til kynna að mat á réttmæti aðgerða eða aðgerðaleyfis ráðherra eða ríkisstjórnar snerist ekki aðeins um hvort lög og reglur hefðu verið brotnar heldur einnig hvort framkvæmd væri í samræmi við forsendur löggjafans, hvort þingsályktunum hefði verið fylgt nægilega eftir og aðhalds og skilvirkni gætt í rekstri svo nokkur atriði séu nefnd. Nefndin gæti einnig haft önnur verkefni, svo sem að fjalla um tillögur að stjórnarskrárbreytingum og frumvörp til annarra laga um stjórnskipun ríkisins og stjórnarfar almennt. Heiti nefndarinnar gæti því verið eftirlits- og stjórnskipunarnefnd líkt og heiti hliðstæðrar nefndar í Noregi. Þá væri eðlilegt að settar yrðu ákveðnar reglur um hvernig nefndin annaðist eftirlitshlutverk sitt. Í því efni mætti hafa hliðsjón af reglum norskra þingskapa um eftirlits- og stjórnskipunarnefndina og 13. kafla dönsku þingskapanna sem fjallar um málsmeðferð þingskapanefndarinnar (udvalget for Forretningsordenen) í málum sem tengjast ráðherraábyrgð. Áréttuð er sú afstaða vinnuhópsins að huga þurfi sérstaklega að réttaröryggi þeirra sem sæta athugun slíkrar nefndar líkt og gert er í nágrannaríkjunum.

### 3.2.3 Formennska í fastanefndum

Samkvæmt núgildandi reglum ræður meiri hluti fastanefndar hver gegnir formennsku í henni. Í raun er þó samið fyrirfram milli stjórnarflokka í meirihlutastjórn hvernig formennsku í nefndum þingsins er skipt milli flokkanna og einstakra þingmanna þeirra. Vinnuhópurinn telur að erfitt geti reynst að stýra þessu pólitíska ákvörðunarferli með reglusetningu er tryggi minni hlutanum rétt til formennsku í ákveðnum nefndum. Það útilokar þó alls ekki að meiri hlutinn taki í auknum mæli tillit til óska minni hlutans þegar formennsku í þingnefndum er skipt milli þingmanna. Má í þessu sambandi benda á að flokkum í stjórnarandstöðu á breska þinginu er úthlutað formannssætum í fastanefndum (select committees) á grundvelli pólitískrar venju án þess að ákvæði þingskapa tryggi stjórnarandstöðunni þennan rétt. Sama á við um úthlutun formannssætis í eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni í Noregi. Á hinn bóginn má einnig finna dæmi þess að reglur séu settar sem tryggi stjórnarandstöðunni formennsku í ákveðnum nefndum<sup>303</sup> og í ráðgefandi

---

<sup>303</sup> Yamamoto, Hironori (2007), Tools for parliamentary oversight, bls. 17.

reglum Evrópuráðsþingsins um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar er lagt til sú leið verði farin.<sup>304</sup>

### 3.2.4 Réttindi minni hlutans í fastanefnd

Hér á landi er almenn pólitísk hefð fyrir því að stjórnarþingmenn beiti ekki meirihlutavaldi til að koma í veg fyrir að þingmenn stjórnarandstöðu kalli eftir upplýsingum. Þetta birtist m.a. í því að skýrslubeiðnir eru almennt samþykktar. Þessi hefð er einnig lögð til grundvallar í starfi fastanefnda þar sem jafnan er fallist á beiðni einstakra stjórnarandstöðuþingmanna um opinn nefndarfund eða lokaða upplýsingafundi. Minni hlutanum er eftir sem áður ekki tryggður réttur til að krefjast slíkra funda. Meiri hlutinn getur því veitt ráðherrum skjól og hamlað því að þeir komi fyrir þingnefnd til að veita útskýringar eða réttlæta erfiða ákvörðun. Vinnuhópurinn telur rétt að taka til athugunar hvort tryggja eigi í þingsköpum rétt minni hlutans í þingnefnd til að krefjast opinna eða lokaðra upplýsingafunda.

Ekki er tryggt að þessi hefð yrði látin ná til ákvörðunar innan þingnefndar um að hefja eiginlega rannsókn sem ljúki með skýrslugjöf til Alþingis. Vinnuhópurinn telur rétt að taka til athugunar í tengslum við mögulega stofnun eftirlitsnefndar þingsins, sbr. V.3.2. kafla, að veita minni hluta nefndarmanna, væntanlega einum þriðja hluta miðað við nú þingmenn, rétt til að ákveða að slík rannsókn geti hafist. Víða er minni hlutanum veittur slíkur réttur, annaðhvort til að hefja rannsókn á málum eða kalla eftir upplýsingum. Áður hefur verið vikið að því nýmæli í norsku þingsköpunum að veita minni hlutanum í eftirlits- og stjórnskipunarnefndinni rétt til að hefja athugun mála svo og heimild tíu þingmanna samkvæmt finnsku stjórnarskránni frá 1999 til að krefjast rannsóknar stjórnlaganefndar á lögmæti ákvarðana ráðherra. Einnig má benda á að í Svíþjóð geta fimm af sautján nefndarmönnum í þingnefnd krafist þess að upplýsinga verði aflað í máli og samkvæmt 44. gr. í þýsku stjórnarskránni getur einn fjórði þingmanna krafist þess að rannsóknarnefnd verði falið að athuga tiltekið mál. Í leiðbeiningum Evrópuráðsþingsins

---

<sup>304</sup> Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the right and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. Í gr. 2.5.1 segir: „The presidency of standing/permanent committees shall be allocated among parliamentary groups on the basis of proportional representation; at least one permanent committee shall be chaired by a member of the opposition; the chairmanship of committees responsible for monitoring government action, such as the committee on budget and finance, the committee on audit, or the committee supervising security and intelligence services, should be granted to a member of the opposition“



um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar er enn fremur lagt til að minni hlutanum verði tryggður réttur til að krefjast upplýsingafunda (committee hearings).<sup>305</sup>

Þróunin er því greinilega í þá átt að auka möguleika minni hlutans til að veita ráðherrum aðhald og eftirlit. Hér verður þó jafnframt að gæta þess að of víðtækar heimildir til eftirlits af hálfu minni hlutans geta einnig dregið úr getu ráðherra og ríkisstjórnar til stefnumörkunar í skjóli stuðnings meiri hlutans.<sup>306</sup> Aftur á móti má benda á hóflega notkun stjórnarandstöðunnar hér á landi á þeim úrræðum sem hún hefur til að halda upplýsingafundi í þingnefnd eða fara fram á rannsókn Ríkisendurskoðunar, sbr. VIII.1.3.1. kafla. Fyrirfram er því ekki ástæða til að ætla að þingmenn stjórnarandstöðunnar muni misbeita minnihlutarétti sínum.

**Samantekt og ábendingar:** *Eftirlitshlutverk fastanefnda Alþingis fer fyrst og fremst fram með því að nefndirnar fylgja eftir skýrslum Ríkisendurskoðunar og gefa eftir atvikum þinginu skýrslu af því tilefni svo og með upplýsingafundum sem geta ýmist verið opnir eða lokaðir. Við forgangsröðun fastanefnda víkja þessi verkefni þó oft fyrir afgreiðslu þingmála og fátítt er að þingnefndir gefi þinginu skýrslu um slíka vinnu. Vísbendingar eru um að í seinni tíð hafi aukin áhersla verið lögð á eftirlitshlutverk fastanefnda Alþingis. Það birtist einkum í setningu reglna um opna nefndarfundi árið 2008. Með þeim var stefnt að því að auka möguleika fastanefnda til að kalla eftir skýringum ráðherra á stefnu sinni og ákvörðunum.*

*Í nágrannaríkjunum fer þingeftirlit að miklu leyti fram í þingnefndum. Vinnuhópurinn telur að umgjörðin utan um starf þeirra henti betur til að upplýsa mál en störfin í þingsal. Þingmannahópurinn er smærri og forsendur betri fyrir sérhæfingu auk þess sem óþvingaðri umræða fer fram á lokuðum fundum. Þá auðveldar það miðlun viðkvæmra trúnaðarupplýsinga. Því telur vinnuhópurinn ástæðu til að efla þennan þátt í starfi þingnefnda hér á landi.*

*Vinnuhópurinn vill koma á framfæri nokkrum almennum ábendingum í þessu sambandi: Í fyrsta lagi má draga eftirlitshlutverk þingnefnda skýrar fram í þingsköpum. Það er óheppilegt að leita þurfi lagaheimildar fyrir eftirlitshlutverki fastanefnda í ákvæði þingskapa um frumkvæðisrétt þingnefnda þar sem í athugasemdum er gefið til kynna að ætlunin hafi verið að hér myndast aðeins vísir að eftirliti með framkvæmdarvaldinu sem nefndirnar önnuðust meðan Alþingi væri ekki að störfum. Í öðru lagi er rétt að áréttta hér*

---

<sup>305</sup> Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the right and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. Í gr. 2.5.4 segir: „Opposition members have the right to request the organisation of committee hearings; it should be granted if a quorum of one quarter of members is reached.“

<sup>306</sup> Sjá t.d. umfjöllun í skýrslu Fróiland-nefndarinnar í Dokument nr. 14 (2002–2003), bls. 27.

áþendingu um að setja ákveðnar reglur í þingsköp um rétt þingnefnda til aðgangs að skriflegum gögnum frá stjórnvöldum. Í þriðja lagi væri eðlilegt að setja ákvæði í þingsköp sem veita þingnefndum heimild til að halda áfram rannsókn mála sem þær athuga á grundvelli frumkvæðisheimildarinnar í 26. gr. þingskapa milli löggjafarþinga en innan kjörtímabilsins. Í fjórða lagi er bent á að færa megi helstu meginreglur um opna nefndarfundi í þingsköp. Hugleiða má í því sambandi hvort setja eigi mismunandi reglur um framkvæmd nefndarfunda eftir tilgangi þeirra líkt og gildir í Noregi. Eðlilegt er að mati vinnuhópsins að réttaröryggi þeirra sem kunna í kjölfar umfjöllunar nefndar að sæta ákúrum, jafnvel vantrausti, sé betur tryggt en þegar nefndarfundur er aðeins haldinn til að afla upplýsinga. Þá má benda á að í reglum erlendis um opna nefndarfundi er jafnan tekið á því hvernig bregðast eigi við þegar óskað er upplýsinga sem þagnarskylda gildir um. Enn fremur má taka til athugunar hvort kveða eigi á um það í þingsköpum að fastanefndir eigi að fylgja eftir skýrslum frá Ríkisendurskoðun og eftir atvikum umboðsmanni Alþingis sem vísað er til þeirra í staðinn fyrir að þeim sé það heimilt.

Skipan og umgjörð fastanefnda þingsins hér á landi skapar ákveðna hættu á að þær starfi ekki nægilega sjálfstætt til að geta annast virkt eftirlit með ríkisstjórn sem nýtur stuðnings meiri hluta þingmanna. Með ákveðnum breytingum á reglum um skipulag og starfshætti nefndanna er þó unnt að draga úr hættu á því að þingeftirliti verði skipað neðarlega á forgangslista þeirra.

Í fyrsta lagi er bent á að draga megi úr hættu á að ráðherra reyni að hafa áhrif á skipan og störf fastanefnda með því að fækka þeim og láta starfssvið þeirra ná almennt til fleiri en eins ráðuneytis. Fleiri kostir fylgja slíkrri fækkun nefnda og eðlilegt að mati vinnuhópsins að verkaskipting milli þeirra ráðist af forsendum þingsins en ekki áherslum ríkisstjórnar hverju sinni. Bent er á að ekkert á að vera því til fyrirstöðu að ein til tvær þingnefndir hafi verkefni sem gangi þvert á verkaskiptingu ráðuneytanna.

Í öðru lagi telur vinnuhópurinn rök mæla með því að fela einni nefnd, sem gæti fengið heitið eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, að annast sérstaklega eftirlit með stjórnsýslunni án þess að það þýði að dregið verði úr heimildum annarra nefnda til eftirlits. Æskilegt væri að settar yrðu nokkuð nákvæmar reglur í þingsköp um starf slíkrar nefndar sem gæti enn fremur haft önnur verkefni á sviði stjórnskipunar og stjórnsýslu.

Í þriðja lagi bendir vinnuhópurinn á að hugleiða megi hvort efni sé til að lögbinda rétt minni hluta nefndarmanna, einkum í eftirlits- og stjórnskipunarnefnd ef henni verður komið á, til að ákveða að rannsókn á máli hefjist. Það er í takt við alþjóðlegar áherslur í þingstörfum og byggist á þeirri staðreynd að það fellur almennt í hlut stjórnarandstöðu að halda uppi virku eftirliti þingsins með ríkisstjórn. Á sömu forsendum er einnig efni til að athuga hvort tryggja eigi rétt minni hluta nefndar til að krefjast opins eða lokaðs nefndarfundar í þágu þingeftirlits.

## Heimildaskrá

### Alþingistíðindi.

Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004). Stjórnarráð Íslands 1964–2004. Skipulag og starfshættir. 1. bindi. Sögufélag. Rv.

Departmental Select Committees (2009). Departmental Select Committees. Factsheet P2. House of Commons. London.

Dokument nr. 14 (2002–2003). Dokument nr. 14. Rapport til Stortinget fra udvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Ósló.

Gunnar G. Schram (1999). Stjórnskipunarréttur. 2. útg. Rv.

Håndbog i folketingsarbejdet (2005). Håndbog i folketingsarbejdet. 2. útg. Ritstj. Dorte Rønnemoes, Michala Wørmer og Ib Skovsted Thomsen. Folketinget. Kh.

Yamamoto, Hironori (2007). Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments. Inter-Parliamentary Union. Genf.

## VI. Þingskipaðar rannsóknarnefndir

### 1. Inngangur

Hér á landi eins og víða í nágrannalöndum okkar er gert ráð fyrir að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða og gjarnan eru slík úrræði notuð til að rannsaka meintar misfellur eða brot sem eiga sér stað í stjórnsýslunni. Slíkar rannsóknarnefndir eru þá ýmist sérskipaðar („ad hoc“) eða hluti af föstu nefndakerfi þingsins. Nefndir sem eru hluti af föstu nefndakerfi þings eru að sjálfsögðu alltaf skipaðar þingmönnum en séu nefndir þessar sérskipaðar eru þær ýmist skipaðar þingmönnum (rannsóknarnefndir þingmanna) eða einstaklingum utan þings. Hér á landi hefur hvort tveggja verið tíðkað, þótt rannsóknarnefndir þingmanna hafi ekki verið skipaðar í um hálföld og heyri líklega sögunni til. Hitt hefur hins vegar farið vaxandi í seinni tíð að skipaðar séu rannsóknarnefndir skipaðar einstaklingum utan þings. Rannsóknarnefndir þingmanna er unnt að skipa á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar og er þá heimild nefndar hverju sinni afmörkuð með lögum eða þingsályktun. Ef skipa á rannsóknarnefnd utanþingsmanna þarf að gera það með sérstakri heimild Alþingis, með lögum þar sem heimildir og verksvið nefndar er jafnframt afmarkað. Meginumfjöllunarefni þessa kafla er starfsemi þingskipaðra rannsóknarnefnda hér á landi en áður en að þeirri umfjöllun kemur verður lítillega fjallað um starfsemi slíkra nefnda í nokkrum nágrannalöndum.

### 2. Þingskipaðar rannsóknarnefndir í nokkrum nágrannalöndum

Í þjóðþingum nágrannalandanna hefur víða verið tíðkað að skipa rannsóknarnefndir, ýmist með þingmönnum eða einstaklingum utan þings. Hér verður lítillega vikið að starfsemi slíkra nefnda í þremur löndum, Bretlandi, Danmörku og Noregi. Í hverju landi hafa mótast ólíkar hefðir um það með hvaða hætti þingskipaðar rannsóknarnefndir eru skipaðar og um starfshætti þeirra, en meginmarkmiðið er það sama; að hafa eftirlit með ríkisstjórn og stjórnsýslu og rannsaka mikilvæg mál sem upp koma.

Í breska þinginu er við lýði fast kerfi eftirlits- og rannsóknarnefnda (Select committees) sem var komið á fót árið 1979 og hefur fest sig í sessi þar í landi. Slíkar nefndir eru starfandi bæði í lávarðadeildinni (House of Lords) og neðri málstofu (House of Commons). Störf þeirra eru þó mismunandi eftir deildum, eftirlitsnefndir neðri málstofu einbeita sér aðallega að því að hafa eftirlit með og rannsaka gjörðir einstakra ráðuneyta en nefndir lávarðadeildarinnar starfa aðallega að fjórum málaflokkum: Evrópumálum, vísindamálum, efnahagsmálum og stjórnlagamálum. Eftirlitsnefndir neðri málstofu hafa þó í sumum tilvikum tiltekna málaflokkka á sínu verkswiði sem geta náð yfir öll ráðuneyti

(Non-departmental committees) svo sem nefnd um fjárreiður hins opinbera (Public accounts select committee) og nefnd um þjónustu hins opinbera (Public Administration select committee). Aðrar eftirlitsnefndir neðri málstofu taka til starfsemi einstakra ráðuneyta (Departmental select committees) og eru þær 19 talsins og í þeim sitja að jafnaði 11–14 þingmenn.<sup>307</sup> Skipan slíkra nefnda ræðst af hlutföllum á þinginu, meiri hluti nefndarinnar er skipaður þingmönnum ráðandi flokks í ríkisstjórn, en minni hluti kemur frá stjórnarandstöðuflokkunum. Ekki er því sjálfgefið að litlir stjórnmalaflokkar eigi sæti í eftirlitsnefndum ráðuneytanna. Formennska í slíkum nefndum ræðst einnig af hlutföllum á þingi, sem hefur í för með sér að flestir nefndarformenn þeirra koma úr röðum stærsta stjórnmalaflokksins en minni hlutinn á nefndarformennsku samkvæmt því hlutfalli sem hann hefur á þingi. Langoftast kemur nefndarformennska í eftirlitsnefnd í hlut reyndra þingmanna, sem gjarnan hafa verið ráðherrar áður. Til viðbótar eftirlitsnefndum ráðuneyta eru svo starfandi svæðisbundnar nefndir (Regional committees) sem hafa það hlutverk að hafa eftirlit með stefnu stjórnvalda í málefnum einstakra svæða Englands. Þessar nefndir eru nýtilkomnar en í byrjun ársins 2009 höfðu níu slíkar nefndir verið starfandi. Þær funda þó ekki jafn oft og aðrar eftirlitsnefndir og starfsemi þeirra er að minnsta kosti enn sem komið er ekki mjög umfangsmikil.

Meginhlutverk eftirlitsnefnda breska þingsins er að fjalla um tiltekin málefni og eða starfsemi stjórnsýslunnar almennt, rannsaka fjárreiður einstakra ráðuneyta og fylgjast með framfylgni opinberra áætlana. Þær meta sjálfar hvar þær bera niður í athugunum sínum, þær geta heimt skýrslur bæði munnlegar og skriflegar og skila síðan að lokinni athugun skýrslu um störf sín og niðurstöður. Ráðuneyti sem í hlut á fær skýrslu nefndarinnar síðan senda og þarf að bregðast við athugasemdum hennar innan tveggja mánaða. Eru athugasemdir ráðuneyta að jafnaði birtar með skýrslu nefndarinnar og að lokum getur nefndin lagt til að skýrslan og athugasemdir ráðuneytis séu teknar til umræðu í þinginu. Árið 2007 voru slíkar umræður haldnar 25 sinnum í breska þinginu en í þeim gefst þingmönnum kostur á að leggja spurningar fyrir ráðherra sem tengjast rannsókninni. Nefndarmenn eftirlitsnefndanna eru venjulega tilnefndir til setu í þeim fyrir allt kjörtímabilið eða að minnsta kosti til eins árs í senn. Hver nefnd hefur á að skipa starfsfólki auk þess sem þær geta kallað til sérfræðinga sér til aðstoðar. Eftirlitsnefndir einstakra ráðuneyta funda að jafnaði tvisvar í viku á meðan þing situr.<sup>308</sup> Það kerfi eftirlitsnefnda sem Bretar hafa komið upp í þinginu er um margt athyglisvert og væri verðugt rannsóknarefni að kanna betur grundvöll þess og starfshætti. Ekki síst er það áhugavert fyrir Alþingi í ljósi þess að í Bretlandi er stjórnmalahæfðin að mörgu leyti lík og hér á landi þegar kemur að starfsháttum

---

<sup>307</sup> Nefndir þessar eru skipaðar á grundvelli 152. gr. þingskapa breska þingsins (Standing orders).

<sup>308</sup> Heimasíða breska þingsins (2009). Departmental Select Committees.

stjórnar og stjórnarandstöðu í þinginu. Það vekur óneitanlega athygli að stjórn og stjórnarandstaða, sem að jafnaði eiga í miklum pólitískum átökum, skuli geta unnið í bróðerni í slíkum eftirlitsnefndum að athugun viðkvæmra pólitískra álitamála. Svo virðist sem breska kerfið hafi reynst vel.

Í Danmörku tíðkaðist á fyrri tíð að skipa rannsóknarnefndir þingmanna en þróunin varð sú á seinni árum að rannsóknarnefndir voru frekar skipaðar löglærðum einstaklingum utan þings. Heimild til að skipa rannsóknarnefndir þingmanna er í 51. gr. dönsku grundvallarlaganna en á það hefur einungis reynt fimm sinnum í danskri stjórnskipunar sögu, síðast árið 1945. Allt frá því að ákvæðið kom fyrst inn í grundvallarlögin hefur það verið umdeilt að því er varðar heimildir nefndanna til þess að rannsaka mál sem geta leitt til einstaklingsbundinnar ábyrgðar.<sup>309</sup> Um skeið voru slíkar rannsóknir gjarnan gerðar af dómurum með sérstaka umboðsskrá eða rannsóknarrétti og grundvallaðar á dönsku réttarfarslögnum eða sérstökum lögum. Nú hafa eins og áður segir verið sett sérstök lög um rannsóknarnefndir í Danmörku. Í þeim er gert ráð fyrir að slíkar nefndir séu skipaðar öðrum en þingmönnum en jafnframt eru felldar úr gildi heimildir réttarfarslaga til að koma á fót rannsókn undir stjórn dómara.<sup>310</sup> Um þingskipaðar rannsóknarnefndir í Danmörku er nánar fjallað í III. kafla.

Í Noregi hafa þingmenn ekki setið í sérskipuðum rannsóknarnefndum en hins vegar hefur tiltekinni fastanefnd Stórþingsins yfirleitt verið falið rannsóknarvald í einhverri mynd og með þeim hætti hafa þingmenn komið að rannsóknum einstakra mála. Í Noregi hafa ekki enn verið sett sérstök lög um opinberar rannsóknarnefndir en nú liggur fyrir tillaga nefndar sem dómsmálaráðherra skipaði þar um. Ekki er gert ráð fyrir því að lögin nái til þingskipaðra rannsóknarnefnda, en í þingsköpunum norsku segir að þingið skuli ákveða hverju sinni að hvaða marki þingskipuð rannsóknarnefnd skuli lúta reglum um opinberar rannsóknarnefndir.<sup>311</sup> Nánar er fjallað um opinberar rannsóknarnefndir í Noregi í III. kafla um þingeftirlit í Noregi.

Hér á landi má greina sömu þróun og í Danmörku hvað það varðar að rannsóknarnefndir þingmanna hafa ekki verið skipaðar um langt skeið, en hins vegar hefur skipan annarra þingskipaðra rannsóknarnefnda farið vaxandi hér á landi. Þetta hefur gerst án þess að til séu almennar reglur um skipan slíkra nefnda og málsmeðferð fyrir þeim og án þess að nein sérstök umræða hafi átt sér stað um það í hvaða tilvikum rétt sé að skipa slíka

---

<sup>309</sup> Christensen, Jens Peter (1997), Ministeransvar, bls. 547–549.

<sup>310</sup> Sjá nánar umfjöllun í III. kafla um þingeftirlit í Danmörku.

<sup>311</sup> NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommissioner. Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner.

nefnd. Hér á eftir verður fjallað um þingskipaðar rannsóknarnefndir hér á landi og tillögur lagðar fram um með hvaða hætti sé rétt að skipa slíkum málum.

### 3. Rannsóknarnefndir þingmanna á Íslandi

Í 39. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um rannsóknarnefndir þingmanna. Greinin hljóðar svo:

Alþingi getur skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Alþingi getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

Efnislega sambærileg ákvæði voru í eldri stjórnarskrám, sbr. 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og 35. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920.<sup>312</sup> Skilyrði þess að unnt sé að setja slíka nefnd á laggirnar er að um mikilvæg mál sé að ræða sem almenning varða. Sú afmörkun er ekki skýr en Alþingi metur það hvort þau skilyrði séu fyrir hendi og hversu víðtækar heimildir nefndin skuli hafa í störfum sínum. Í reynd hefur úrræði þetta sjaldan verið notað og heyrir skipan slíkra nefnda nú nánast sögunni til. Í riti Ólafs Jóhannessonar, Stjórnskipun Íslands, segir um rannsóknarnefndir þingmanna að þær séu kjörnar til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða án þess að fyrir Alþingi liggi eða þurfi að liggja nokkur sérstök tillaga eða ályktun og að þeim geti ýmist verið ætlað að gefa þinginu skýrslu um málið, gefa út um það opinbera skýrslu eða að undirbúa um það löggjöf. Þar setur höfundur jafnframt fram þá skoðun sína að slíkar nefndir hafi „litlu skipt um stjórnarháttu hér á landi“, enda fátíðar.<sup>313</sup> Alþingi getur skv. 2. másl. greinarinnar veitt nefndum þessum vald til að stefna fyrir sig embættismönnum eða öðrum mönnum, en að öðru leyti hefur löggjafinn ekki kveðið á um heimildir og starfshætti rannsóknarnefnda þingmanna. Heimildir nefndanna og verksvið er því afmarkað frekar í lögum eða þingsályktun um skipan hvernar nefndar fyrir sig. Ekki hefur alltaf verið vísað til stjórnarskrárákvæðisins í 39. gr. við skipan nefndanna, en svo fremi sem þær eru skipaðar þingmönnum eingöngu og er falið eiginlegt rannsóknarvald, teljast þær í umfjöllun þessari vera rannsóknarnefndir þingmanna.

Í Noregi er eins og áður greinir ekki hefð fyrir því að þingmenn sitji í sérskipuðum („ad hoc“) rannsóknarnefndum en sambærilegt ákvæði og er í 39. gr. stjórnarskrárinnar er hins vegar að finna í 51. gr. dönsku grundvallarlaganna. Sá munur er á danska og íslenska

---

<sup>312</sup> Sjá nánar í kafla II. 1.

<sup>313</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 262–265.

ákvæðinu í 39. gr. stjórnarskrárinnar að í Danmörku fá nefndirnar sjálfkrafa rannsóknarvald, en hér á landi er heimilt að fela þeim slíkt vald. Þá er gert ráð fyrir því í 39. gr. stjórnarskrárinnar að nefndirnar geti kallað eftir skýrslum frá einstaklingum og embættismönnum en í danska ákvæðinu segir að þær geti kallað eftir skýrslum frá einstaklingum og stjórnvöldum. Skal ekki fjölyrt um þýðingu þessa greinarmunar hér, enda virðist notkun slíkra rannsóknarúrræða nú heyra sögunni til í báðum löndum. Danska ákvæðið í 51. gr. hefur verið nokkuð umdeilt eins og nánar er rakið í kaflanum um þingeftirlit í Danmörku. Nordskov-nefndin, sem lagði með tillögum sínum grunninn að dönsku lögunum um rannsóknarnefndir, komst að þeirri niðurstöðu í skýrslu sinni að þingnefndir eða sérskipaðar rannsóknarnefndir þingmanna væru ekki vel til þess fallnar að rannsaka eða leggja mat á staðreyndir, sem geti orðið grundvöllur að ákvarðanatöku um það hvort sækja skuli ráðherra til ábyrgðar. Í Danmörku eru þess dæmi að rannsóknarnefndir hafi verið skipaðar í öðrum tilgangi en þeim að rannsaka meint brot í stjórnsýslu, svo sem til að undirbúa lagabreytingar á tilteknum sviðum.<sup>314</sup>

Samhliða íslenska ákvæðinu í 39. gr. stjórnarskrárinnar sem og 51. gr. dönsku grundvallarlaganna hafa annars konar rannsóknarúrræði verið notuð til að athuga mikilvæg mál er almenning varða og því hafa umrædd stjórnarskrárákvæði ekki útilokað aðra kosti til rannsókna á málum vegna meintra brota stjórnvalda í starfi. Hér á landi hefur framkvæmdin einnig verið með ýmsu móti eins og eftirfarandi yfirlit yfir slíkar nefndir sýnir. Úttektin nær til heimastjórnartímabilsins en fyrir þann tíma kann að vera að fleiri nefndir hafi verið skipaðar hér á landi. Í ljósi þess að þá fyrst fengu Íslendingar innlent framkvæmdarvald, er látið nægja að gera úttektina frá þeim tíma.<sup>315</sup>

### 3.1 Rannsókn á Landsbankamálinu 1911

Árið 1911 voru samþykktar á Alþingi tvær tillögur til þingsályktunar, um rannsókn á svokölluðu Landsbankamáli. Rætur málsins mátti meðal annars rekja til þess að óljóst var, eftir að innlendur ráðherra kom til og leysti landshöfðingja af hólmi, hver bæri ábyrgð á stjórn Landsbankans og áttu sér stað átök á milli þings og ráðherra um það.<sup>316</sup> Deilurnar hófust skömmu eftir að Björn Jónsson tók við ráðherraembætti af Hannesi Hafstein árið 1909. Björn hafði skipað nefnd árið 1909 til að rannsaka hag bankans og skömmu síðar eða í júní 1909 var Tryggva Gunnarssyni sagt upp bankastjórastöðu og í nóvember sama ár

---

<sup>314</sup> Andersen, Poul (1954), Dansk statsforfatningsret, bls. 508–511.

<sup>315</sup> Sjá einnig yfirlit yfir þingskipaðar rannsóknarnefndir: Þorsteinn Magnússon (1987), The Icelandic Althingi and its Standing Committees, bls. 458.

<sup>316</sup> Sjá nánari umfjöllun í grein Sigurðar Línadal (1986), Réttarstaða gæslustjóra Landsbankans eftir bankafarganið 1909.



bankastjórninni allri.<sup>317</sup> Ástæða frávikningar bankastjórnarinnar var „sökum margvíslegrar, megnrar og óafsakanlegrar óreglu í starfsemi yðar í stjórn bankans og frámunalega lélegs eftirlits með honum.“<sup>318</sup>

Málið kom til kasta Alþingis og spunnust um það miklar umræður sem meðal annars leiddu til þess að samþykktar voru tvær tillögur um skipan rannsóknarnefndar, ein í hvorri deild. Á þeim tíma var stjórnarskrárákvæðið um rannsóknarnefndir þingmanna með þeim hætti að deildir þingsins gátu skipað slíka nefnd, en ekki var í ákvæðinu talað um að sameinað þing gæti gert það. Til að rannsaka Landsbankamálið var annars vegar samþykkt í efri deild tillaga um skipun nefndar til að rannsaka málið<sup>319</sup> og hins vegar var samþykkt í neðri deild Alþingis ályktun þess efnis að skipuð skyldi á grundvelli 22. gr. þágildandi stjórnarskrár frá 1874 nefnd fimm þingmanna til að rannsaka sama mál.<sup>320</sup> Báðar höfðu nefndirnar vald til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum. Deilur höfðu risið á milli þingsins og ráðherrans um niðurstöður rannsóknarnefndar þeirrar sem ráðherrann hafði skipað og leiddu þær ásamt öðru til þess að báðar deildir þingsins sáu ástæðu til að skipa sínar eigin rannsóknarnefndir. Nokkrar umræður urðu um það á Alþingi hvort eðlilegt væri að tvær nefndir væru starfandi á vettvangi Alþingis um sama málið á sama tíma, en niðurstaðan var sú að það var eigi að síður gert. Nefndirnar skiptu að einhverju leyti með sér verkum, en skiluðu báðar skýrslum. Í báðum tilvikum klofnuðu nefndirnar í afstöðu sinni í lokin. Í álitni nefndar neðri deildar greinir frá því að nefndin hafi fljótlega leitað samstarfs við nefnd efri deildar og hafi þær átt sameiginlegan fund með sér þar sem ákveðið hafi verið að nefndirnar hefðu verkaskiptingu, sem reyndin virðist hafa orðið. Eftir það höfðu nefndirnar ekki með sér samvinnu.<sup>321</sup>

### 3.2 Rannsókn á rekstri togaraútgerðarinnar 1938

Á 53. löggjafarþingi árið 1938 var samkvæmt lögum nr. 67/1938 skipuð rannsóknarnefnd til að rannsaka hag og rekstur togaraútgerðarinnar og gera tillögur um það mál. Nefndin var skipuð fimm þingmönnum og skyldi hún sérstaklega taka til athugunar hvort hægt væri að gera rekstur togaranna hagkvæmari og ódýrari og á hvern hátt mætti koma á öruggan grundvöll útgerð þeirra skipa, sem rekin höfðu verið með tapi undanfarin ár, sbr. 1. gr. laganna. Nefndin skyldi skv. 2. gr. hafa heimild til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, af eigendum og stjórnendum togaraútgerðarfyrirtækja og öðrum um þau atriði,

---

<sup>317</sup> Sigurður Línadal (1986), Réttarstaða gæslustjóra Landsbankans eftir bankafarganið 1909.

<sup>318</sup> Alþt. (1911), B-deild, bls. 321–322.

<sup>319</sup> Alþt. (1911), A-deild, bls. 2028.

<sup>320</sup> Alþt. (1911), A-deild, þskj. 47, 22. löggjafarþing.

<sup>321</sup> Alþt. (1911), A-deild, þskj. 974, 22. löggjafarþing.

sem hún teldi þörf á við framkvæmd rannsóknarstarfa sinna. Einnig var henni heimilt að rannsaka bækur og skjöl viðkomandi útgerðarfyrirtækja og voru þeir sem slíkar bækur og skjöl höfðu í vörslum sínum skyldir til að veita nefndinni aðgang að þeim. Þá skyldi nefndin leita upplýsinga hjá stéttarfélögum togarasjómanna og félagi togaraeigenda um allt sem laut að rekstri togaranna, svo og tilhögun og fyrirkomulagi við fiskveiðarnar. Nefndarmenn voru bundnir þagnarskyldu um það sem þeir kynnu að verða áskynja í starfi sínu og varðaði einkamál einstakra manna eða fyrirtækja, sbr. 3. gr. laganna. Þeir sem vanræktu að mæta til skýrslutöku eða að afhenda þau gögn sem nefndin kallaði eftir sættu samkvæmt lögnum dagsektum uns skyldunni var fullnægt. Röng skýrslugjöf fyrir nefndinni gat varðað sektum, nema þyngri refsing lægi við samkvæmt lögum, sbr. 4. gr. Nefndin var kosin í sameinuðu þingi og var hún skipuð fimm þingmönnum.<sup>322</sup> Í lögnum er ekki vísað til stjórnarskrárákvæðisins um rannsóknarnefndir, en nefndin er þingmannanefnd sem er samkvæmt lögum þar um falið rannsóknarvald og hafði því stoð í 35. gr. þágildandi stjórnarskrár.

### 3.3 Rannsókn á okri 1955

Neðri deild Alþingis kaus á 74. löggjafarþingi árið 1955 þingmannanefnd til að rannsaka okur.<sup>323</sup> Samþykkt var þingsályktun um skipun nefndarinnar, þar sem vísað var til 39. gr. stjórnarskrárinnar og skyldi nefndin rannsaka að hve miklu leyti og með hvaða móti okur á fé viðgekkst á þeim tíma, fyrst og fremst í Reykjavík. Í greinargerð með tillögunni sagði að það væri á almannavitorði að slíkt okur væri með fé að teknir væru raunverulega 5–6% mánaðarvextir, eða 60–72% ársvextir, með því að kaupa víxla og önnur verðbréf með miklum afföllum eða öðru móti. Aðferðirnar sem ekki beinlínis brytu gegn lögum brytu hins vegar gegn anda laga um okur og gegn velsæmi í viðskiptum, nauðsyn væri því á að Alþingi myndi kryfja málið til mergjar og athuga hvort finna mætti aðferðir til að koma í veg fyrir að almenningur og atvinnurekstur landsmanna væri féflettur með þessu móti. Því þyrfti ítarleg rannsókn að fara fram.<sup>324</sup> Í ályktuninni sagði að nefndin skyldi hafa það vald sem heimilað er í 39. gr. stjórnarskrárinnar, til þess að heimta skýrslur af embættismönnum og öðrum. Nefndin skyldi að rannsókn lokinni gefa deildinni skýrslu um störf sín og niðurstöður. Í nefndina voru kosnir fimm þingmenn neðri deildar þingsins. Skýrsla nefndarinnar var lögð fram á 75. löggjafarþingi árið 1955.<sup>325</sup>

---

<sup>322</sup> Alþt. (1938) B-deild, bls. 1472.

<sup>323</sup> Alþt. (1954), B-deild, bls. 2067.

<sup>324</sup> Alþt. (1954), A-deild, þskj. 413. 161. mál. 74. löggjafarþing.

<sup>325</sup> Alþt. (1955), A-deild, þskj. 464. 75. löggjafarþing.

### 3.4 Rannsókn á milliliðagróða 1956

Árið 1956 var samþykkt í sameinuðu þingi þingsályktunartillaga um rannsókn á milliliðagróða<sup>326</sup>. Ályktað var um að Alþingi skyldi skipa fimm manna nefnd sem hefði vald samkvæmt ákvæðum 39. gr. stjórnarskrárinnar til þess að rannsaka hvers konar milliliðastarfsemi í landinu í þeim tilgangi að fá úr því skorið, hve mikinn þátt sú starfsemi á í framleiðslu- og framfærslukostnaði landsmanna. Jafnframt skyldi nefndin rannsaka hvort og þá hvernig hægt væri að lækka milliliðakostnaðinn. Nefndinni voru í ályktun þingsins fengnar heimildir til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af einstökum mönnum, fyrirtækjum, embættismönnum og opinberum nefndum, þótt þagnarskylda hvíldi á þeim gagnvart öðrum aðilum, enda hvíli þagnarskylda á nefndinni varðandi allar þannig fengnar upplýsingar. Skyldi nefndin gefa Alþingi skýrslu um störf sín. Í nefndina voru síðan kosnir fimm þingmenn.<sup>327</sup>

Það vekur athygli að tillagan um milliliðagróðanefndina, rétt eins og tillaga um rannsókn á hag og rekstri togaraútgerðarinnar árið 1938, var samþykkt í sameinuðu þingi, þrátt fyrir að ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar (áður 35. gr.) hafi á þessum tíma gert ráð fyrir að deildir þingsins skipuðu slíkar nefndir. Fræðimenn greindi raunar á um það hvort ákvæðið útilokaði að heimilt væri að skipa slíka nefnd í sameinuðu þingi. Þannig taldi Bjarni Benediktsson að það væri heimilt,<sup>328</sup> en Einar Arnórsson<sup>329</sup> og Ólafur Jóhannesson voru annarrar skoðunar. Þeir töldu að svo fremi sem slíkri nefnd væri falið rannsóknarvald, þá væri einungis heimilt að skipa hana í þingdeildum.<sup>330</sup> Reyndar virðist sem Ólafi hafi yfirsétt um skipun milliliðagróðanefndarinnar, því í riti hans Stjórnskipun Íslands segir einnig að síðast hafi nefnd verið skipuð á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar árið 1955, þegar okurnefndin var skipuð. Ekki verður séð að fleiri en þessar fjórar rannsóknarnefndir þingmanna hafi verið skipaðar hér á landi frá því að landið fékk heimastjórn.

## 4. Þingskipaðar rannsóknarnefndir utanþingsmanna

Alþingi hefur nokkrum sinnum skipað nefndir einstaklinga utan þings til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Í þeim tilvikum hefur ekki verið byggt á 39. gr. stjórnarskrárinnar, heldur hafa heimildir nefndarinnar og markmið rannsóknar verið

---

<sup>326</sup> Alþt. (1955), A-deild, þskj. 652. 79. mál. 75. löggjafarþing.

<sup>327</sup> Alþt. (1955), B-deild, bls. 1413.

<sup>328</sup> Bjarni Benediktsson (1939), Deildir Alþingis, bls. 143.

<sup>329</sup> Einar Arnórsson (1945), Réttarsaga Alþingis, bls. 579.

<sup>330</sup> Ólafur Jóhannesson (1978), Stjórnskipun Íslands, bls. 265.

afmarkað í sérstökum lögum. Hér eru nefnd til sögunnar nokkur nýleg mál þar sem slíkar nefndir hafa verið skipaðar.

#### 4.1 Hafskipsmálið

Árið 1985 var á grundvelli sérstakra laga skipuð nefnd þriggja manna til að fjalla um og kanna viðskipti Útvegsbanka Íslands og Hafskips hf., sbr. lög nr. 119/1985. Aðdragandi málsins var sá að Hafskip hf. hafði verið tekið til gjaldþrotaskipta og höfðu ásakanir m.a. beinst að þáverandi iðnaðarráðherra í þá veru að hann hefði misnotað aðstöðu sína sem formaður bankaráðs Útvegsbankans til að greiða fyrir viðskiptum Hafskips hf. Hafskip hafði haft bankaviðskipti sín í Útvegsbankanum og félagið skuldað viðskiptabanka sínum verulegar fjárhæðir þegar það var tekið til skipta. Í ljósi þeirrar stöðu sem uppi var hjá Útvegsbankanum og óneitanlega tengdist hinu gjaldþrota fyrirtæki, taldi ríkisstjórnin þörf á að auk þeirrar rannsóknar sem beindist að hugsanlegri refsiverðri háttsemi í tengslum við gjaldþrotið, færi fram sérstök könnun sem lyti að viðskiptalegum þáttum málsins. Í frumvarpi því sem varð að lögum 119/1985 segir jafnframt að gert sé ráð fyrir að nefndin hraði störfum sínum, þótt henni hafi ekki verið markaður ákveðinn tímarammi í lögnum og að skýrslu skyldi skilað til viðskiptaráðherra. Hæstarétti var samkvæmt lögnum falið að tilnefna þrjá menn í nefndina sem skyldi kanna viðskipti Útvegsbanka Íslands og Hafskips hf. og skyldi Hæstiréttur jafnframt kveða á um hver þeirra skyldi vera formaður nefndarinnar.

Hlutverk nefndarinnar var að kanna hvort um óeðlilega viðskiptahætti hefði verið að ræða í viðskiptum Útvegsbanka Íslands og Hafskips undanfarin ár. Skyldi nefndin kanna hvort lánaþyrirgreiðsla bankans til fyrirtækisins hefði verið í eðlilegu samræmi við starfs-umfang fyrirtækisins, eiginfjárstöðu þess og tryggingar fyrir skuldum. Þá skyldi nefndin beina könnun sinni að öðrum viðskiptalegum þáttum málsins sem henni þætti þurfa athugunar við en þó ekki þeim atriðum sem unnin voru af opinberum rannsóknaraðilum lögum samkvæmt, sbr. 2. gr. laganna. Nefndin skyldi samkvæmt lögnum setja sér starfsreglur, afla nauðsynlegra gagna og var henni samkvæmt lögnum heimilt í samráði við skiptaráðanda að krefjast skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af opinberum aðilum, m.a. starfsmönnum Útvegsbanka Íslands. Nefndinni var fenginn aðgangur að gögnum Hafskips hf. eftir því sem skiptaráðanda þætti slíkt fært vegna annarra rannsóknarhagsmuna, sbr. 3. gr. Þá var bankaeftirliti Seðlabanka Íslands falið að veita nefndinni aðstoð við upplýsingaöflun eftir því sem þörf þótti á. Þá var í lögnum kveðið á um að kostnaður við störf nefndarinnar skyldi greiðast úr ríkissjóði. Nefndin skilaði skýrslu í nóvember 1986 og var hún lögð fyrir sameinað Alþingi á 109. löggjafarþingi, sama ár. Alþingi greip ekki til neinna sérstakra aðgerða í kjölfar hennar.

## 4.2 Hlerunarmálið 2006

Með þingsályktun frá Alþingi þann 3. júní 2006 um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál var samþykkt að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að annast skoðun gagna sem snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 í vörslu opinberra aðila og ákveða frjálsan aðgang fræðimanna að þeim. Forsætisráðherra var flutningsmaður tillögunnar. Í greinargerð með henni segir að nokkrar umræður hafa orðið um nauðsyn þess að rannsökuð séu opinber gögn að því er varðar innra öryggi íslenska ríkisins á tímum kalda stríðsins, til þess að fá úr því skorið hvort þar sé að finna upplýsingar um persónulega hagi einstaklinga eða dæmi um ólögmæta upplýsingaöflun. Rannsókn af þessu tagi ber ekki árangur nema gögn séu gerð aðgengileg þeim sem að henni vinna. Þá sagði í greinargerð með tillögunni að nauðsynlegt væri að opinber skjalasöfn væru opnuð í þessu skyni og veittur aðgangur að þeim til að taka af öll tvímæli um það sem þar væri að finna. Í þeim tilgangi væri tillagan flutt.<sup>331</sup>

Í kjölfar ályktunar Alþingis voru sett lög nr. 127/2006 um rétt nefndar samkvæmt ályktun Alþingis til aðgangs að opinberum gögnum. Með lögunum var nefndinni, sem skipuð var af forsætisráðherra 22. júní 2006, leyfður frjáls aðgangur að öllum gögnum í vörslum stjórnvalda sem snertu öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991, til þess að gera tillögu um tilhögun á frjálsum aðgangi fræðimanna að þeim, sbr. 1. gr. laganna. Þrátt fyrir lögmæla þagnarskyldu skyldi öllum opinberum starfsmönnum og fyrrverandi opinberum starfsmönnum skylt að svara fyrirspurnum nefndarinnar um verklag við öflun, skráningu og varðveislu upplýsinga um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991. Nefndarmenn og starfsmaður nefndarinnar voru með lögunum bundnir þagnarskyldu um viðkvæmar einkalífsupplýsingar sem þeir kynnu að komast að í starfi sínu á vegum nefndarinnar. Hið sama skyldi gilda um upplýsingar um öryggismál Íslands sem varða enn þá virka öryggis- eða varnarhagsmuni Íslands. Þá voru nefndarstörfin undanþegin upplýsingalögum. Formanni nefndarinnar var með lögunum falið að gera forseta Alþingis og formönnum þingflokka grein fyrir framvindu verksins á starfstíma nefndar. Nefndin skilaði skýrslu sinni til Alþingis 6. febrúar 2007 og var hún rædd á Alþingi 15. febrúar 2007.

---

<sup>331</sup> Alþt. Þskj. 1284, 803. mál. 132. löggjafarþing 2005–2006. Sótt 8. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.althingi.is/altext/132/s/1284.html>

### 4.3 Breiðavíkurmálið

Hinn 13. febrúar 2007 ákvað ríkisstjórnin á fundi sínum að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um að fram færi heildstæð og almenn athugun á því hvernig rekstri vistheimilisins Breiðavíkur var háttað á árabílinu 1950–1980 og eftir atvikum hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu.<sup>332</sup> Ástæðan voru fjölmargar ásakanir sem fram höfðu komið opinberlega um að börn sem vistuð voru á slíkum stofnunum fyrr á árum hafi í einhverjum tilvikum sætt harðræði og ómannúðlegri meðferð. Með lögum nr. 26/2007 um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn var forsætisráðherra heimilað að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn á fyrri tímum.

Markmið könnunarinnar og meginverkefni skyldi vera að lýsa starfsemi stofnanna, hlutverki stofnunar í barnaverndar- eða uppeldismálum og tildrögum þess að börn voru vistuð þar. Jafnframt skyldi nefndin staðreyna eins og kostur væri hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á stofnuninni hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvölinni stóð. Henni var jafnframt falið að lýsa því hvernig opinberu eftirliti með viðkomandi starfsemi var háttað, ásamt því að leggja grundvöll að tillögum til stjórnvalda um frekari viðbrögð ef ástæða þætti til. Nefndin skyldi skila skýrslu til forsætisráðherra sem skyldi kynna hana á Alþingi, sbr. 1. gr. laganna. Í lögum var kveðið á um sjálfstæði nefndarinnar og að hún skyldi vera óháð í störfum sínum, ásamt því að formaður nefndarinnar skyldi uppfylla starfsgengi héraðsdómara. Nefndinni var skv. 3. gr. laganna veittur frjáls og óheftur aðgangur að öllum gögnum í vörslu stjórnvalda sem vörðuðu starfsemi þeirra heimila sem erindisbréfið náði til. Jafnframt var nefndinni veitt heimild til skýrslutöku og kveðið á um að læknum eða öðru heilbrigðisstarfsfólki og opinberum starfsmönnum sem ella væru bundnir þagnarskyldu væri skylt að veita nefndinni upplýsingar, sbr. 3. gr. laganna. Kveðið var jafnframt á um það að sá sem gæfi nefndinni rangar eða villandi upplýsingar skyldi sæta sektum eða fangelsi allt að fjórum mánuðum. Í lögum var jafnframt gert ráð fyrir að fundir nefndarinnar væru lokaðir og að nefndarmenn hennar skyldu bundnir þagnarskyldu um hvaðeina er varðaði einkalíf manna, sem þeir fengju vitneskju um í nefndarstarfinu. Forsætisráðherra var í 5. gr. laganna falið að ákveða skipun nefndarinnar, skipunartíma og þóknun ásamt því að setja henni erindisbréf. Nefndin

---

<sup>332</sup> Alþt. Þskj. 1019, 688 mál. 133. löggjafarþing. 2006–2007. Sótt 8. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.althingi.is/alttext/133/s/1019.html>

skilaði skýrslu sinni til forsætisráðherra sem var kynnt í ríkisstjórn 22. febrúar 2008 og lögð fram á Alþingi í samræmi við lög nr. 26/2007.<sup>333</sup>

#### 4.4 Rannsókn á falli bankanna 2008

Hinn 18. desember 2008 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, en sú lagasetning er án efa viðamesta regluverkið sem hefur verið sett um starfsemi þingskipaðrar rannsóknarnefndar. Fyrsti flutningsmaður frumvarpsins var forseti Alþingis, en aðrir flutningsmenn voru formenn allra stjórn málaflókka sem sæti áttu á Alþingi. Í greinargerð með lögnum segir að mikil umskipti hafa orðið í íslensku efnahagslífi á árinu 2008, bankar hafi lent í erfiðleikum við að endurfjármagna sig eins og fjármálafyrirtæki víða um heim. Á sama tíma veiktist íslenska krónan og verðbólga óx. Fjárhagsvandi bankanna leiddi að lokum til þess að gripið var til neyðarráðstafana gagnvart þeim á grundvelli laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu að afleiðingar þessara umskipta séu miklar fyrir íslenskt atvinnulíf og almenning og eigendur bankanna og lánardrottinnar þeirra muni fyrirsjáanlega tapa fjármunum. Vandræði hafi skapast í viðskiptum við útlönd vegna skorts á erlendum gjaldeyri og vanda við greiðslumiðlun og skuldir fyrirtækja og heimila í erlendum gjaldmiðli hafi vaxið mikið í íslenskum krónum vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar. Þá hafi ágreiningur risið milli stjórnvalda á Íslandi og nokkurra nágrannaríkja um ábyrgð íslenska ríkisins á innstæðum erlendra aðila í íslenskum bönkum, ríkissjóður muni þurfa að taka á sig miklar skuldbindingar til að styrkja gjaldeyrisforðann og efla íslensku krónuna auk þess sem verulegur samdráttur virðist í uppsiglingu í íslensku atvinnulífi. Þá segir í greinargerð að ástæður þessara áfalla hafa gjarnan verið raktar til lausafjárþurrðar í hinu alþjóðlega fjármálakerfi, en því hafi þó verið haldið fram að íslensk stjórnvöld og stjórnendur bankanna hafi sofið á verðinum. Bönkunum hafi verið leyft að vaxa út fyrir landsteinana með mikilli skuldsetningu án þess að hugað væri að því hvort íslenskt þjóðarbú gæti staðið undir þeim vexti. Þá segir í greinargerðinni að réttmæt krafa hafi komið fram um að rannsókn fari fram á því hvað sé hæft í þessu og hver beri ábyrgðina. Sannleikans um ástæður falls bankanna verði að leita til að varpa ljósi á hvort rekja megi vandann til innlendra aðstæðna eða hvort íslenskt samfélag sé aðeins fórnarlamb alþjóðlegrar fjármálakreppu.

---

<sup>333</sup> Skýrsluna má nálgast á vef forsætisráðuneytisins á slóðinni: [http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Breidavik\\_skyrsla\\_2.pdf](http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Breidavik_skyrsla_2.pdf)

Tilgangur laganna er skv. 1. gr. þeirra sagður sá að nefndin leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skuli hún leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því. Nefndin skal í þessu skyni varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda íslenska bankakerfisins sem varð Alþingi tilefni til að setja lög nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlögin svokölluðu), afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækja sem geta skýrt vanda þeirra, svo sem um fjármögnun og útlánastefnu þeirra, eignarhald, endurskoðun og tengsl þeirra við atvinnulífið, gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn og tengda atvinnustarfsemi í samanburði við reglur annarra landa og framkvæmd stjórnvalda á þeim, leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og til Alþingis. Þá skal nefndin koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnsýslu sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Nefndinni er jafnframt falið að gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.

Nefndin skal skila Alþingi skýrslu um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar. Að því marki sem nefndin telur nauðsynlegt er henni heimilt að láta rannsókn sína taka til atburða eftir gildistöku neyðarlaganna (nr. 125/2008) eða gera tillögu um frekari rannsókn á slíkum atburðum.

Í 2. gr. laganna er kveðið á um skipan nefndarinnar en hún er skipuð einum dómara Hæstaréttar Íslands sem forsætisnefnd Alþingis skipar og skal hann vera formaður nefndarinnar. Dómsmálaráðherra skal veita honum leyfi frá störfum réttarins á meðan nefndin starfar. Verði hann forfallaður eða geti ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu skal forsætisnefnd skipa annan dómara réttarins til að taka sæti í nefndinni eða einstakling sem fullnægir skilyrðum laga til að gegna starfi hæstaréttardómara. Þá skal nefndin skipuð umboðsmanni Alþingis, en verði hann forfallaður eða geti ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu skal forsætisnefnd Alþingis skipa annan mann í nefndina í hans stað sem uppfyllir skilyrði laga til að gegna starfi umboðsmanns. Jafnframt er sú breyting gerð á 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að við hana bætist ný málsgrein, sem felur í sér að ef kjörnum umboðsmanni eru falin sérstök tímabundin verkefni af hálfu Alþingis geti forsætisnefnd Alþingis, að beiðni kjörins umboðsmanns, samþykkt að setja annan mann til að sinna starfi umboðsmanns þann tíma eða samhliða með kjörnum umboðsmanni. Sá sem



settur er til starfsins skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og umboðsmaður. Ef sá sem settur er starfar samhliða kjörnum umboðsmanni skulu þeir ákveða verkaskiptingu sín í milli en verði ágreiningur um verkaskiptinguna ákveður kjörinn umboðsmaður hana, sbr. 19. gr. laga nr. 142/2008. Þriðji einstaklingurinn í rannsóknarnefndinni skal samkvæmt 2. gr. laganna vera hagfræðingur, löggiltur endurskoðandi eða háskólamenntaður sérfræðingur, sem hefur víðtæka þekkingu á efnahagsmálum og/eða starfsemi fjármálamarkaða, skipaður af forsætisnefnd Alþingis.

Í 2.–3. mgr. 2. gr. laganna er kveðið á um að nefndin skipi sérstaka vinnuhópa með fulltrúum innlendra og/eða erlendra sérfræðinga sem séu henni til aðstoðar eða sinni ákveðnum rannsóknarverkefnum. Jafnframt skuli forsætisnefnd Alþingis skipa þriggja manna vinnuhóp einstaklinga með háskólamenntun í heimspeki, sagnfræði, félagsfræði, stjórn málafræði, fjölmiðlafræði eða öðrum hliðstæðum greinum sem fjallar í samráði við rannsóknarnefndina um þann þátt rannsóknarinnar sem getið er í 3. mgr. 1. gr., þ.e. hvort skýringar á falli bankanna og tengdum efnahagsáföllum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði. Í 4. mgr. 2. gr. segir að rannsóknarnefndin sé í störfum sínum óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. Alþingi. Sama gildir um vinnuhópa skv. 2. og 3. mgr. 2. gr. laganna. Í 3. gr. laganna er fjallað um hæfi nefndarmanna og þar er jafnframt kveðið á um að þeir skuli birta opinberlega upplýsingar um hlutabréfaeign nefndarmanna í fjármálafyrirtækjum sem aðgerðir stjórnvalda samkvæmt lögum nr. 125/2008 hafa tekið til, skuldir þeirra við þau, svo og starfsleg tengsl þeirra, maka þeirra og náinna skyldmenna þeirra við þá sem sinnt hafa stjórnunarstörfum í umræddum fjármálafyrirtækjum eða þeim stofnunum ríkisins sem rannsókn nefndarinnar beinist að. Sama gildir um önnur atriði sem haft geta áhrif á sérstakt hæfi nefndarmanna. Upplýsingar þessar skulu miðast við síðastliðin fimm ár fyrir gildistöku laganna, fjárhæðir sem eru yfir fimm milljónir króna og einnig eignarhluta umfram þá fjárhæð í félögum sem átt hafa hluti í umræddum fjármálafyrirtækjum 1. september 2008.

Samkvæmt lögnum hvílir þagnarskylda á nefndarmönnum og öðrum sem að rannsókninni koma um þær upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna. Ákvæðið um þagnarskyldu skal þó ekki standa því í vegi að rannsóknarnefndin geti birt upplýsingar, sem annars væru háðar þagnarskyldu, ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skal þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að verulegir almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna. Nefndin tekur ákvörðun um hvernig haga skuli rannsókninni, þar á meðal um nánari afmörkun rannsóknarefnisins, sbr. 5. gr. Fundir nefndarinnar skulu vera lokaðir og stýrir formaður fundum hennar.

Um rannsóknarheimildir nefndarinnar og málsmeðferð er fjallað í III. kafla laganna. Jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, er skylt skv. 1. mgr. 6. gr. að verða við kröfu nefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Með gögnum er meðal annars átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar. Þá er nefndinni heimilt að kalla einstaklinga til fundar við sig til að afla munnlegra upplýsinga í þágu rannsóknarinnar og er viðkomandi þá skylt að mæta, sbr. 2. mgr. 6. gr. Þá er skylt að verða við kröfu nefndarinnar um að veita upplýsingar þó að þær séu háðar þagnarskyldu, t.d. samkvæmt reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja, sérstökum reglum um utanríkismál, öryggi ríkisins eða fundargerðir ríkisstjórnar og ráðherrafunda og fundargerðir nefnda Alþingis. Sama gildir um upplýsingar sem óheimilt er að lögum að veita fyrir dómi nema með samþykki ráðherra, forstöðumanns eða annars yfirmanns viðkomandi, jafnt hjá hinu opinbera sem einkafyrirtæki, sbr. 3. mgr. 6. gr. Samkvæmt 7. gr. laganna getur nefndin gert athuganir á starfsstöð opinberrar stofnunar, fyrirtækis, samtaka fyrirtækja eða í öðru húsnæði og lagt hald á gögn þegar hún telur það nauðsynlegt í þágu rannsóknarinnar, skal hún fylgja ákvæðum laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, um leit og hald á munum. Er nefndinni heimilt að leita atbeina lögreglu við framkvæmd slíkrar leitar. Þá hefur rannsóknarnefndin heimild til að óska beint eftir gögnum og upplýsingum frá erlendum stjórnvöldum í tengslum við rannsókn sína og skulu íslensk stjórnvöld veita atbeina sinn til slíkrar gagna- og upplýsingaöflunar ef nefndin óskar eftir því, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Við meðferð frumvarpsins á þingi komu fram nokkrar athugasemdir umsagnaraðila um að heimildir nefndarinnar til upplýsingaöflunar, um meðferð gagna og um skýrslutökur gagnvart einstaklingum gengju nærri þeirri réttindavernd sem leiðir af 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs. Af því tilefni áréttaði allsherjarnefnd í nefndaráliti sínu að rannsóknarnefndin verði ávallt í störfum sínum bundin af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, þar á meðal um friðhelgi einkalífs, þegar einstakar ákvarðanir eru teknar um skýrslutökur, gagnaöflun og meðferð upplýsinga. Jafnframt er tekið fram í áliti nefndarinnar að þetta hafi verið ein af ástæðum þess að nefndin fellst á það að hæstaréttar-dómari og umboðsmaður Alþingis, sem hafa mikla sérþekkingu á samspili mannréttinda-ákvæða og starfa af þessu tagi, sitji í nefndinni. Áréttar allsherjarnefnd að rannsóknarnefndin verði þannig að gæta stjórnskipulegs meðalhófs og varfærni við mat á því hvort tiltekin skýrslugjöf sé nauðsynleg, einkum þegar með henni yrði vikið frá þagnarskyldu samkvæmt öðrum lögum. Þá segir í áliti allsherjarnefndar að það sé mat hennar að rannsóknarheimildir rannsóknarnefndarinnar brjóti ekki gegn mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, en sem fyrr getur verði nefndin að gæta þess í ríkum mæli við töku

einstakra ákvarðana að ekki sé hverju sinni gengið lengra en nauðsyn krefur í þágu þeirra mikilvægu þjóðfélagslegu markmiða sem stefnt er að með nefndarstarfinu.<sup>334</sup>

Sérhverjum er skylt að koma fyrir nefndina til skýrslutöku krefjist hún þess, sbr. 1. mgr. 8. gr., en skv. 9. gr. getur nefndin jafnframt óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að mati nefndarinnar. Um kvaðningu og skýrslugjöf og aðra framkvæmd skal fara eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála, eftir því sem við á. Sá sem af ásetningi neitar að gegna skyldu sinni til að veita nefndinni upplýsingar samkvæmt ákvæðum laganna skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum og sömu refsingu varðar að gefa nefndinni rangar eða villandi upplýsingar eða skjóta undan, spilla eða eyða gögnum sem nefndin óskar að fá afhent, sbr. 1. mgr. 11. gr.

Vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynnir hún ríkissaksóknara um það og tekur hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála. Ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eða eftir ákvæðum annarra laga sem gilda um störf hans, skal hún tilkynna viðkomandi forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti.

Um það hvað nefndin skal gera vakni grunur um að reyni á reglur um ábyrgð ráðherra, er ekki sérstaklega fjallað í lögnum en í 4. mgr. 14. gr. segir einungis að um ábyrgð ráðherra fari samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Þetta ákvæði laganna var ekki í upprunalegu útgáfu frumvarpsins, en kom inn með breytingartillögu allsherjarnefndar við 2. umræðu um frumvarpið.<sup>335</sup> Í nefndaráliti allsherjarnefndar segir um þessa breytingu að nefndin hafi rætt nokkuð um ráðherraábyrgð á fundum sínum og telji rétt að leggja áherslu á að Alþingi er handhafi ákærvalds gagnvart ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra skv. 14. gr. stjórnarskrár, lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm. Komist rannsóknarnefndin að því að ráðherra hafi gert mistök eða sýnt af sér vanrækslu í starfi, sbr. 1. mgr. 1. gr., skuli hún gera grein fyrir því í skýrslu til Alþingis sem hefur það hlutverk að meta hvort tilefni sé til að ráðherra sæti ábyrgð fyrir það. Nefndin telur skýrara að tekið sé fram í frumvarpinu að um ráðherraábyrgð fari samkvæmt sérstökum lögum og leggur til breytingu þess efnis.<sup>336</sup> Ekki er nánar kveðið á um það hvert nefndin skuli beina ábendingum ef hún telur að grunur leiki á um að reynt geti á ráðherraábyrgð. Samkvæmt

---

<sup>334</sup> Alþt. Þskj. 335, 180. mál. 136. löggjafarþing 2008–2009. Sótt 10. janúar af slóðinni: <http://www.althingi.is/altext/136/s/0335.html>

<sup>335</sup> Alþt. Þskj. 336, 180. mál. 136. löggjafarþing 2008–2009. Sótt 10. janúar 2009 af slóðinni: <http://www.althingi.is/altext/136/s/0336.html>

<sup>336</sup> Alþt. Þskj. 335, 180. mál. 138. löggjafarþing 2008 – 2009. Sótt 10. janúar 2009 af slóðinni: <http://www.althingi.is/altext/136/s/0335.html>

núgildandi lögum er undirbúningi ákvörðunar um það hvort þingið skuli sækja ráðherra til ábyrgðar, ekki komið fyrir á vettvangi tiltekinnar nefndar innan þingsins, en líklega væri eðlilegast í ljósi núgildandi laga að slíkri ábendingu væri komið til forseta þingsins eða forsætisnefndar, sem síðan myndi vinna úr og meta slíkar ábendingar. Hópurinn telur brýnt að verklagi við meðferð slíkra mála á Alþingi sé komið í skýran farveg svo ekki leiki vafi á því hvaða nefnd þingsins skuli vinna úr tillögum og ábendingum rannsóknarnefnda. Þá er nauðsynlegt að sú skylda hvíli beinlínis á einhverri nefnd þingsins að vinna álit um slíkar skýrslu, skila þeim til þingsins og eftir atvikum tillögum sínum um framhald málsins.

Samkvæmt 15. gr. laganna skal rannsóknarnefndin láta Alþingi í té skriflega skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur og skal hún gerð opinber. Rannsóknarnefndin getur ákveðið að skila til Alþingis sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar eða áfangaskýrslum og skal haga meðferð þeirra á sama hátt og lokaskýrslu. Stefnt skal að því að endanlegri skýrslu um rannsókn nefndarinnar verði skilað til Alþingis eigi síðar en 1. nóvember 2009. Forseti Alþingis og formenn þingflokka skulu síðan fjalla um skýrslu nefndarinnar og gera tillögu um meðferð Alþingis á niðurstöðum hennar, sbr. 2. mgr. 15. gr. Forsætisnefnd Alþingis gerir tillögu til þingsins um til hvaða fastanefnda vísa skuli ábendingum rannsóknarnefndarinnar um úrbætur á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnsýslu. Telji fastanefnd eftir athugun sína á málinu tilefni til breytinga gerir hún tillögu um ályktun Alþingis eða leggur fram frumvarp til lagabreytinga, sbr. 3. mgr. 15. gr.

Þegar þetta er ritað hefur skýrsla rannsóknarnefndar um bankahrunið ekki enn litið dagsins ljós.

## 5. Einkenni þingskipaðra rannsóknarnefnda hér á landi

Eins og framangreind umfjöllun um þingskipaðar rannsóknarnefndir hér á landi sýnir eru þær um margt innbyrðis ólíkar. Eitt eiga þær þó sameiginlegt; þær hafa til rannsóknar mál sem eru mikilvæg að mati almennings og hafa verið til opinberrar umfjöllunar um skeið í samfélaginu. Á það jafnt við um rannsóknarnefndir þingmanna sem nefndir skipaðar einstaklingum utan þings. Í fæstum tilvikum nýtist reynsla af nefndarstörfum til vinnu við aðra rannsókn en þó eru undantekningar frá þessu. Frumkvæði að skipan slíkra nefnda er ýmist í ríkisstjórn eða þinginu og skýrslum hafa nefndirnar ýmist skilað til einstakra ráðherra eða þingsins. Úrvinnsla þingsins á slíkum skýrslum er mismunandi og pólitískar afleiðingar sömuleiðis. Í engum tilvikanna hefur rannsóknin leitt af sér ákvörðun þingsins um að lýsa yfir vantrausti á ráðherra eða að leggja fram ákæru á hendur honum. Þá eru

heimildir nefndanna til skýrsluöflunar og gagnaöflunar misítarlegar eftir því hvaða nefnd á í hlut. Ýmist er um skipan nefndarinnar, verksvið og heimildir fjallað í lögum eða þingsályktun en í eftirfarandi töflum má sjá samanburð um það;

| Landsbanki<br>1911 | Togaraútg.<br>1938 | Okur<br>1955 | Milliliðagr.<br>1956 | Hafskip<br>1985 | Hleranir<br>2006 | Breiðav.<br>2007 | Bankar<br>2009 |
|--------------------|--------------------|--------------|----------------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|
| Þingsál.           | Lög                | Þingsál.     | Þingsál.             | Lög             | Þingsál./Lög     | Lög              | Lög            |

Þegar um nefndir utanþingsmanna er að ræða eru rannsóknarheimildir nefndanna í öllum framangreindum tilvikum ákveðnar með lögum, sbr. fjórar síðastgreindu nefndirnar (Hafskip, hleranir, Breiðavík, bankar) en yfirleitt var það ekki svo með rannsóknarnefndir þingsmanna. Eins og áður greinir er gert ráð fyrir því í 39. gr. stjórnarskrárinnar að *heimilt sé að veita* slíkum nefndum rannsóknarvald, þær hafa það ekki sjálfkrafa við skipun. Þetta vald hefur rannsóknarnefndum þingsmanna oftast verið falið með þingsályktun (Landsbanki, okur, milliliðagróði) en aðeins einu sinni með lögum (togaraútgerð). Ekki er gerð krafa um það í 39. gr. stjórnarskrárinnar að rannsóknarheimildir nefndanna skuli ákveðnar með lögum, þótt telja mætti þá aðferð eðlilegri þegar þingið felur nefnd svo víðtækt vald til íhlutunar í málefni einstaklinga. Í einu tilviki (hleranir) er nefndin skipuð með þingsályktun en rannsóknarheimildir hennar síðan ákveðnar í lögum. Um úrvinnslu á skýrslum nefndanna eru ekki til neinar reglur, sem væri þó eðlilegt í ljósi þess að hlutverk þeirra er að rannsaka mál sem varða almenning miklu og beinast oft og tíðum að brotalöm í stjórnsýslu. Í sjálfu sér er þinginu ekki skylt samkvæmt núgildandi lögum að vinna úr slíkum skýrslum og leggja mat sitt á tillögur nefndanna. Væri ekki óeðlilegt að kveðið væri á um það í þingskapalögum að skýrslur slíkra nefnda skyldu teknar til umfjöllunar hjá tiltekinni fastanefnd sem gæfi þinginu álit sitt um skýrsluna. Slíku fyrirkomulagi hefur verið komið á í Noregi (eftirlits- og stjórnskipunarnefndin) og í Danmörku (þingskapanefndin).

Hér gefst ekki tóm til frekari samanburðar á þingskipuðu rannsóknarnefndunum en af umfjölluninni hér má þó ráða að misjafnlega er að verki staðið við skipan slíkra nefnda og erfitt að greina sameiginleg einkenni, önnur en þau að nefndirnar fjalla um mikilvæg mál sem almenningur hefur látið sig varða. Að öðru leyti eru nefndirnar sérsniðnar að aðstæðum hverju sinni og eiga fátt sameiginlegt annað en að hafa rannsóknarvald. Regluverk utan um starfsemi slíkra nefnda og úrvinnslu á álitum þeirra er óviðunandi og mikilvægt að það úr því sé bætt.

**Samantekt og ábendingar:** *Hér á landi eins og víða í nágrannalöndum er heimilt að setja á stofn sérskipaðar rannsóknarnefndir, sem hafa það hlutverk að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Hér hafa slíkar þingskipaðar rannsóknarnefndir nokkrum sinnum verið skipaðar, bæði á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar (rannsóknarnefndir þingmanna) og með sérstakri heimild Alþingis (rannsóknarnefndir skipaðar einstaklingum utan þings). Rannsóknarnefndir þingmanna hafa þó ekki verið skipaðar síðan 1956 en í seinni tíð hefur farið vaxandi að skipa sérstakar rannsóknarnefndir með einstaklingum utan þings. Þetta hefur þó gerst án þess að mikil umræða hafi átt sér stað eða athugun á því hvers eðlis þetta úrræði raunverulega sé og í hvaða tilvikum sé rétt að nota það. Verulega skortir á að regluverk sé skýrt um opinberar sérskipaðar rannsóknarnefndir, þrátt fyrir að þær hafi augljóslega mikilvægu hlutverki að gegna og niðurstöður þeirra geti haft afdrifaríkar afleiðingar í för með sér fyrir þá sem í hlut eiga. Vinnuhópurinn telur nauðsynlegt að skilvirku ferli verði komið á innan þingsins um skipan, málsmeðferð og úrvinnslu skýrslna opinberra rannsóknarnefnda. Hópurinn vill í þessu sambandi benda á nokkur atriði sem bæta þarf úr;*

*Í fyrsta lagi skortir almenn lög um opinberar rannsóknarnefndir hér á landi en ekki hafa verið settar almennar reglur um málsmeðferð fyrir slíkum nefndum, um hæfi nefndarmanna, eða um réttarstöðu þeirra sem fyrir nefndirnar eru kallaðir. Hópurinn telur brýnt að úr þessu sé bætt og sett verði almenn lög um opinberar rannsóknarnefndir.*

*Í öðru lagi leggur hópurinn til að tiltekinni fastanefnd (t.d. eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, verði henni komið á laggirnar) verði falið að leggja mat á hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd og undirbúa tillögur til þingsins þar um. Jafnframt verði sömu nefnd falið að taka skýrslur allra þingskipaðra rannsóknarnefnda til umfjöllunar, gefa þinginu álit sitt um þær og undirbúa og gera tillögur um frekari aðgerðir þingsins.*

*Hópurinn telur jafnframt rétt að samhliða setningu slíkra laga verði afnumin heimild 39. gr. stjórnarskrárinnar til skipunar sérskipaðra rannsóknarnefnda þingmanna. Þetta verði þó einungis gert að jafnframt verði komið á laggirnar sérstakri eftirlits- og stjórnskipunarnefnd innan þingsins, sem hafi það hlutverk að gera athuganir á slíkum málum. Hópurinn telur nauðsynlegt að þingmenn geti í gegnum störf sín í slíkri nefnd, gert athuganir á einstaka málum sem upp kunna að koma og fela í sér ásanir um brot í stjórnsýslunni. Þetta er þó að mati hópsins eðlilegra að gera í gegnum sérhæfða fastanefnd en með sérskipuðum nefndum þingmanna í kringum hvert og eitt mál.*

## Heimildaskrá

### Alþingistíðindi.

Andersen, Poul (1954). Dansk statsforfatningsret. København. Gyldendal

Bjarni Benediktsson (1939). Deildir Alþingis. Reykjavík. Ríkisprentsmiðjan Gutenberg.

Christensen, Jens Peter (1997). Ministeransvar. Kaupmannahöfn: Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Einar Arnórsson (1945). Réttarsaga Alþingis. Reykjavík. Alþingissögunefnd.

Heimasíða breska þingsins (2009). Departmental Select Committees. House of Commons Information Office. Sótt þann 23. ágúst 2009 af slóðinni:

<http://www.parliament.uk/documents/upload/p02.pdf>

NOU. (2009): 9. Lov om offentlige undersøkelseskommissioner. Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner. Utredning fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet, 4. maí 2007. Sótt 1. júní 2009 af slóðinni:

<http://www.regjeringen.no/pages/2184015/PDFS/NOU200920090009000DDDPDFS.pdf>

Ólafur Jóhannesson (1978). Stjórnskipun Íslands. Reykjavík. Iðunn.

Sigurður Líndal (1986). „Réttarstaða gæslustjóra Landsbankans eftir bankafarganið 1909.“ Landshagir. Þættir úr íslenskri atvinnusögu, gefnir út í tilefni af 100 ára afmæli Landsbanka Íslands. Reykjavík. Landsbanki Íslands. Bls. 79–113.

## VII. Viðbrögð út af ætluðum brotum ráðherra í starfi

### 1. Inngangur

Ábyrgð ráðherra getur verið tvenns konar, lagaleg og pólitísk (þingleg og stjórn mála-  
leg).

Í lagalegri ábyrgð ráðherra felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka hans. Þegar Ísland fékk innlenda ráðherrastjórn árið 1903 voru tekin upp ákvæði í stjórn-  
skipunarlæg landsins þar sem mælt var fyrir um að ráðherra skyldi bera ábyrgð á stjórnar-  
athöfnum og að Alþingi gæti kært hann fyrir embættisrekstur hans eftir þeim reglum sem  
nánar átti að kveða á um með lögum. Ákvæði þessa efnis hafa staðið óbreytt í stjórnar-  
skránni frá stjórnarskrárbreytingunni 1915 og er þau nú að finna í 14. og 29. gr. stjórnar-  
skrárinnar. Í 14. gr. segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, að ráð-  
herraábyrgð sé ákveðin með lögum og að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur  
þeirra. Þá segir jafnframt í greininni að landsdómur dæmi þau mál. Í 29. gr. stjórnar-  
skrárinnar er fjallað um að forseti geti ákveðið niðurfellingu saksóknar ef ríkar ástæður eru  
til, hann náði menn og veiti almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó ekki leyst  
undan saksókn eða refsingu sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

Pólitíska ábyrgðin byggist hins vegar á þingræðisreglunni. Af henni leiðir að  
ráðherrar verða að haga stjórnarframkvæmdum, störfum sínum og framkomu á þann veg  
að þeir njóti stuðnings eða að minnsta kosti hlutleysis meiri hluta Alþingis á hverjum tíma,  
ella eiga þeir á hættu að sæta aðfinnslum þingsins eða jafnvel vantrausti sem leiðir til þess  
að þeir verði að láta af embætti.

Hér á eftir verður fjallað um undirbúning ákvörðunar þingsins um hvort láta eigi  
ráðherra sæta ábyrgð. Umfjöllunin nær bæði til pólitískrar og lagalegrar ábyrgðar og síðan  
er fjallað um hvora tegund ábyrgðar fyrir sig.

### 2. Ákvörðun um viðbrögð

Ákvörðun um viðbrögð við meintum brotum ráðherra í embætti krefst undirbúnings  
af þingsins hálfu en viðbrögðin geta verið af mismunandi toga, eftir því hvort um er að  
ræða brot sem varða ráðherra pólitískri eða lagalegri ábyrgð. Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er  
gert ráð fyrir því að Alþingi sem stofnun fari með ákærvald í málum vegna embættisbrota  
ráðherra en í 13. gr. landsdómslaga segir að ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn  
ráðherra skuli gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi og að kærutriði skuli nákvæm-  
lega tiltekin í þingsályktuninni. Þá er gert ráð fyrir því í þingskapalögum, sbr. 2. mgr. 44.



gr., að tillögur um vantraust séu bornar upp sem þingsályktunartillögur og ræddar við eina umræðu. Áður en til þess kemur að lögð sé fram þingsályktunartillaga um vantraust eða um málshöfðun gegn ráðherra þarf að eiga sér stað ákveðinn undirbúningur af hálfu þingsins, þar sem lagður er grundvöllur að ákvörðun þess um viðbrögð. Sérstaklega er þessi undirbúningur mikilvægur þegar um er að ræða grun um brot sem gætu varðað refsíabýrgð (lagalegri ábyrgð). Ákvörðun um framlagningu þingsályktunartillögu um málshöfðun gegn ráðherra þarf að taka að yfirveguðu ráði og að undangenginni rannsókn sem stenst nútímakröfur um málsmeðferð í slíkum málum.

## 2.1 Hver undirbýr ákvörðun um viðbrögð þingsins?

Samkvæmt 76. gr. þingskapalaga má Alþingi ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmanni eða ráðherra taki það að sér til flutnings, en ákvæðið er efnislega samhljóða 55. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig eru það að forminu til annaðhvort ráðherrar eða þingmenn sem geta lagt fram þingsályktunartillögur um málshöfðun gegn ráðherra eða um vantraust á hendur ráðherra, þótt vissulega sé ólíklegt að slíkar tillögur stafi frá ráðherrum. En eins og áður er vikið að þarf að undirbúa málið vel, leggja grundvöll að ákvarðanatöku þingsins. Hver hefur slíkan undirbúning með höndum innan þingsins og hvert á sá, sem grunar að ráðherra hafi framið embættisbrot, að beina athugasemdum sínum? Hvaða úrræði hefur ráðherra sem fyrir slíkum ásökunum verður til að láta gera frumathugun eða eftir atvikum að rannsaka mál sitt á vettvangi þingsins? Til að leita svara við slíkum spurningum er rétt að líta til þingskapalaga, einkum ákvæða sem fjalla um hlutverk forseta þingsins og nefnda.

### 2.1.1 Hlutverk forseta og forsætisnefndar

Alþingi kýs sér forseta þá þegar er Alþingi kemur saman við þingsetningu að loknum þingkosningum og gildir kosning hans fyrir allt kjörtímabilið, sbr. 3. gr. og 6. gr. þingskapalaga. Fjöldmörg ákvæði þingskapalaga fjalla um forseta og vald hans og lúta þau að fundarstjórn þingsins, sem og rekstri þess. Forseti þingsins stjórnar umræðum, sér um að allt fari fram með góðri reglu og hann skal auk þess sjá til þess að störf þingsins séu í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, þingskapa og annarra laga, sbr. 1. mgr. 8. gr. þingskapalaga. Þá ber forseti ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur æðsta vald í málefnum þess, sbr. 9. gr. þingskapalaga, hann hefur umsjón með starfi þingnefnda og getur sett almennar reglur um fundarsköp nefndanna og starfsaðstöðu í samráði við formenn þingnefnda, sbr. 5. mgr. 8. gr. Forseti ákveður hvort fyrirspurn skuli leyfð eða ekki, en synjun hans skal bera undir atkvæði á þingfundi ef fyrirspyrjandi óskar þess, sbr. 2. mgr. 49. gr. þingskapalaga. Þingmönnum er skylt að lúta valdi forseta í hvívetna í því skyni að gætt sé góðrar reglu, en

skyldi óregla koma upp er það skylda forseta að gera hlé á fundi um stundarsakir eða slíta fundi ef nauðsyn ber til, sbr. 59. gr. þingskapalaga. Þá boðar forseti til þingfunda og ákveður dagskrá funda, sbr. 63. gr., og stjórnar atkvæðagreiðslu, sbr. 65. gr. Forseta ber að hafa samráð við formenn þingflokka um skipulag þingstarfa og starfsáætlun þingsins, sbr. 72. gr. þingskapalaga. Þá er honum ætlað að sjá til þess að þingmenn sýni háttvísi í ræðustól og hann getur vítt þingmenn og svipt þá málfrelsi ef þeir eru víttir tvisvar á sama fundi, sbr. 78. gr. þingskapalaga.

Af þessari upptalningu á helstu ákvæðum þingskapa sem fjalla um hlutverk forseta má ljóst vera að honum er ekki ætlað sérstakt hlutverk þegar kemur að því að undirbúa þingið undir viðbrögð við ásökunum um embættisbrot ráðherra. Forseti getur þó lagt slíkt mál sem önnur fyrir forsætisnefnd á grundvelli 4. mgr. 10. gr. þingskapalaga, en skylda hvílir hins vegar ekki á honum að taka slíkt mál til skoðunar. Ákvæði eru í þingskapalögum um forsætisnefnd og hlutverk hennar, en nefndina skipa varaforsetar ásamt forseta þingsins, sbr. 10. gr. þingskapalaga. Forsætisnefnd telst ekki til fastanefnda þingsins en henni er ætlað að skipuleggja þinghaldið, gera starfsáætlun fyrir þingið, fjalla um fjárhagsáætlanir þess og stofnana sem undir þingið heyra og hafa umsjón með alþjóðasamstarfi sem Alþingi á aðild að. Þá er forsætisnefnd ætlað að setja almennar reglur um rekstur þingsins og stjórnýslu og fjalla um þau mál sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ræða. Einnig er forsætisnefnd ætlað að fjalla um verkefni þau sem forsetum Alþingis hafa verið falin í öðrum lögum og hún ræður skrifstofustjóra þingsins til starfa. Skrifstofustjóri stjórnar skrifstofu Alþingis og framkvæmdum á vegum þingsins og hefur umsjón með fjárreiðum þess og eignum í umboði forseta, sbr. 10.–12. gr. þingskapalaga.

Í ljósi ákvæðis 4. mgr. 10. gr. þingskapalaga um að forsætisnefndin fjalli um þau mál „sem forseti leggur fyrir hana eða varaforsetar óska að ræða“ er ljóst að nefndin gæti tekið ásakanir um meint brot ráðherra til skoðunar að frumkvæði forseta eða varaforseta. Þingskapalög leggja hins vegar enga skyldu á herðar forsætisnefnd þingsins til að taka slík mál upp eða fjalla um þau ef slík ábending kemur fram.

### 2.1.2 Hlutverk fastanefnda

Um skipan og verkefni fastanefnda þingsins er fjallað í 13. gr. þingskapalaga. Fastanefndirnar eru 12 talsins og þær skal kjósa á fyrsta fundi að afloknum þingkosningum, sbr. 2. mgr. 13. gr. Til fastanefnda getur þingið vísað þeim þingmálum sem lögð eru fram og þörf þykir að nefnd íhugi, sbr. 1. mgr. 23. gr. þingskapalaga. Þannig er það meginregla að fastanefndir geta tekið upp þau mál sem þingið vísar til þeirra, en undantekning er frá þessari reglu í 26. gr. þingskapalaga þar sem segir að nefnd sé heimilt að eigin frumkvæði að fjalla um önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar og geti nefndin gefið þinginu skýrslu um slík mál, sbr. 31. gr. þingskapalaga. Í skýrslu frá nefnd má einnig gera tillögu til

Þingsályktunar og kemur tillagan til afgreiðslu við lok umræðunnar um skýrsluna, sbr. 2. mgr. 26. gr. þingskapalaga. Á grundvelli þessa ákvæðis gæti hvaða fastanefnd þingsins sem er tekið upp mál um meint embættisbrot ráðherra til skoðunar og eftir atvikum lagt fram tillögu til þingsályktunar um afgreiðslu málsins. Myndi þá meiri hluti nefndarmanna geta afgreitt slíka tillögu út úr nefnd, sbr. 2. mgr. 27. gr. þingskapalaga. Slík skoðun myndi þó ekki geta falið í sér eiginlega rannsókn á málinu þar sem fastanefndir þingsins hafa ekki eiginlegt rannsóknarvald. Heimild til rannsóknar gæti byggst á 39. gr. stjórnarskrárinnar, eða eftir atvikum sérstökum lögum.

## 2.2 Frumkvæðisskylda til undirbúnings ákvörðunar um viðbrögð

Þótt sú *heimild* sé fyrir hendi í þingskapalögum að fastanefndir þingsins geti tekið ásakanir um meint embættisbrot ráðherra til skoðunar og undirbúið slík mál fyrir meðferð þingsins, þá hvílir hins vegar ekki *skylda* á neinni tiltekinni fastanefnd að taka slík mál til skoðunar og afgreiðslu. Það er því alfarið háð áhuga og vilja einstakra nefnda eða þingmanna, hvort slík frumskoðun fari yfirleitt fram. Í Noregi og Danmörku hefur frumkvæðisskyldan til þess að leggja grunn að ákvörðun þingsins verið falin tiltekinni fastanefnd, í Noregi hefur eftirlits- og stjórnskipunarnefndin þetta hlutverk en í Danmörku er þingskapanefndinni falið að meta hvort ástæða sé til frekari viðbragða. Mat að lokinni slíkri frumskoðun getur falið í sér að ekki sé ástæða til að gera neitt eða að málið skuli rannsakað frekar. Frekari athugun eða rannsókn getur svo verið falin fastanefnd þingsins eða eftir atvikum sérstakri rannsóknarnefnd. Úr þessu er brýnt að bæta hér á landi, því án skýrra reglna um farveg slíkra mála í upphafi og undirbúning þeirra í þinginu, er hætt við að aldrei reyni á ákvæði um ráðherraábyrgð vegna þess að málum sé ekki komið í slíkan farveg af þingsins hálfu. Slíkt ástand er óásættanlegt fyrir alla hlutaðeigandi, ráðherrann sem í hlut á sem og aðra.

## 3. Pólitísk ábyrgð

Hér verður fjallað um hina pólitísku ábyrgð en undir hana geta fallið vantraust á ríkisstjórn eða ráðherra, það þegar ráðherra víkur sæti og gagnrýni þingsins á embættisathafnir ráðherra eða ríkisstjórnar. Þessi tilvik eru ólík þeim úrræðum sem felast í lagalegu ábyrgðinni því þessi úrræði tengjast alls ekki alltaf eftirlitsheimildum þingsins. Vantraust getur verið samþykkt eða ráðherra vikið úr ríkisstjórn af ástæðum ótengdum meintum brotum ráðherra í starfi. Hér verður engu að síður fjallað um þessar heimildir enda geta þær verið – og eru stundum – hluti af eftirliti og viðbrögðum þingsins við meintum

brotum ráðherra í starfi. Reynslan á Norðurlöndum sýnir líka að eftir að þingræði komst á reynir afar sjaldan á lagalega ábyrgð ráðherra.

### 3.1 Vantrauststillögur

Möguleiki þingsins á að samþykka vantrauststillögur og skylda ríkisstjórnar og ráðherra til að víkja fyrir vantrausti eru „kjarni þingræðisreglunnar“ eins og Gunnar G. Schram orðar það.<sup>337</sup> Í þingræðisreglunni felst að þeir einir geta orðið ráðherrar sem meiri hluti þingsins vill styðja eða þola í embætti. Hún er því grundvallarforsenda í samstarfi þings og ríkisstjórnar. Um þingræðisfyrirkomulagið og þingræðisregluna vísast til II. kafla. Hér verður hins vegar fjallað um vantrauststillögur og samþykkt þeirra þar sem vantrauststillögur eru í sumum tilvikum úrræði vegna meintra embættisbrota ráðherra. Hér verður hins vegar þeim spurningum sem snerta vantraust þegar það er ekki hluti af þingeftirliti látið ósvarað.

Venjan er að tillögur um vantraust séu bornar upp sem þingsályktunartillögur og skulu þær ræddar við eina umræðu, sbr. 2. mgr. 44. gr. þingskapalaga. Þær er hægt að bera upp hvort sem er á einstakan ráðherra eða ríkisstjórnina í heild.<sup>338</sup>

Sé vantrauststillaga samþykkt á Alþingi ber viðkomandi ríkisstjórn eða ráðherra skylda til að biðjast lausnar.<sup>339</sup> Annað væri brot á þingræðisreglunni, sem á stoð í 1. gr. stjórnarskrár auk þess að vera stjórnskipunarvenja, og sem slíkt refsivert eftir lögum um ráðherraábyrgð.

Í framkvæmd hafa verið lagðar fram tillögur um vantraust á einstaka ráðherra. Þannig var borin fram tillaga um vantraust á tvo af þremur ráðherrum í stjórn Jóns Magnússonar árið 1918 og á Magnús Guðmundsson dómsmálaráðherra 1933 og árið 1954

---

<sup>337</sup> Sjá t.d. Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 149, Andenæs (1998), Statsforfatningen i Norge, bls. 142 („Det avgjørende er altså regjeringens plikt til å vike for et mistillitsvotum i nasjonalforsamlingen.“), og Zahle, Henrik (1999), Dansk Forfatningsret I, bls. 180.

<sup>338</sup> Sbr. líka ráðagerð í 2. mgr. 44. gr. þingskapalaga. Í dönsku stjórnarskránni er þetta skýrt. Þar stendur í 1. mgr. 15. gr.: „Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folketinget har udtalt sin mistillid til ham.“ Í 2. mgr. sömu greinar er svo fjallað um vantraust á stjórnina í heild. Í norskum stjórnskipunarrétti er gert ráð fyrir því að hið sama gildi um einstaka ráðherra og ríkisstjórnir í heild hvað þetta varðar. Sjá Helset og Stordrange (1998), Norsk statsforfatningsrett, bls. 140–141.

<sup>339</sup> Í íslenskum fræðiritum hefur verið talið að stjórn, sem fær á sig vantraust, geti valið hvort hún biðst lausnar eða rýfur þing og boðar til kosninga. Það er þá byggt á réttarstöðunni í Danmörku en þar er sérstaklega kveðið á um þetta í stjórnarskrá. Hér á landi hafa menn hins vegar aldrei farið þessa leið og er á þetta reyndi 1931 og 1974 lögðu ráðherrar allnokkuð á sig til að rjúfa þing áður en vantraust kæmi til umræðu. Það bendir til þess að þeim finnist sá kostur, að rjúfa þing eftir að vantraust hefur verið samþykkt, verri.

kom fram tillaga um vantraust á Bjarna Benediktsson menntamálaráðherra einan af ráðherrum ríkisstjórnarinnar fyrst og fremst vegna embættisveitinga hans.<sup>340</sup> Engin þessara tillagna náði fram að ganga. Slíkar tillögur eru sjaldgæfari í framkvæmd en tillögur um vantraust á ríkisstjórn í heild en vakni grunur um brot einstaks ráðherra í starfi er eðlilegra að gera tillögu um vantraust á viðkomandi ráðherra en ríkisstjórnina í heild.

Af þingræðisreglunni leiðir að Alþingi getur samþykkt vantraust á ríkisstjórn af hvaða ástæðu sem er og jafnvel af engri ástæðu.<sup>341</sup> Ríkisstjórn situr þannig beinlínis í skjóli þingsins. Í framkvæmd hafa vantrauststillögurnar sjálfar sjaldnast haft að geyma rökstuðning. Hér vaknar því sú spurning hvort það sama eigi við þegar vantraust er samþykkt á einstakan ráðherra vegna meintra brota hans í starfi. Þarf að rökstyðja slíka vantrauststillögu eða getur Alþingi samþykkt hana af hvaða ástæðu sem er eða jafnvel engri annarri en að það vilji frekar annan ráðherra? Þess má geta að framlagning slíkrar tillögu og umræður um hana – jafnvel þó að ólíklegt sé að tillagan verði samþykkt – er einn hluti viðbragða þingsins þegar grunur vaknar um að ráðherra hafi brotið af sér í starfi, sbr. enn fremur það sem segir um gagnrýni þingsins á embættisathafnir ráðherra hér á eftir.

Því hefur verið haldið fram í hinni pólitísku umræðu að vantraust á einstakan ráðherra verði ekki borið fram nema fyrir því séu „mikilvæg, alvarleg og sérstæð rök“<sup>342</sup> og þá byggt á því að vantraust á ríkisstjórn í heild sé pólitísk aðgerð en að vantraust á einstakan ráðherra sé „þungur persónulegur áfellingisdómur um viðkomandi ráðherra og er því um að ræða slíkt alvörumál að fátítt er að stjórnarandstaða standi fyrir slíku.“<sup>343</sup> Þrátt fyrir þessi ummæli verður ekki talið að vantraust á einn ráðherra verði aðeins borið fram vegna meintra brota í starfi – Alþingi er sennilega heimilt að samþykkja slíkt vantraust af hvaða ástæðu sem er. Nánari umfjöllun um þetta atriði á hins vegar ekki heima hér því ljóst er að þessu úrræði verður beitt vegna meintra brota ráðherra í starfi.

Að því er snertir rök fyrir tillögu og greinargerð um þau er við litla framkvæmd að styðjast. Ekki verður séð að önnur umræða hafi verið um þetta atriði á þingi en þau ummæli sem rakin voru hér að framan. Í reynd munu þingmenn sem leggja fram slíka tillögu væntanlega alltaf leitast við að rökstyðja hana þannig að kjósendur samþykki eða styðji aðgerðir þeirra.<sup>344</sup> Þannig mun ráðherra í reynd fá tækifæri til að bera af sér sakir. Vegna þeirrar heimildar sem þingið hefur til að samþykkja vantraust án ástæðu liggur hins vegar

---

<sup>340</sup> Lögð var fram breytingartillaga þess efnis að vantrausti skyldi beint að ríkisstjórninni í heild. Hún var felld. Sjá Alþt. (1954), D-deild, dk. 377.

<sup>341</sup> Sjá Ragnhildi Helgadóttur (2009), Framkvæmd þingræðisreglunnar.

<sup>342</sup> Alþt. (1954), D-deild dk. 367. Ræða Jóhanns Hafstein.

<sup>343</sup> Sjá [www.althingi.is/alttext/118/10/r24204944.sgml](http://www.althingi.is/alttext/118/10/r24204944.sgml) Ræða Davíðs Oddssonar.

<sup>344</sup> Sjá *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*, Dokument nr. 14 (2002–2003), (svokallaða Frøiland-skýrslu), bls. 108.

ekki lagaleg skylda hér að baki. Það er því pólitískur veruleiki en ekki lagaskylda sem leiðir til þess að slíkar tillögur yrðu oftast rökstuddar og ráðherra fengi tækifæri til að bera hönd fyrir höfuð sér. Það að um slíkan andmælarétt ráðherra og varnir – og rökstuðning fyrir beitingu vantrausts sem úrræðis vegna meintra lögbrota – segi ekkert í lögum er óvenjulegt en helgast af hinu tvíþætta eðli vantrausts sem áður var lýst. Það er skoðun nefndarinnar að ekki eigi að takmarka heimildir þingmanna til að bera fram og samþykkja vantraust. Hins vegar er ljóst að það hve reglur um rannsókn mála er varða ráðherra eru lítt þróaðar stendur því fyrir þrifum að látið verði reyna á pólitíska ábyrgð þeirra, hvað þá lagalega ábyrgð þeirra. Hér vísast því til annarra kafla, einkum VI. kafla, um nauðsyn skýrari reglna um rannsóknastigið.

### 3.2 Ráðherra viku sæti án vantrausts

Í reynd hefur aldrei verið samþykkt vantraust á einstakan ráðherra og ráðherraskipti hafa því orðið af öðrum ástæðum. Ráðherra gæti verið leystur frá embætti gegn vilja sínum með forsetaúrskurði eða dómi vegna embættisbrots en engin dæmi eru um það í framkvæmd hér á landi. Hins vegar eru mörg dæmi um að ráðherrar biðjist lausnar af ýmsum ástæðum. Í einhverjum tilvikum er þá verið að bregðast við gagnrýni á störf ráðherra og jafnvel við umræðu um meint brot hans í starfi. Í slíkum tilvikum er oft um það að ræða að þingflokkur eða stjórnmalaflokkur lítur svo á að það þjóni ekki hagsmunum hans að viðkomandi einstaklingur gegni ráðherraembætti.<sup>345</sup>

Um þessi tilvik gilda ekki réttarreglur. Það er mál viðkomandi stjórnmalaflokks og viðkomandi einstaklings hvort og hvenær látið er undan pólitískum þrýstingi og ráðherra „skipt út“. Náist ekki samkomulag þar um kann það að enda með því að vantrauststillaga verði samþykkt á ráðherrann sem leiðir til þess að honum ber skylda til að vika úr embætti en um þetta stig málsins gilda ekki almennar réttarreglur.<sup>346</sup> Hópurinn leggur ekki til neinar breytingar á því.

### 3.3 Gagnrýni þingsins á embættisathafnir ráðherra

Eins og vikið var að hér að framan getur framlagning vantrauststillögu m.a. þjónað þeim tilgangi að fá fram umræðu um embættisfærslu ráðherra. Sömuleiðis kemur gagnrýni á embættisfærslu ráðherra oft fram í umræðum um skýrslur eða einstök álit umboðsmanns Alþingis, um skýrslur Ríkisendurskoðunar, út af skýrslum ráðherra (sbr. 45. og 46. gr. þingskapalaga) og í almennum umræðum í þingsal, sbr. m.a. 50. gr. þingskapalaga um

---

<sup>345</sup> Sjá líka Gunnar Helga Kristinsson (2005), Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi, bls. 214–215.

<sup>346</sup> Sjá sömu heimild.

„óundirbúna“ fyrirspurnir til ráðherra og utandagskrárumræður, auk þess sem embættisfærsla ráðherra kemur stundum til umræðu í nefndum í tengslum við mál sem þær hafa til meðferðar. Slík umræða veitir ráðherra í sjálfu sér ákveðið aðhald. Það skiptir máli að ráðherra getur átt von á fyrirspurnum um embættisfærslu sína og athugasemdum við hana í umræðum á þingi eða í nefndum.

Engu að síður er það skoðun vinnuhópsins að hér kunni að skorta eins konar milliúrræði til að koma fram pólitískri ábyrgð á hendur ráðherrum. Nú er staðan sú að annaðhvort bregst Alþingi við með óformlegum umræðum og fyrirspurnum, sem lýkur tímans vegna án ákveðinnar niðurstöðu, eða beinlínis er lögð fram tillaga um vantraust. Vantrauststillögur eru þó, eins og áður var rakið, líka mjög pólitískt úrræði sem leiðir til þess að sé meint brot ekki þeim mun alvarlegra er líklegt að stjórnarþingmenn styðji ekki tillöguna. Þar með er eina formlega afgreiðslan, sem hér hefur tíðkast til þess að koma fram pólitískri ábyrgð, úr sögunni.

Vegna þessa er það skoðun nefndarinnar að það kunni að vera ástæða til að þingmenn meti hvort æskilegt sé að nota þingsályktunartillögur í ríkari mæli til að afgreiða umræður um embættisfærslu ráðherra, t.a.m. með því að lögð sé fram tillaga þess efnis að Alþingi telji tiltekna athafnir eða athafnaleysi ráðherra orka tvímælis, vera gagnrýnisverðar eða jafnvel vítaverðar.<sup>347</sup> Ekki er þörf á neinum lagabreytingum í þessu skyni. Einnhvers konar tilvísun til þingsályktana eða samþykktar sem fela í sér gagnrýni á ráðherra kynni þó að skjóta styrkari fótum undir svona málsmeðferð. Þá má hugsa sér að gerð yrði breyting á þingskapalögum þannig að um þingsályktunartillögur sem fela í sér gagnrýni á ráðherra gildi sömu málsmeðferðarreglur og um vantrauststillögur, sbr. 2. mgr. 44. gr. Hér má enn fremur benda á að í 24. gr. dönsku þingskapalaganna er að finna sérákvæði um tillögu um slíkar samþykktir þingsins („vedtagelse“ til aðgreiningar frá almennum þingsályktunum „folketingsbeslutning“) en þessar samþykktir fylgja í kjölfar umræðu um fyrirspurn eða skýrslu forsætisráðherra. Slík samþykkt skal vera stutt (mest 150 orð) og verður að tengjast því máli sem um var rætt. Breytingartillögur við tillögur til samþykktar samkvæmt þessari grein eru ekki heimilar.<sup>348</sup> Ef æskilegt væri talið að gera breytingu á lögum

---

<sup>347</sup> Um slíkar tillögur í Noregi, má vísa til *Frøiland-skýrslunnar*, bls. 110–111.

<sup>348</sup> Greinin í heild er svohljóðandi:

„Under forhandling om en forespørgsel (§ 21) samt under forhandling om en af statsministeren given redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger (§ 19, stk. 1 og 2) kan der fremsættes et forslag til vedtagelse. Et sådant forslag må ikke være sammensat af mere end 150 ord, ved en hasteforespørgsel, jf. § 21, stk. 4, dog højst af 50 ord, og skal have naturlig tilknytning til den forhandling, som foregår. Forslag til vedtagelse, der opfylder foranstående betingelser, sættes til forhandling af formanden.

um þingsköp Alþingis að þessu leyti gæti hún átt sér stað samhliða hugsanlegum breytingum á nefndaskipan Alþingis sem fjallað er um í V. kafla. Þá vísast enn fremur til umfjöllunar í IV.4. kafla þar sem bent er að taka megi upp reglur um fyrirspurnir, þar sem heimilað er að ljúka umræðu með atkvæðagreiðslu um tillögu að ályktun þingsins.

## 4. Lagaleg ábyrgð ráðherra

### 4.1 Almennt

Stjórnarskráin mælir fyrir um lagalega ábyrgð ráðherra, en í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka hans.<sup>349</sup> Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum og skal ráðherraábyrgð ákveðin með lögum.<sup>350</sup> Þar er einnig mælt fyrir um kæruehimild Alþingis á hendur ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Jafnframt er í ákvæðinu fjallað um landsdóm en þar segir aðeins að til skuli vera dómstóll með þessu heiti sem hafi það hlutverk að dæma um þessi ákveðnu mál. Samkvæmt 29. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti hvorki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu sem landsdómur hefur dæmt nema með samþykki Alþingis. Ekki er að finna frekari fyrirmæli í stjórnarskránni um þetta efni. Af ákvæðum stjórnarskrárinnar má þannig leiða að reglur um ráðherraábyrgð skuli vera í lögum, ákærvald vegna embættisbrota ráðherra sé í höndum Alþingis og að til skuli vera sérstakur dómstóll sem ber heitið landsdómur og dæmir í málum þeim sem Alþingi ákveður að höfða á hendur ráðherra.<sup>351</sup> Það er því lagt í hendur almenna löggjafans að kveða nánar á um skilyrði ábyrgðar, skipun landsdóms, ákærureglur og viðurlög.<sup>352</sup>

---

*Stk. 2.* Til forslag til vedtagelse kan der ikke stilles ændringsforslag. Besluttet et forslag til vedtagelse, bortfalder de øvrige forslag til vedtagelse, som der ikke på dette tidspunkt er stemt om.

*Stk. 3.* Når der under forhandlingen om en sag fremsættes et forslag til vedtagelse, tilkommer der medlemmer, som på det pågældende tidspunkt har opbrugt deres taletid, en ekstra taletid på 5 minutter. Det samme gælder, dersom der senere under den samme forhandling stilles nye forslag til vedtagelse.“

<sup>349</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 170.

<sup>350</sup> Álitamál er hvort 14. gr. stjórnarskrárinnar áskilji að lagaákvæðum um ráðherraábyrgð sé skipað í sérstakan lagabálk eða hvort heimilt sé að fella þau inn í aðra lagabálka svo sem almenn hegningarlög. Frá þeim tíma er fyrst mælt fyrir um ráðherraábyrgð í stjórnarskránni virðist skilningur manna hafa verið sá að sérstakur lagabálkur eigi að vera til um ráðherraábyrgð, sbr. t.d. ummæli Ólafs Jóhannessonar (sjá Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 152). Það má því hugsanlega líta á þennan skilning sem venjuhelgaðan. Hins vegar verður að telja að hæpið sé að frávík frá framangreindu teljist brot á stjórnarskránni.

<sup>351</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 152.

<sup>352</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 170–171.



Eftir að stjórnskipunarlögin tóku gildi árið 1903 voru fljótlega sett tvenn lög um þessi efni, þ.e. lög um ábyrgð ráðherra Íslands frá 1904 og lög um landsdóm frá 1905. Lögin héldust óbreytt fram til ársins 1963, þrátt fyrir að ráðherrum hefði fjölgað, en þegar lögin voru upphaflega sett var aðeins einn ráðherra hér á landi. Árið 1963 voru lögin endurskoðuð og tóku þau talsverðum breytingum. Lög nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð (hér eftir skammstöfuð „rhbl.“), og lög nr. 3/1963, um landsdóm (hér eftir skammstöfuð „ldl.“) tóku gildi 18. mars 1963.

Ráðherraábyrgðarlög taka til þeirra brota sem ráðherrar fremja í embætti. Auk ábyrgðar samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð bera ráðherrar ábyrgð eftir tilteknum ákvæðum almennra hegningarlaga, sbr. 2. mgr. 1. gr. ráðherraábyrgðarlaga. Ráðherraábyrgðarlögunum var ekki ætlað að haggja við þeirri refsíábyrgð sem ráðherra getur bakað sér samkvæmt almennum hegningarlögum. Til greina geta komið ákvæði 14. kafla almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi. Sum ákvæði kaflans eiga þó ekki við um ráðherra, svo sem 131., 133., 137. og 140. gr. Önnur brot en þau sem falla undir kaflann um brot í opinberu starfi geta þó einnig átt við hér, t.d. landráð, sbr. 86. gr., en slíkt brot getur einnig fallið undir d-lið 8. gr. rhbl.<sup>353</sup>

Endrum og sinnum hefur komið upp umræða á Alþingi um breytingar á lögum um ráðherraábyrgð, m.a. til þess að skerpa á ábyrgð ráðherra. Með þingsályktunartillögu, sem lögð var fram á 131. löggjafarþingi 2004–2005 af Jóhönnu Sigurðardóttur þingmanni o.fl., var lagt til að lög um ráðherraábyrgð yrðu tekin til gagn Gerrar endurskoðunar. Þannig var m.a. lagt til að landsdómur yrði lagður niður og mál ráðherra heyrðu undir almenna dómstóla. Þó var þeim möguleika hreyft að þingið veldi meðdómendur í þeim tilvikum. Einnig var velt upp þeirri spurningu hvort ekki væru efni til þess að tryggja betur rétt minni hluta þingmanna til málshöfðunar, þar sem langflestar ríkisstjórnir hefðu stuðning meiri hluta þingmanna og því erfitt að koma fram ábyrgð fyrir þeirra tilstilli. Var jafnframt lagt til að ákvæði laga um ráðherraábyrgð yrðu gerð skýrari og bætt yrði við ákvæði sem legði refsingu við rangri eða villandi upplýsingagjöf ráðherra.<sup>354</sup>

## 4.2 Ákærvald Alþingis

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

---

<sup>353</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 125.

<sup>354</sup> Jóhanna Sigurðardóttir o.fl. (2004), Greinargerð með tillögu til þingsályktunar um heildarendurskoðun á lögum um landsdóm og lögum um ráðherraábyrgð. Alþt. (2004–2005), A-deild, þskj. 203, 203. mál, 131. lögþ. [www.althingi.is/alttext/131/s/0203.html](http://www.althingi.is/alttext/131/s/0203.html).

um. Frumkvæði að málshöfðun er í höndum ákærvaldsins. Samkvæmt 18. gr. laga um meðferð sakamála hefur handhöfum ákærvalds fjölgað, en áður fóru ríkissaksóknari og lögreglustjórar með ákærvaldið. Ákærendur eru nú ríkissaksóknari, héraðssaksóknari<sup>355</sup> og lögreglustjórar en að auki, í umboði þeirra: vararíkissaksóknari, varahéraðssaksóknari, saksóknarar, aðstoðarsaksóknarar og saksóknarfulltrúar, svo og löglærðir aðstoðarlögreglustjórar.

Þessi aðalregla gildir hins vegar ekki þegar höfðað er mál á hendur ráðherra vegna embættisbrota hans. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar er það í höndum Alþingis að taka ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra. Ákvæði stjórnarskrárinnar kveður ekki beint á um að aðrir aðilar geti ekki einnig átt ákæru rétt vegna embættisbrota ráðherra en ákvæðið hefur ætíð verið túlkað á þann veg að Alþingi hafi eitt þennan rétt. Þennan skilning á ákvæði stjórnarskrárinnar má einnig sjá í 14. gr. rhbl. þar sem segir að málshöfðun eftir lögunum geti ekki átt sér stað ef Alþingi hefur ekki tekið ákvörðun um hana innan tiltekins frests, og í 1. gr. laga um landsdóm þar sem segir að landsdómur dæmi þau mál sem Alþingi lætur höfða gegn ráðherra út af embættisrekstri hans. Má því telja þennan skilning á 14. gr. stjórnarskrárinnar almennt viðurkenndan.<sup>356</sup>

Alþingi hefur aðeins ákærvald ef um er að ræða embættisbrot ráðherra og landsdómur dæmir eingöngu í þeim málum. Ef ráðherra er grunaður um refsiverð brot sem ekki eru embættisbrot fer um málshöfðun samkvæmt lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, þar sem gert er ráð fyrir að ákærendur, þ.e. ríkissaksóknari eða lögreglustjórar, höfði sakamál fyrir almennum dómstólum. Af 3. mgr. 11. gr. rhbl. má ráða að ákærvaldið sé í höndum Alþingis ef embættisbrot varðar bæði við ráðherraábyrgðarlög og almenn hegningarlög. Hið sama er talið gilda þótt embættisbrot ráðherra varði aðeins við almenn hegningarlög.<sup>357</sup>

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

---

<sup>355</sup> Ákvæði laga um meðferð sakamála er varða embætti héraðssaksóknara og verksvið hans taka ekki gildi fyrir en 1. janúar 2010.

<sup>356</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 178.

<sup>357</sup> Lárus H. Bjarnason, Um landsdóminn, bls. 21.

í hlut á.<sup>358</sup> Ef brot er háð kröfu frá þeim sem misgert er við, sbr. a- og b-lið 2. tölul. 242. gr. alm. hgl., getur Alþingi aðeins höfðað mál ef slík krafa kemur fram.

Alþingi hefur aldrei samþykkt að höfða mál á hendur ráðherra.

### 4.3 Ákæra og kosning saksóknara Alþingis

Ákvörðun Alþingis um að höfða mál gegn ráðherra verður að gera með þingsályktun í sameinuðu þingi, sbr. 13. gr. landsdómslaga. Um tillöguna, flutning hennar og afgreiðslu gilda sömu reglur og gilda almennt um þingsályktunartillögur á Alþingi, sbr. 44. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Í þingsályktuninni verður að tiltaka kæruatriðin nákvæmlega enda er sókn málsins bundin við þau, skv. 13. gr. landsdómslaga. Ráðherra verður ekki dæmdur fyrir önnur atriði en þau sem sérstaklega eru tiltekin í ályktun Alþingis. Verði hann sóttur til saka fyrir fleiri atriði en tiltekin eru í þingsályktun verður þeim kæruatriðum vísað frá dómi. Ef Alþingi telur eftir á að það hafi sleppt kæruatriðum sem með réttu hefði átt að taka með í ályktunina, mætti sennilega koma þeim að með nýrri þingsályktun, ef málið hefur ekki verið tekið til dóms. Þá yrðu nýju kæruatriðin sameinuð aðalmálinu.<sup>359</sup>

Ef einstaklingur eða ríkið hyggst krefjast skaðabóta í máli sem Alþingi ákveður að höfða á hendur ráðherra, verða þær aðeins dæmdar í landsdómi ef þeirra er krafist í þingsályktun Alþingis. Ef einstaklingur telur þannig ráðherra hafa bakað sér tjón með embættisbroti og vill koma fram bótakröfu í máli gegn ráðherra, verður sá hinn sami að snúa sér til Alþingis með beiðni um að krafa hans verði tekin upp í ályktunina. Einstaklingurinn getur þó alltaf höfðað sérstakt skaðabótamál á hendur ráðherra fyrir almennum dómstólum og getur hann farið þá leið ef Alþingi synjar beiðni hans. Því hefur hins vegar verið haldið fram að ríkið geti ekki komið fram með skaðabótakröfu gegn ráðherra vegna embættisbrota nema fyrir landsdómi.<sup>360</sup>

Afrit af þingsályktun Alþingis á að afhenda um leið og stefna<sup>361</sup> er birt ákærða, nema ályktunin hafi verið tekin orðrétt upp í stefnu sem dómsforseti landsdóms gefur út á hendur ákærða, sbr. 19. gr. landsdómslaga.

Um ákæru saksóknara Alþingis er fjallað í 24. gr. landsdómslaga. Þar segir einungis að við þingfestingu eigi saksóknari að leggja fram málshöfðunarályktun Alþingis (þingsályktunartillöguna), ákæruskjal, eftirrit af dómprófum þeim, ef slík hafa farið fram, og

---

<sup>358</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 179.

<sup>359</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 178.

<sup>360</sup> Lárus H. Bjarnason (1914), Um Landsdóminn, bls. 28.

<sup>361</sup> Orðið „stefna“ í 19. gr. landsdómslaga hefur væntanlega sömu merkingu og „ákæra“ eða „ákæruskjal“, sbr. 24. gr. laganna.

önnur sakargögn sem hann hefur undir höndum og hægt er að leggja fram á dómþingi. Jafnframt á hann að leggja fram nafnaskrá þeirra manna sem óskað er eftir að skýrsla sé tekin af fyrir landsdómi. Ákæruskjalið á að fullnægja fyrirmælum laga um meðferð sakamála. Samkvæmt 152. gr. laga um meðferð sakamála skal greina í ákæru svo glöggt sem verða má þann dómstól sem málið er höfðað fyrir, nafn ákærða, kennitölu eða fæðingardag og heimili eða dvalarstað. Þá á að tiltaka hver sú háttsemi er sem ákært er út af, hvar og hvenær brotið er talið framið, heiti þess að lögum og aðra skilgreiningu ásamt heimfærslu þess til laga og stjórnvaldsfyrirmæla ef því er að skipta. Þá á að tiltaka röksemdir sem málsóknin er byggð á, ef þörf krefur, svo sem ef mál er flókið eða umfangsmikið, en röksemdafærslan á að vera gagnorð og svo skýr að ekki fari á milli mála hverjar sakargiftir eru. Í ákæruskjali verða einnig að koma fram kröfur um refsingu og önnur viðurlög, krafa um greiðslu sakarkostnaðar, einkaréttarkröfur og kröfur allsherjarréttar eðlis.

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

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

Eftir að Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um málshöfðun og kosið saksóknara Alþingis, varamann og þingnefnd er málið komið úr höndum þingsins. Alþingi getur ekki eftir það afturkallað málsókn, hvorki hið sama þing né nýskipað.<sup>362</sup> Hins vegar getur forseti leyst ráðherra undan saksókn með samþykki Alþingis skv. 29. gr. stjórnskrárinnar.

#### 4.4 Efnisreglur laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963

Uppbyggingu laga um ráðherraábyrgð er þannig háttað að í 1. gr. er kveðið á um gildissvið laganna. Í 2.–7. gr. er kveðið á um hvenær og með hvaða skilyrðum ráðherra ber

---

<sup>362</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 179.

ábyrgð á stjórnarráðstöfunum. Ákvæði 8.–10. gr. lýsa síðan nánar þeim brotum sem ráðherra ber refsíábyrgð á samkvæmt lögnum. Að lokum er í 11.–14. gr. kveðið á um refsingar, skaðabætur og fyrningu sakar.

#### 4.4.1 Gildissvið laganna

Í 1. mgr. 1. gr. laga um ráðherraábyrgð er ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar ítrekað, en þar segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ákvæðið felur þó í sér ákveðna takmörkun á ábyrgð ráðherra þar sem ábyrgðin fer eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögnum. Það þótti eðlilegt að lögin takmörkuðu nokkuð ábyrgðina þar sem ekki þótti sanngjarnt að ráðherra bæri ábyrgð á stjórnarathöfnum sem hann hefur hvergi komið nærri.<sup>363</sup> Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. taka ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi einnig til ráðherra eftir því sem við á, eins og á við um aðra embættismenn. Orðalag ákvæðisins hefur þó ekki verið túlkað það bókstaflega að önnur brot gegn almennum hegningarlögum en þau sem falla undir kaflann um brot í opinberu starfi, geti ekki leitt til ábyrgðar ráðherra samkvæmt lögnum.<sup>364</sup>

#### 4.4.2 Skilyrði ráðherraábyrgðar

Lög um ráðherraábyrgð setja tvenns konar skilyrði fyrir ábyrgð ráðherra. Annars vegar huglæg skilyrði og hins vegar hlutlæg skilyrði. Hin huglægu skilyrði, saknæmisskilyrðin, varða viljaafstöðu ráðherra til hins ólögmæta atferlis, en hin hlutlægu lúta að hinu ólögmæta atferli sem ábyrgð varðar og eru þau nánar tilgreind í 8.–10. gr. laganna.<sup>365</sup>

Í 2. gr. rhbl. er kveðið á um hin huglægu skilyrði refsíábyrgðar samkvæmt lögnum. Skilyrðin eru þau að ráðherra hafi af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi framið þau brot sem um ræðir í lögnum. Skilyrðin eiga við um öll brotin sem kveðið er á um í 8.–10. gr. laganna.<sup>366</sup> Ef um er að ræða brot sem er refsivert eftir almennum hegningarlögum eiga saknæmisskilyrði þeirra laga við, þannig að aðeins yrði refsað fyrir gáleysisbrot gegn almennum hegningarlögum ef sérstök heimild stendur til þess í lögum.<sup>367</sup>

Mikill fjöldi manna starfar á vegum ráðuneytanna og því eru ýmsar ákvarðanir teknar í nafni ráðherra sem geta verið refsiverðar samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum. Ef

---

<sup>363</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 167.

<sup>364</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 125.

<sup>365</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 172.

<sup>366</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 174.

<sup>367</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 167.

slíkar ákvarðanir eru teknar án vitundar ráðherra er ljóst að hann verður ekki talinn bera ábyrgð á þeim þar sem saknæmisskilyrði skortir. Um þetta er fjallað í 6. og 7. gr. laganna. Samkvæmt 6. gr. ber ráðherra ábyrgð á stjórnarerindum þeim sem út eru gefin í hans nafni, nema ákvörðun hafi verið tekin, án hans atbeina, af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju eða eðli máls, eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Í tilviki sem þessu myndi ráðherra aðeins vera ábyrgur hafi honum verið kunnugt um ákvörðunina og látið hana viðgangast án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir hana. Í 7. gr. segir að sá ráðherra sem ber ábyrgð á embættisathöfn, samkvæmt ákvæðum laganna, verði einnig sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna er byggjast á þeirri embættisathöfn, eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins og á stendur, teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar hennar. Það hvort saknæmisskilyrði hafi verið fyrir hendi af hálfu ráðherra er metið í hverju tilviki fyrir sig.<sup>368</sup>

Ráðherra getur bakað sér refsíábyrgð með fernum hætti, skv. 3.–7. gr. laganna. Í *fyrsta lagi* getur refsíábyrgð ráðherra komið til vegna embættisathafna forseta Íslands, í *öðru lagi* vegna embættisathafna sem ráðherra gerir í eigin nafni, í *þriðja lagi* vegna hlutdeildar í embættisbrotum samráðherra, og í *fjórða lagi* vegna athafna eða vanrækslu undirmanna ráðherra. Ákvæði 3.–7. gr. voru nýmæli við breytingu laganna árið 1963 en þau voru sett inn í samræmi við kenningar fræðimanna.<sup>369</sup>

Hver einstakur ráðherra ber fyrst og fremst ábyrgð á sínum stjórnarathöfnum, hvort sem þær eru gerðar með eða án atbeina forseta. Aðalreglan er sú að hver ráðherra fer einn með ákvörðunarvald um þau málefni sem undir hann heyra, þótt um þau sé fjallað á ráðherrafundum eða í ríkisráði. Sumar ákvarðanir heyra þó undir ríkisstjórnina alla í sameiningu. Á slíkum ákvörðunum bera ráðherrar allir sameiginlega ábyrgð, þótt aðeins einn ráðherra undirriti hana. Þótt ákvörðunarvald sé í höndum eins ráðherra geta samráðherrar hans átt hlut í athöfnum hans. Þeir geta því gerst samsekir í brotum hans, t.d. með því að hvetja til þeirra eða stuðla að þeim með öðrum hætti. Það geta því fleiri en einn ráðherrar átt saman hlut að brotum sem ráðherraábyrgðarlögin taka til, ýmist sem aðalmenn eða hlutdeildarmenn.<sup>370</sup> Um hlutdeild í brotum er fjallað í 3., 4. og 5. gr. laganna.

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

---

<sup>368</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 175.

<sup>369</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 168.

<sup>370</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 176.

málefnum sem undir hann heyra. Séu embættisathafnir, sem atbeina forseta þarf til, vanræktar, hvílir ábyrgð vegna þeirrar vanrækslu á ráðherra þeim, sem málefnið heyrir undir, skv. 4. gr. Enn fremur hvílir ábyrgð á hverjum þeim ráðherra, sem stuðlað hefur að þeirri vanrækslu. Ef um er að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar, bera allir viðstaddir ráðherrar, sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni, sbr. 5. gr. rhbl. Refsiábyrgð viðstaddra ráðherra er takmörkuð við hin tilgreindu atriði. Ábyrgðin er hér verulega þrengd frá tilsvarendi ákvæði í ráðherraábyrgðarlögunum frá 1904. Áður voru þau túlkuð á þann veg að viðstaddir ráðherrar væru samsekir ef þeir létu ekki bóka mótmæli gegn ákvörðun sem taldist refsiverð. Jafnframt var ekki nóg að annar ráðherra mótmælti, heldur þurfti hann að biðjast lausnar, ef mótmæli hans voru ekki tekin til greina til að firra sig refsíbyrgð. Ákvæðið er ekki túlkað á þann veg nú, heldur verður ráðherra að hafa veitt athöfninni beinan stuðning sinn til að refsíbyrgð hans stofnist. Þó má líta svo á að aðrir viðstaddir ráðherrar yrðu pólitískt samábyrgir nema þeir mótmæltu sérstaklega eða segðu af sér, en þar er um að ræða þinglega ábyrgð, ekki refsíbyrgð.<sup>371</sup>

Hlutlæg skilyrði refsíbyrgðar ráðherra eru tilgreind í 8.–10. gr. laganna. Eins og áður sagði lúta hin hlutlægu skilyrði að hinu ólögmeta atferli sem ábyrgð varðar. Ráðherraábyrgðarlögin eiga aðeins við ef um embættisbrot er að ræða. Ef ráðherra hefur gerst sekur um brot utan embættis síns, t.d. líkamsárás, þá taka lög um ráðherraábyrgð ekki til þeirra brota. Lögin taka ekki til allra embættisbrota ráðherra heldur leggja þau refsingu við þeim brotum sem óttast má af ráðherra sérstaklega og ákvæði almennu hegningarlögunum um brot í opinberu starfi taka ekki til. Lögin eiga því fyrst og fremst við um pólitísk embættisbrot ráðherra.<sup>372</sup> Hugtakið embættisbrot hefur verið skýrt svo að með því sé átt við háttsemi sem ráðherra hefur viðhaft í krafti þess valds sem fylgir embætti hans. Það eigi þ.a.l. ekki við um brot sem tengjast ekki stöðu hans sem ráðherra, þ.e. brota sem hver og einn opinber starfsmaður gæti gerst sekur um. Slík brot falli þannig utan saksóknarvalds þingsins og að sama skapi lögsögu landsdóms.<sup>373</sup> Brotunum er skipt í þrjá flokka, þ.e. stjórnarskrárbrot, brot á öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku. Innan hvers flokks er svo skilið á milli framkvæmdarbrota og vanrækslubrota, þannig að ekki skiptir máli hvort háttsemi er fólgin í athöfn eða athafnaleysi. Lög um ráðherraábyrgð eiga hins vegar aðeins við um fullframin brot. Ekki er kveðið á um tilraun til brots í lögunum og er því tilraun til brots samkvæmt lögunum annaðhvort refsilaus eða beita má 20.

---

<sup>371</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 176–177.

<sup>372</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 172.

<sup>373</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 124–125.

gr. alm. hgl. með lögjöfnun. Fræðimenn hafa þó talið að skilyrði til lögjöfnunar séu naumast fyrir hendi, enda brot samkvæmt ráðherralögum að mörgu leyti ólík brotum samkvæmt almennum hegningarlögum. Tilraun til brota samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum eru því sennilega refsilaus.<sup>374</sup>

#### 4.4.3 Refsiverð embættisbrot

Ekki er hægt að setja fram tæmandi talningu á þeim embættisbrotum sem ráðherra getur borið refsíbyrgð á. Meginflokkun brotanna, sem gerð var grein fyrir hér að framan, kemur fram í 2. gr., þ.e. í stjórnarskrárbrot, brot á öðrum landslögum og ef ráðherra stofnar hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu (oft rætt um brot á góðri ráðsmennsku).<sup>375</sup> Í 8.–10. gr. laganna eru síðan talin upp nokkur dæmi um brot í hverjum flokki fyrir sig.

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

- a) hann sjálfur gefur út fyrirmæli eða veitir atbeina sinn til, að út séu gefin fyrirmæli forseta um málefni, sem eftir stjórnarskránni verður aðeins skipað með lögum eða heyrir undir dómstóla;<sup>376</sup>
- b) ef hann leitar eigi samþykkis Alþingis, þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni;<sup>377</sup>
- c) hann annars framkvæmir sjálfur, fyrirskipar framkvæmd á eða lætur viðgangast að framkvæmt sé nokkuð það er fer í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, eða lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það sem þar er fyrirskipað eða veldur því að framkvæmd þess farist fyrir;
- d) hann verður þess valdandi að nokkuð það sé ráðið eða framkvæmt er skert getur frelsi eða sjálfsforræði landsins.<sup>378</sup>

---

<sup>374</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 127.

<sup>375</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 167.

<sup>376</sup> Til dæmis myndi það væntanlega teljast brot gegn ákvæðinu ef ráðherra legði á skatt eða tæki lán sem skuldbindi ríkið eða léti af hendi fasteignir ríkisins án lagaheimildar eins og krafist er í 40. gr. stjkskr.

<sup>377</sup> Til dæmis ef ráðherra leitaði ekki samþykkis Alþingis til að semja við annað ríki eins og kveðið er á um í 21. gr. stjkskr.

<sup>378</sup> Í þessu tilviki væri brotið fullframið um leið og verkið væri unnið, t.d. þegar ályktun er gerð án tillits til þess hvort afleiðingin, skerðingin á frelsi eða sjálfstæði, er komin fram. Sjá Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 173.



Um brot ráðherra á almennum lögum er fjallað í 9. gr. Með lögum skv. 9. gr. er ekki aðeins átt við sett lög heldur réttarreglur almennt, þar á meðal lögjöfnun og réttarvenjur.<sup>379</sup> Samkvæmt ákvæðinu varðar það ráðherra ábyrgð ef hann veldur því að brotið sé gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum þess:

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

Dæmi um brot skv. 9. gr. væri t.d. ef ráðherra veitti embætti sem forseti ætti að veita skv. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðherra er æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins og hlutverk hans er að sjá um að lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi séu framkvæmd. Ef ráðherra lætur það undir höfuð leggjast gæti skapast ábyrgð á hendur honum skv. b-lið 9. gr.<sup>380</sup>

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

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

Þetta ákvæði er mjög víðtækt en undir það geta fallið afbrot sem felast í því að ráðherra hefur brotið gegn reglum sem krefjast má að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgi í embættisfærslu sinni, þótt ekki sé beint kveðið á um framkvæmdina í lögum eða framkvæmdarleysi sé bannað með lögum. Það getur verið álitamál hvenær brotið er gegn 10. gr. þar sem ákvæðið er mjög almennt orðað. Alþingi verður að meta það

---

<sup>379</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 173.

<sup>380</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 173.

í því ljósi áður en það samþykkir að höfða mál á hendur ráðherra, en endanlegt mat er þá undir landsdómi komið.

Brot skv. 10. gr. er fullframið um leið og framkvæmd eða framkvæmdarleysi hefur átt sér stað sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Orðalagið „fyrirsjáanleg“ hætta lýtur að verknaðinum, þ.e. að ráðherra hafi séð eða átt að sjá það fyrir að verknaði var svo háttað. Í orðalaginu felst því almennt eða hlutlægt skilyrði. Það skiptir ekki máli hvort ráðherra hafi í raun séð hættuna fyrir eða ekki. Hafi hann séð hættuna fyrir en samt sem áður framkvæmt verkið eða látið undir höfuð leggjast að afstýra því þótt hann hafi séð að hætta myndi hljóta af vanrækslu hans, hefur hann gert sig sekan um ásetningsbrot. Hafi hann ekki séð hættuna fyrir, þrátt fyrir að hún hafi verið fyrirsjáanleg, hefur hann gert sig sekan um stórkostlegt hirðuleysi. Í báðum tilvikum sætir hann ábyrgð, sbr. 2. gr. laganna. Því hefur verið haldið fram af fræðimönnum að með orðalaginu „fyrirsjáanleg“ í 10. gr. sé átt við huglægt skilyrði. Gunnar G. Schram fellst ekki á þá skoðun. Huglægu skilyrðin eru sett fram í 2. gr. laganna í eitt skipti fyrir öll og telur hann því óþarft og villandi að endurtaka þau í 10. gr.<sup>381</sup>

#### 4.4.4 Refsing, skaðabætur og fyrning sakar

Samkvæmt 11. gr. laganna varðar brot gegn lögnum embættismissi, sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð kemur fram að sjálfsagt yrði ekki gripið til fangelsisrefsingar nema sakir séu miklar, en við breytingu laganna árið 1963 var varðhaldi og fangelsi bætt við ákvæðið.<sup>382</sup> Við ákvörðun refsingar skal hafa hliðsjón af 70. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 2. mgr. 11. gr. Hafi ráðherra jafnframt brotið gegn almennum hegningarlögum á hegningin sem hann hefur unnið til að vera tiltekin í einu lagi skv. 77. gr. alm. hgl., sbr. 3. mgr. 11. gr. Sektir sem ráðherra dæmist til að greiða renna í ríkissjóð. Ef ráðherra greiðir eigi sekt kemur fangelsi í hennar stað og er þá ákveðið í dóminum eftir öllum málavöxtum hve langt það skuli vera, sbr. 12. gr. rhbl.

Það getur stofnast skaðabótaskylda af hálfu ráðherra fyrir embættisbrot hans sem ráðherraábyrgðarlögin taka til, skv. 13. gr. rhbl. Ef ráðherra hefur bakað almenningi eða einstaklingi fjártjón með framkvæmd eða vanrækslu sem er refsiverð samkvæmt lögnum skal, sé þess krafist, samhliða hegningunni dæma hann til að greiða skaðabætur, en um skaðabótaskyldu hans fer eftir almennum reglum. Skaðabótaábyrgð ráðherra gagnvart ríkissjóði fellur niður ef Alþingi samþykkir ríkisreikning án fyrirvara nema ráðherra hafi

---

<sup>381</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 178.

<sup>382</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 169.

beitt svikum, sbr. 2. mgr. 13. gr. Ákvæðið var nýmæli við breytingu laganna árið 1963 en talið var rétt að takmarka bótaábyrgð ráðherra gagnvart ríkissjóði með þessum hætti.

Fjallað er um fyrningu sakar ráðherra í 14. gr. laganna. Alþingi verður að taka ákvörðun um málshöfðun innan þriggja ára frá því brot er framið. Þetta er hinn almenni fyrningarfrestur um embættisbrot ráðherra.<sup>383</sup> Það er í höndum Alþingis að höfða mál á hendur ráðherra vegna embættisbrota hans. Ákvörðun Alþingis um málshöfðun skal sem fyrr segir tekin með þingsályktun og verður að samþykkja ályktun um málshöfðun innan þriggja ára frá því brot var framið, sbr. 14. gr. rhbl. Fyrningarfresturinn var stytur úr fimm árum í þrjú ár árið 1963, en ekki þótti rétt að ráðherra gæti átt málshöfðun yfir höfði sér í lengri tíma.<sup>384</sup> Sök fyrnist þó aldrei fyrir en sex mánuðir eru liðnir frá því næstu reglulegu alþingiskosningar fóru fram, eftir að brot var framið, jafnvel þótt þá séu liðin meira en þrjú ár frá brotinu. Það skiptir ekki máli hvenær kunnugt varð um brotið ef fyrningarfrestur er liðinn þegar ályktun um málshöfðun er gerð á Alþingi. Ef það upplýsist við meðferð málsins að lengri tími hafi liðið milli þess að brot var framið og samþykkt gerð um málshöfðun yrði ráðherra sýknaður.<sup>385</sup> Ef Alþingi samþykkir, áður en málshöfðunarfrestur er liðinn, að kjósa rannsóknarnefnd skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, getur Alþingi þá jafnan samþykkt málshöfðun innan árs frá kosningu rannsóknarnefndar, sbr. 2. mgr. 14. gr.

## 4.5 Lög um landsdóm, nr. 3/1963

### 4.5.1 Lögsaga dómstólsins

Ákvæði 1. gr. laga um landsdóm kveður á um valdsvið dómstólsins. Dómsvald hans er einskorðað við tiltekna málsaðila og tiltekið sakarefni. Landsdómur dæmir í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. landsdómslaga. Valdsvið dómsins er því bundið við mál á hendur ráðherrum en í öðrum málum er hann ekki dómbær. Það er skilyrði að einstaklingurinn sem mál er höfðað gegn hafi verið ráðherra þegar hið saknæma atvik átti sér stað, óháð því hvort sá hinn sami sé ráðherra þegar mál er höfðað á hendur honum. Hið saknæma atvik verður að varða embættisverk ráðherra. Landsdómur dæmir aðeins í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða.

---

<sup>383</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 177.

<sup>384</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 169.

<sup>385</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 177–178.

#### 4.5.2 Skipan dómsins

Samkvæmt 2. gr. ldl. er landsdómur skipaður 15 mönnum. Sjö af þeim 15 dómendum sem skipa landsdóm eru sjálfkjörnir en átta eru sérstaklega kjörnir í dóminn. Hinir sjálfkjörnu skulu vera fimm hæstaréttardómarar, dómstjórinn í Reykjavík og prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Þegar lög nr. 3/1963 tóku gildi voru dómarar Hæstaréttar aðeins fimm talsins og var því upphaflega kveðið á um að hæstaréttardómarar ættu að vera fimm. Eftir að hæstaréttardómurum fjölgaði var ákvæðinu breytt með lögum nr. 92/1991 og er dómurinn nú skipaður þeim fimm hæstaréttardómurum sem hafa þar átt lengst sæti.<sup>386</sup> Það er hlutverk Hæstaréttar að kveðja til varadómendur hæstaréttardómara, en þeir eiga að koma úr hópi annarra hæstaréttardómara, lagakennara háskólans, hæstaréttarlögmannna eða héraðsdómara, sem fullnægja skilyrðum til að hljóta skipun dómara í Hæstarétti. Varamaður dómstjórans í Reykjavík er sá héraðsdómari í Reykjavík sem lengst hefur gegnt því embætti. Lagadeild háskólans kýs síðan varamann prófessors í stjórnskipunarrétti.

Samkvæmt b-lið 2. gr. er það hlutverk Alþingis að kjósa sérstaklega hina átta dómara. Alþingi kýs þá með hlutfallskosningu og eru þeir kosnir til sex ára í senn. Samtímis kosningu Alþingis á dómendum eru með sama hætti kosnir jafnmargir varamenn. Varamaður tekur sæti í dómi ef einhver hinna kjörnu dómara fellur frá, flytur af landi brott eða missir kjörgengi, sbr. 4. gr. Varamaður situr þá það sem eftir er af málsmeðferðinni.

Ákvæði 3. gr. ldl. kveða á um kjörgengi dómenda. Ákvæðið á aðeins við um þá dómendur sem eru sérstaklega kjörnir í dóminn, skv. b-lið 2. gr. laganna. Samkvæmt 3. gr. er enginn kjörgengur í dóminn nema hann fullnægi ákveðnum skilyrðum sem talin eru upp í sex töluliðum í ákvæðinu. Skilyrðin eru eftirfarandi:

1. Sé eigi yngri en 30 ára og eigi eldri en sjötugur.
2. Sé lögráða og hafi forræði fjár síns.
3. Hafi óflekkað mannorð.
4. Hafi íslenskan ríkisborgararétt.
5. Eigi heimili á Íslandi.
6. Sé eigi alþingismaður eða starfsmaður í stjórnarráðinu.

Bæði konum og körlum ber skylda til að taka kjöri í landsdóm fullnægi þau skilyrðum ákvæðisins, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Ekki er heimilt að veita undantekningar frá framangreindum skilyrðum og getur því enginn sem ekki fullnægir framangreindum skil-

---

<sup>386</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 161.

yrðum setið í landsdómi, skv. 3. mgr. 3. gr. Séu aðilar skyldir eða mægðir að feðgatali eða niðja eða hjón, kjörforeldri og kjörbarn, fósturforeldri og fósturbarn eða skyldir eða mægðir að fyrsta eða öðrum lið til hliðar mega þeir ekki sitja samtímis í landsdómi, skv. 4. mgr. 3. gr.

Þegar kjör landsdómsmanna skv. b-lið 2. gr. hefur farið fram tilkynnir forseti Alþingis forseta Hæstaréttar hverjir hafa hlotið kosningu sem dómendur og varamenn, en hann tilkynnir þeim það aftur hverjum fyrir sig, sbr. 5. gr. ldl.

Forseti Hæstaréttar er sjálfkjörinn forseti landsdóms, sbr. 6. gr. Varaforseti Hæstaréttar er varaforseti landsdóms. Forfallist þeir báðir kýs dómurinn forseta úr hópi hinna löglærðu dómara. Landsdóm má aldrei setja með færri dómendum en 10, enda séu meðal þeirra að minnsta kosti fjórir hinna löglærðu dómara, skv. a-lið 2. gr. (sjálfkjörnu dómara), sbr. 8. gr. laganna. Skrifstofustjóri Hæstaréttar er dómritari við landsdóm, en forfallist hann er það hlutverk dómsforseta að setja mann utan dómsins til þeirra starfa. Dómsforseti getur ráðið dómritara aðstoðarmann ef þörf er á, sbr. 10. gr. laganna.

Áður en dómari tekur til starfa í dómnum á hann að undirrita drengskaparheit um það að hann muni rækja starfann af samviskusemi og óhlutdrægni í hvívetna og svo sem hann veit helst að lögum. Dómsforseti á að gæta þess að heitvinning fari fram samkvæmt lögum, sbr. 7. gr. ldl.

Ríkissjóður leggur landsdómi til dómbók sem á að vera tölusett, gegnumdregin, inn-sigluð og löggilt af forseta Alþingis, sbr. 9. gr.

Síðast var kosið til landsdóms 11. mars árið 2005, en dómurinn hefur aldrei komið saman þar sem Alþingi hefur, sem áður segir, aldrei samþykkt að höfða mál á hendur ráðherra samkvæmt ráðherraábyrgðarlögunum.

#### **4.5.3 Meðferð mála fyrir dómnum**

Í lögum um landsdóm er að finna ítarlegar reglur um meðferð mála fyrir dómnum.

Þegar forseti Hæstaréttar (forseti landsdóms) hefur fengið tilkynningu frá forseta Alþingis um málshöfðunarákvörðun kveður hann dómendur saman með hæfilegum fyrirvara, sbr. 18. gr. laganna. Samkvæmt 15. gr. ldl. er það í höndum forseta landsdóms að skipa ákærðum verjanda úr hópi hæstaréttarlögmannna eins fljótt og unnt er. Við valið á að fara eftir ósk ákærða nema annað mæli því á móti en ákærði hefur rétt til að halda sjálfur uppi vörn fyrir sig ásamt verjanda. Skipun verjanda á að tilkynna saksóknara Alþingis. Það er hlutverk verjanda að draga allt það fram sem verða má ákærða til sýknu eða hagsbóta og gæta hagsmuna hans í hvívetna. Verjandi á að fá aðstöðu til að fylgjast með öllu sem fram kemur í málinu og á hann rétt á að vera viðstaddur öll dómþing, hvar sem þingið er og hvort sem þingið er háð í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.

Það er í höndum dómsforseta að gefa út stefnu (fyrirkall) á hendur ákærðum og ákveða stefnufrest. Stefnan er gefin út í nafni landsdóms og verður stefnufrestur að vera að lágmarki þrjár vikur, sbr. 19. gr. Saksóknari Alþingis lætur síðan birta stefnu með venju- legum hætti. Þegar stefnan er birt ákærða, eða þeim sem tekur við henni fyrir hans hönd, er honum afhent afrit af stefnunni og afrit af þingsályktun Alþingis, nema hún hafi verið tekin orðrétt upp í stefnu. Ef dvalarstaður ákærða er ókunnugur skal stefnan og þings- ályktun Alþingis birt í Lögbirtingablaði með hæfilegum fyrirvara sem dómsforseti ákveður, sbr. 20. gr. ldl.

Samkvæmt 21. gr. ákveður dómsforseti í samráði við saksóknara og verjanda stað og stund fyrsta þinghalds landsdóms. Landsdómur á að jafnaði að koma saman í Reykjavík, en heimilt er að ákveða að koma saman og heyja dómþing annars staðar ef ástæða þykir til, sbr. 11. gr. Dómþing eru háð í heyranda hljóði, sbr. 12. gr., en landsdómur getur kveðið upp sérstakan úrskurð um að þinghald skuli háð fyrir luktum dyrum ef talin er sérstök ástæða til svo sem horf tiltekinna málsatvika við erlendum ríkjum eða hagsmuni ríkisins.

Að kröfu saksóknara, verjanda eða ákærða getur dómsforseti, eða landsdómur eftir að hann er kominn saman, ákveðið að rannsókn ákveðinna atriða eða öflun tiltekinna gagna skuli fara fram fyrir héraðsdómi, ef það þykir hentugt eða nauðsynlegt, sbr. 22. gr. Aðilar máls leggja þá fram beiðni til viðkomandi héraðsdómara um rannsókn eða gagnaöflun og leggja fram ákvörðun dómsforseta eða landsdóms. Úrskurð héraðsdómara sem lýtur að slíkri rannsókn má kæra til landsdóms.

Að beiðni saksóknara Alþingis og að fullnægðum skilyrðum laga um meðferð saka- mála<sup>387</sup> getur landsdómur úrskurðað að hald skuli lagt á muni, sem ætla má, að hafi sönnunargildi í málinu, að gerð verði húsleit og að ákærður skuli tekinn í gæslu, sbr. 23. gr. Telji saksóknari brýna þörf á slíkum aðgerðum áður en landsdómur kemur saman getur dómsforseti tekið bráðabirgðaákvörðun, en úrskurð hans verður þá að bera undir lands- dóm eins fljótt og unnt er, sbr. 2. mgr. 23. gr. Þar sem ekki er vísað í aðrar þvingunar- ráðstafanir í ákvæðinu var áður talið óvíst hvort heimilt væri að taka ákvörðun um þær.<sup>388</sup> Þar sem ákvæði 51. gr. ldl. hefur nú verið breytt, og þar er nú að finna almenna tilvísun í lög um meðferð sakamála, verður að telja óhætt að fullyrða að heimilt sé að taka ákvörðun um aðrar þvingunaraðgerðir að fullnægðum skilyrðum þeirra laga.

Samkvæmt 24. gr. setur dómsforseti dóminn þegar landsdómur kemur saman á til- greindum stað og tíma og að liðnum þeim fresti sem tiltekinn er í 18. og 19. gr. Í ákvæðinu

---

<sup>387</sup> Áður var vísað til laga um meðferð opinberra mála, en þau lög voru felld úr gildi við gildistöku laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, þann 1. janúar 2009.

<sup>388</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?, bls. 115.

eru síðan tiltekin þau skjöl sem lögð skulu fram fyrir landsdómi. Málið er þingfest er saksóknari leggur fram stefnu með árituðu birtingarvottorði, málshöfðunarályktun Alþingis, ákæruskjal, eftirrit af dómprófum þeim sem hafa farið fram og önnur þau sakargögn sem fyrir hendi eru og hægt er að leggja fram á dómþingi. Jafnframt leggur saksóknari fram nafnaskrá þeirra manna sem óskað er eftir að skýrsla verði tekin af fyrir landsdómi.

Verjandi á rétt á að fá endurrit af þeim skjölum sem tiltekin eru í 24. gr. og á hann rétt á hæfilegum fresti til að kynna sér þau og leggja fram sín gögn og greinargerð. Landsdómur ákveður á þessu dómþingi hvenær næsta þinghald skuli vera.

Það er í höndum dómsforseta að gæta þess að dómþing sé háð eftir réttum reglum. Hann hefur heimild til að áminna þá sem á þingi eru, ef framkoma þeirra er óviðeigandi, sbr. 26. gr. Dómsforseti hefur heimild til að vísa mönnum úr dómsal, ef nærvera þeirra horfir til truflunar á þingfriði eða þeir koma ósæmilega fram við dómendur eða aðra.

Í fyrsta þinghaldi skorar dómsforseti á málsaðila að segja til þess ef þeir telja einhvern dómara vanhæfan til meðferðar málsins, sbr. 1. mgr. 27. gr. Ef slík krafa kemur fram kveður landsdómur upp úrskurð að því er þetta varðar. Um skyldu dómara í landsdómi til að víkja sæti gilda sömu reglur og um hæstaréttardómara. Ef dómari víkur sæti kemur varamaður í hans stað. Að minnsta kosti 10 dómendur, þeir sömu, verða að hlýða á alla sókn og vörn í málinu og taka þátt í að dæma það og verða fjórir hinna sjálfkjörnu dómara að vera á meðal þeirra. Að öðrum kosti er landsdómur ekki bær til að fara með málið og dæma, sbr. 2. mgr. 27. gr.

Í næsta þinghaldi, sem landsdómur hefur ákveðið, leggur verjandi fram greinargerð af hálfu ákærða og þau gögn sem hann hyggst bera fyrir sig í málflutningnum, skjólstæðingi sínum til varnar, ásamt nafnaskrá yfir menn sem hann óskar eftir að yfirheyrðir verði, ef þeir eru ekki á skrá saksóknara. Ef málsaðilar óska eftir frekari fresti til gagnasöfnunar til að undirbúa málflutning á að veita þeim hæfilegan frest sem þeir geta þá notað í sameiningu, sbr. 2. mgr. 28. gr.

Ákvæði 29. gr. var fellt á brott með gildistöku laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Ákvæðið mælti fyrir um, að heimild aðila til að bera fyrir sig síðar önnur sakargögn en þau sem þegar höfðu verið lögð fram eða getið á skrá hans eða í greinargerð, eða heimild til að afla einhvers sönnunargagns á annan hátt en þar er tiltekið, væri bundin samþykki gagnaðila eða leyfis dómsins. Um var að ræða eina af meginreglum einkamálaréttarfars, tómlætis- eða útilokunarregluna. Þessi regla gekk því þvert gegn þeim sjónarmiðum sem búa að baki meðferð sakamála,<sup>389</sup> en í þeim skiptir ekki máli hvenær yfir-

---

<sup>389</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?, bls. 114.

lýsingar, mótmæli og sönnunargögn koma fram undir rekstri málsins, sbr. nú 2. mgr. 171. gr. laga um meðferð sakamála.

Samkvæmt 30. gr. ldl. er forseta skylt að kröfu málsaðila að gefa út stefnu til þeirra vitna sem leiða á fyrir dóminn. Um stefnufrest og birtingu stefnu fer þá eftir almennum reglum. Um vitni og vitnaskyldu fyrir landsdómi fer eftir almennum reglum laga um meðferð sakamála eftir því sem við á, sbr. 31. gr.

Þegar verjandi hefur lagt fram þau gögn sem hann hyggst bera fyrir sig í málflutningnum ásamt greinargerð hefst sókn máls og vörn fyrir landsdómi. Saksóknari gerir stutta grein fyrir málsatvikum og sakargögnum þeim sem hann hyggst styðja ákæru við og því næst spyr hann ákærða um sakaratriði. Verjandi, dómsforseti og aðrir dómendur geta síðan lagt spurningar fyrir ákærða. Dómsforseti stjórnar þinghaldi. Samkvæmt 3. mgr. 32. gr. skal ákærði yfirheyrður að nýju ef tilefni gefur til. Þá er það tekið fram í 4. mgr. 32. gr. að engum þvingunaraðgerðum megi beita við ákærða til að fá hann til að svara.

Við gildistöku laga um meðferð sakamála 1. janúar sl. var 2. málsl. 4. mgr. 32. gr. felldur úr gildi en þar var kveðið á um heimild til að taka mál til meðferðar og dæma það, þótt ákærði væri ekki mættur eða ef hann neitar að gefa skýrslu. Þessa reglu mátti leiða af því viðhorfi sem ríkir í einkamálum, sbr. 1. mgr. 96. gr. eml. Svipað viðhorf mátti finna í lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, en þar var heimilt að dæma í opinberu máli ef ákærði mætti ekki fyrir dóm, ef um minni háttar mál var að ræða. Almenna reglan er þó sú að slíku máli verði ekki lokið, nema ákærði komi fyrir dóm í eigin persónu, þótt færa verði hann þangað með valdi, sbr. nú 160. og 161. gr. laga um meðferð sakamála. Ákvæði 51. gr. ldl. sem vísaði almennt í lög um meðferð einkamála var breytt með gildistöku laga um meðferð sakamála og gilda nú almennt reglur um meðferð sakamála um meðferð mála fyrir landsdómi. Þessi breyting var talin bóta enda litið svo á að nauðsynlegt væri að gefa ákærða, sem sakaður er um brot sem varðað getur fangelsisvist, færi á að tjá sig um þær sakir og halda uppi vörnum af sinni hálfu, þótt hann kæri sig ekki um það.<sup>390</sup> Á þetta reyndi í Tamílamálinu svokallaða sem danski ríkisrétturinn fékk til meðferðar árið 1993. Ákærði, Erik Ninn-Hansen, veiktist þegar stærstum hluta máls hans var lokið en ríkisréttur synjaði um að fresta meðferð málsins. Mannréttindadómstóll Evrópu fjallaði um það atriði og skoðaði það hvort brotið hafi verið gegn rétti hans, sbr. d-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstóllinn tók það fram að rík áhersla væri lögð á það í fyrri úrlausnum dómstólsins að ákærði í sakamáli kæmi fyrir dóm í eigin persónu, sökum almenns réttar hans til að vera viðstaddur þinghöld í eigin máli og til að ganga úr skugga um trúverðugleika framburðar hans og bera hann saman við vitnisburð þeirra sem borið

---

<sup>390</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?, bls. 113.



hafa vitni í málinu. Það skipti þó máli í þessu tiltekna tilviki að haldið hafði verið uppi vörnum af hálfu ákærða með viðhlítandi hætti og meðferð máls hans var að stærstum hluta lokið. Dómstóllinn taldi synjun ríkisréttar á frestun meðferðar málsins ekki hafa falið í sér brot gegn mannréttindasáttmálanum.

Ef ákærði játar skýlaust getur landsdómur ákveðið að hverju leyti þörf sé á frekari sönnunargögnum skv. 33. gr. ldl.

Að þessu loknu leggur saksóknari fram sakargögn og leiðir vitni. Hann spyr vitnin sjálfur, en verjanda og ákærða er heimilt að leggja fyrir þau gagnspurningar. Jafnframt getur dómsforseti og einstakir dómendur beint spurningum til vitnis. Síðan flytur saksóknari sókn sína munnlega. Þar gerir hann grein fyrir ályktunum þeim sem dregnar verða af gögnum málsins, lagaatriðum og endanlegum kröfum. Því næst færir verjandi fram sín gögn og leiðir vitni. Sú vitnaleiðsla fer fram með sama hætti og sagt var um vitni, sem saksóknari leiddi. Að því búnu flytur verjandi munnlega vörn svo og ákærði sjálfur ef hann vill. Í vörn skal greina frá ályktunum sem dregnar verða af sönnunargögnum, lagaatriðum sem skipta máli og kröfur rökstuddar. Landsdómur ákveður hvort málflytjendur megi tala oftari, en ákærði og verjandi hans eiga alltaf að fá tækifæri til að tala jafnoft og saksóknari og eiga þeir að fá að taka til máls síðast áður en málið er tekið til dóms. Landsdómur sker úr öllum vafa og ágreiningsefnum sem koma upp í sambandi við vitnaleiðslu. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir að um raunverulegan munnlegan málflytning sé að ræða, þar sem gagnaöflun fyrir landsdómi og ræðuhöldum málflytjenda „er steypt saman í eina samfellu“.<sup>391</sup>

Ef vitni neitar að svara án lögmætra ástæðna getur landsdómur dæmt það í sekt eða fangelsi allt að sex mánuðum. Reglum um vitni er beitt um matsmenn og skoðunarmenn eftir því sem við á.

Ef nauðsyn ber til að fresta málsmeðferð, eftir að sókn máls og vörn er byrjuð, ákveður dómurinn hvort og að hve miklu leyti þarf að endurtaka það sem þegar hefur farið fram ef málið er tekið fyrir á ný, skv. 37. gr. Bóka á vitnaskýrslur stuttlega í dómbók og þegar yfirheyrslu er lokið skal lesa bókunina upp og staðfesta að rétt sé bókað, sbr. 38. gr. Í 2. málsl. 38. gr. er tekið fram að dómsforseti geti ákveðið að skýrslur vitna og kunnáttumanna skuli hraðritaðar eða teknar á „talvél“. Kröfur og mótmæli á að bóka nákvæmlega. Ræður verjanda og saksóknara þarf ekki að bóka nema dómsforseti kveði á um að einstök atriði skuli bókuð. Dómsforseti getur ákveðið að ræður málflytjanda skuli „teknar á talvél“.

---

<sup>391</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 163.

#### 4.5.4 Dómur landsdóms

Þegar málflytningi er lokið er málið tekið til dóms. Þá ganga dómendur á ráðstefnu þar sem fram fer atkvæðagreiðsla að loknum umræðum dómenda. Dómsforseti stjórnar umræðum og atkvæðagreiðslunni og fer þetta fram fyrir luktum dyrum. Dómsforseti ákveður einnig í hvaða röð dómendur greiða atkvæði og sker úr um ágreining sem kann að rísa við atkvæðagreiðsluna, sbr. 1. mgr. 39. gr. Það er síðan afl atkvæða sem ræður úrslitum. Ef atkvæði eru jöfn ræður atkvæði forseta, sbr. 2. mgr. 39. gr.

Samkvæmt 40. gr. ldl. verður ákærði aðeins dæmdur fyrir þær sakir sem tilgreindar eru í þingsályktun Alþingis. Dómurinn er þó ekki bundinn við refsikröfur saksóknara.

Dómur landsdóms á að vera skriflegur og byggður á forsendum þar sem greina skal frá kröfum málsaðila, mótmælum, málsatvikum, málsástæðum sem skipta máli, sönnunargögnum og mati á þeim að því leyti sem þau geta skipt máli, lagaákvæðum sem málið varða, hugleiðingum dómsins og niðurstöðu. Aðalniðurstaða dómsins á svo að vera dregin saman í dómsorð. Dóm á að kveða upp svo fljótt sem verða má og skrá hann í dómþók. Dómsforseti les dóminn upp í heyranda hljóði á dómþingi. Ef ákærði er ekki viðstaddur dómsuppsögu á saksóknari að sjá um að honum sé birtur dómurinn með sama hætti og stefna. Dómseftirrit á að senda forseta Alþingis og dómsmálaráðherra. Sératkvæði dómenda í landsdómi eiga að vera samin, skráð og lesin á dómþingi eins og dómur. Um fullnustu dóms fer eftir almennum reglum, skv. 45. gr.

Dómur landsdóms er endanlegur og verður ekki áfrýjað, en skv. 50. gr. er heimilt að taka mál upp aftur ef sérstaklega stendur á og að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Samkvæmt 50. gr. getur landsdómur leyft, að beiðni dómfellds manns, að mál sem þegar hefur verið dæmt verði tekið til meðferðar að nýju. Dómur landsdóms verður aðeins tekinn upp að nýju ef fram koma ný gögn sem ljóst eða líklegt gera að dómfelldi hefði verið sýknaður eða dæmdur fyrir mun minna brot ef þau gögn hefðu komið fyrir dómendur áður en dómur gekk, eða ef ætla mál að falsgögn hafi valdið refsidómi að einhverju eða öllu leyti. Beiðni um endurupptöku á að senda forseta landsdóms, sem kveður dóminn saman til að taka ákvörðun um hvort endurupptaka skuli leyfð. Ákveði landsdómur endurupptöku máls fer um meðferð og flutning málsins samkvæmt ákvæðum landsdómslaga.

#### 4.5.5 Málskostnaður og þóknun

Um málskostnað er fjallað í 46. gr. Samkvæmt ákvæðinu á málskostnaður að greiðast úr ríkissjóði nema að því leyti sem ákærði kann að vera dæmdur til að greiða hann. Landsdómur metur það eftir grundvallarreglum réttarfarslaga, hvort og að hve miklu leyti málskostnaður skuli lagður á ákærða. Þegar ákærði er dæmdur til að greiða málskostnað, á að taka tillit til þess hve mikil sök hans er og efnahags hans.

Í 47.–49. gr. er fjallað um þóknun og annan kostnað. Ákveða á í dómi hæfilega þóknun til saksóknara og verjanda og eiga þeir rétt á að fá endurgreiddan útlagðan kostnað sem þykir nauðsynlegur. Um þóknun til vitna og matsmanna fer eftir almennum reglum. Dómendur og dómritarar eiga rétt á ferða- og dvalarkostnaði eftir sömu reglum og gilda um alþingismenn. Landsdómur ákveður þóknun til dómenda og dómritara fyrir hvert einstakt mál. Allur dómskostnaður greiðist úr ríkissjóði.

#### 4.5.6 Ákvæði laga um meðferð sakamála

Samkvæmt 51. gr. ldl. á að beita ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við á ef ekki er á annan veg mælt í landsdómslögum. Ákvæðinu var breytt á þennan veg með gildistöku laga um meðferð sakamála 1. janúar 2009, en áður var þar að finna tilvísun í lög um meðferð einkamála. Ástæðan fyrir þeirri tilvísun var sú að málsmeðferð fyrir landsdómi þótti ekki eiga samleið með meðferð venjulegra sakamála. Þegar lög um landsdóm voru sett var í lögum um meðferð opinberra mála, nr. 82/1961, gert ráð fyrir að frumrannsókn máls væri hjá lögreglu, en að síðan yrði mál rannsakað sérstaklega fyrir dómi áður en tekin væri ákvörðun um saksókn. Eftir gildistöku laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, er mál alfarið rannsakað af lögreglu áður en tekin er ákvörðun um að gefa út ákæru. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi að lögum um landsdóm var tekið fram að aðrar reglur giltu um landsdómsmál en um venjuleg sakamál. Rannsókn færi ekki fram fyrir dómi áður en mál væri höfðað.<sup>392</sup> Aðilar máls annist gagnaöflun en landsdómur rannsaki ekki málið sérstaklega. Af þeirri ástæðu þóttu landsdómsmál svipa til einkamála. Var því talið tímabært að breyta ákvæði 51. gr. ldl. á þann veg að þar væri vísað til laga um meðferð opinberra mála (nú meðferð sakamála), enda var þessum atriðum skipað á sama veg þegar lög um meðferð opinberra mála frá 1991 tóku gildi.

#### 4.6 Gagnrýni á fyrirkomulagið

Allt frá setningu laga um ábyrgð ráðherra Íslands og um landsdóm árin 1904 og 1905 hafa lögin sætt gagnrýni. Lögin stóðu nær óbreytt til ársins 1963 en sættu þá þónokkurri endurskoðun, en hafa að mestu haldist óbreytt síðan. Nokkrar efnisbreytingar hafa þó verið gerðar, nú síðast 1. janúar 2009 er veigamiklar breytingar tóku gildi. Ákvæði laga um meðferð sakamála gilda nú eftir því sem við á um meðferð máls fyrir landsdómi. Þá voru felld niður ákvæði 29. gr. og 4. mgr. 32. gr. sem báru sterk einkenni einkamála. Reglur um meðferð mála fyrir landsdómi eru þá óneitanlega farin að líkjast meira reglum um meðferð sakamála.

---

<sup>392</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 163.

Þrátt fyrir framangreindar breytingar sitja enn eftir nokkur atriði sem hafa sætt gagnrýni.

#### 4.6.1 Ákvæði 10. gr. laga um ráðherraábyrgð

Árið 1999 skilaði nefnd á vegum forsætisráðuneytisins skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda og fjallaði hún meðal annars um ákvæði 10. gr. laga um ráðherraábyrgð. Nefndin kvað ákvæðið vera of almennt orðað og óljóst til að fullnægja meginreglunni um skýrleika refsheimilda. Nefndin benti á að kröfur til forms og efnis refsíákvæða hafi aukist töluvert á undanförunum árum, einkum vegna þróunar í mannréttindamálum. Jafnframt benti hún á að almenn skilyrði fyrir beitingu refsíákvæða sé að þau séu skýr og aðgengileg. Í kröfunni um skýrleika refsíákvæða felst að lýsing hins refsiverða verknaðar verður að vera nægilega nákvæm. Sá flokkur embættisbrota sem fjallað er um í 10. gr. og varðar brot á góðri ráðsmennsku sé mjög víðtækur og matskenndur. Í þann flokk falla afbrot sem þó teljast ekki brot á stjórnarskrá eða öðrum landslögum, þ.e. afbrot þar sem ráðherra hefur ekki hagað embættisverkum sínum í samræmi við þær kröfur sem gera verður til góðra og samviskusamra embættismanna, enda þótt framkvæmd viðkomandi embættisverka sé hvorki lögboðin né framkvæmdaleysi bannað. Ákvæðið kveður á um að ráðherra teljist sekur samkvæmt lögumum ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín og/eða ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir. Nefndin benti á að í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er varð að lögum nr. 4/1963 hafi verið viðurkennt að ákvæðið væri óneitanlega nokkuð matskennt. Þar sem ákvæðið leggur refsingu við athöfnum sem eru ekki ólögmetar samkvæmt öðrum landslögum, telur nefndin í raun leika vafa á því hvort verknaðarlýsing 10. gr. sé nægilega skýr til að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru í dag til refsíákvæða. Þá benti nefndin einnig á það að með lögfestingu málsmeðferðarreglna sem á að fylgja við meðferð stjórnslumáls, hafi brot á þessum reglum flust undan a-lið 10. gr. yfir í 9. gr. rhbl. sem nær til brota ráðherra á almennum lögum.<sup>393</sup> Þá er erfitt að sjá hvaða brot geta fallið undir þetta ákvæði enda hefur aldrei reynt á það í framkvæmd. Nefndin lagði til að afstaða yrði tekin til þess hvort ekki væri ástæða til að ráðast í endurskoðun á lögumum.

---

<sup>393</sup> Starfsskilyrði stjórnvalda (1999), bls. 140.

#### 4.6.2 Ábyrgð ráðherra á röngum eða villandi upplýsingum

Því hefur einnig verið varpað fram hvort ekki þurfi sérstaklega að skoða hvort leggja eigi refsingu við því í lögum um ráðherraábyrgð ef ráðherra gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar, eða leynir mikilvægum upplýsingum. Eiríkur Tómasson fjallar m.a. um þetta álitaefni í grein sinni „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Eiríkur setur þar fram tvenns konar rök fyrir slíkri laga-setningu. Í fyrsta lagi hvíli skylda á ráðherrum til að upplýsa þingið um þá starfsemi stjórn-sýslunnar sem undir þá heyrir, en skylduna megi leiða af stjórnskipulegri stöðu þeirra. Þar á meðal beri þeim skylda til að upplýsa um það sem þeir og undirmenn þeirra hafa aðhafst, að minnsta kosti ef eftir því væri leitað af þingmönnum, sbr. 54. gr. stjkskr. Það sé hins vegar ekki mælt fyrir um þessa skyldu berum orðum í stjórnarskrá eða almennum lögum.<sup>394</sup> Það gæti því verið vafasamt að leggja refsingu við því, en það þætti þó eðlilegt að slíkt brot varðaði refsingu ekki síður en brot ráðherra gegn þagnarskyldu, sbr. 136. gr. alm. hgl., sbr. og 2. mgr. 1. gr. og b-lið 9. gr. laga nr. 4/1963. Í öðru lagi bendir Eiríkur á það að upplýsingaskylda ráðherra verður æ þýðingarmeiri eftir því sem stjórn-sýsla ríkisins verður umfangsmeiri og sérhæfðari, enda beinast áskanir í garð ráðherra og annarra valdhafa, hér á landi eins og í öðrum lýðræðisríkjum, iðulega að því að þeir hafi ekki sinnt þessari skyldu sinni með viðhlítandi hætti. Það sé því enn frekari ástæða til að skerpa á upplýsingaskyldunni með því að leggja refsingu við þeirri háttsemi ráðherra að gefa þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða halda leyndum mikilvægum upplýsingum.<sup>395</sup>

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

---

<sup>394</sup> Fræðimenn hafa verið þeirrar skoðunar að óljóst sé hvort almenn upplýsingaskylda hvíli á ráðherra þar sem 54. gr. stjkskr. sleppir og, ef slík skylda er fyrir hendi, hvert sé inntak hennar.

<sup>395</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 139–141.

### 4.6.3 Rannsókn á ætluðum brotum ráðherra

Lög um ráðherraábyrgð og landsdóm hafa einnig verið gagnrýnd að því er það varðar, að í lögnum er ekki gert ráð fyrir því að fram fari sérstök rannsókn á ætluðum brotum ráðherra áður en Alþingi ákveður að höfða mál, sambærileg lögreglurannsókn í opinberum málum. Samkvæmt 22. gr. ldl. er gert ráð fyrir því að rannsókn á ákveðnum atriðum eða öflun tiltekinna gagna fari fram fyrir héraðsdómi meðan málið er rekið fyrir landsdómi. Þetta gengur þvert gegn þeirri meginreglu laga um meðferð sakamála að rannsókn skuli vera að fullu lokið áður en mál er höfðað með ákæru. Jafnframt stríðir þessi háttur gegn meginreglunni um milliliðalaus sönnunarfærslu sem er hluti af réttlátri málsmeðferð skv. 1. mgr. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. sbr. d-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Frumskilyrði þess að lögum um ráðherraábyrgð verði beitt og Alþingi geti tekið afstöðu til þess, hvort ástæða sé til að höfða mál á hendur ráðherra, er að fram hafi farið ítarleg rannsókn á þeim sökum sem bornar eru á ráðherra.<sup>396</sup> Samkvæmt 39. gr. stjkskr. er gert ráð fyrir að Alþingi geti skipað nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er varða almenn- ing. Þingið getur veitt þessum rannsóknarnefndum heimild til að taka skýrslur af embættismönnum og einstökum mönnum. Þetta úrræði hefur ekki verið notað hér síðustu áratugi, enda eru þingnefndir ekki vel til þess fallnar að rannsaka ásakanir í garð ráðherra, ekki síst vegna þess að flokkspólitísk sjónarmið setja oft mikinn svip á störf þeirra.<sup>397</sup>

### 4.6.4 Önnur gagnrýni

Samkvæmt 14. gr. stjkskr. á ráðherraábyrgð að vera ákveðin með sérstökum lögum. Eftir að þingræðisreglan var viðurkennd hér á landi hafa komið upp vangaveltur um hvort þörf sé á því að setja sérstök lög um ráðherraábyrgð. Því hefur verið haldið fram að þingleg ábyrgð sé nægileg vörn gegn misbeitingu valds af hálfu ráðherra og refsheimildir í ákvæðum almennu hegningarlaganna séu nægilegar að því er ráðherra varðar.<sup>398</sup> Það verður þó að hafa í huga að ráðherrar geta glatað trausti þó þeir hafi ekki framið nein lögbrot. Þinglega ábyrgðin er pólitísku eðlis en ekki lagalegs eðlis og er hún algerlega komin undir mati Alþingis hverju sinni og engum lagareglum háð.<sup>399</sup> Það hefur því verið talin þörf á sérstökum lögum um ráðherraábyrgð til að ná yfir þau brot sem óttast má að ráðherra

---

<sup>396</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, 141.

<sup>397</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 139 og 141.

<sup>398</sup> Alþt. 1962–1963, A-deild, bls. 167.

<sup>399</sup> Gunnar G. Schram (1999), Stjórnskipunarréttur, bls. 170.

kunni að fremja og almenn hegningarlög ná ekki yfir. Staða ráðherra er sérstæð á þá leið að þeir geta gerst sekir um misferli í starfi sem tæplega eða ekki er hugsanlegt hjá öðrum opinberum starfsmönnum. Hinar sérstöku embættisskyldur ráðherra hafa naumast verið hafðar í huga við samningu almennu hegningarlaganna.

Samhliða umræðunni um hvort þörf sé á sérstökum lögum um ráðherraábyrgð var það umdeilt hvort þörf væri á sérstökum dómstól til að fara með mál ráðherra. Ólafur Jóhannesson, höfundur frumvarpanna til laga um ráðherraábyrgð og landsdóm sem lögð voru fram árið 1963, fjallar um það í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu er varð að lögum um landsdóm að þörfin á slíku úrræði sé minni þar sem þingræði er orðið fast í sessi, nema þegar sérstaklega stendur á. Hann segir þó einnig að vitund um að slíkur sérstakur dómstóll sé tiltækur ef brot er framið, geti veitt ráðherra almennt aðhald.<sup>400</sup> Svipuð umræða hefur átt sér stað í Danmörku. Albæk Jensen fjallar m.a. um þetta efni í grein sinni „Framtíð landsdóms eftir Tamílamálið“, sem birtist í rökstólum Úlflióts árið 1995. Hann komst að þeirri niðurstöðu að þótt margir ókostir væru við landsdóm væri dómstóllinn úrræði til að koma fram lagalegri ábyrgð vegna embættisfærslu ráðherra og nauðsynlegur þáttur í danskri stjórnskipan og eftir gildandi stjórnarskrá væri dómurinn eina úrræðið til að koma fram ábyrgð af þessu tagi.<sup>401</sup>

Það hafa nokkrum sinnum komið fram tillögur á Alþingi um að skoðað yrði hvort leggja ætti niður landsdóm og færa verkefni hans undir almenna dómstóla. Meginröksemdin að baki því er að lögunum hefur aldrei verið beitt, enda þarf mikið til þess að grip- ið verði til þeirra. Auk þess eru ákvæði laganna úrelt og taka ekki mið af því réttarkerfi sem við búum við núna, t.d. þeirri stefnu að fækka sérdómstólum. Þá hefur verið lögð fram tillaga að ráðherrar verði dregnir til ábyrgðar fyrir almennum dómstólum, eins og aðrir embættismenn, en ákvörðun um slíkt gæti þó eftir sem áður verið í höndum Alþingis. Þá er líklegt að málum á hendur ráðherra fjölgi en rökin fyrir slíkum breytingum eru samt sem áður ekki sterk og ekki augljós þörf fyrir að lækka þröskuldinn í þeim efnum í ljósi þess að við höfum margvísleg úrræði til að kalla ráðherra til ábyrgðar áður en til málshöfðunar kemur.<sup>402</sup>

Þá hefur einnig komið fram sú gagnrýni að ákvæði laga um ráðherraábyrgð séu óljós varðandi ábyrgð ráðherra gagnvart stjórnarframkvæmdum, þ.m.t. vegna athafna undir- manna þeirra, með vísan til 6. og 7. gr. Ákvæði dönsku laganna mæla fyrir um að ráðherr- ar geti orðið ábyrgir vegna athafna undirmanna á grundvelli skorts á eftirliti og leiðbein-

---

<sup>400</sup> Alþt. (1962–1963), A-deild, bls. 20–21.

<sup>401</sup> Jørgen Albæk Jensen (1995), Framtíð Landsdóms eftir Tamílamálið, bls. 310–312.

<sup>402</sup> Ásta Möller (2006), Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu, bls. 77.

andi fyrir mælum, en slík ákvæði ganga lengra en ákvæði íslenskra laga. Einnig er rétt að benda á að slík tilhögun gengur gegn hugmyndum um nýskipan í ríkisrekstri þar sem áhersla er lögð á aukið sjálfstæði og ábyrgð forstöðumanna í rekstri þeirra stofnana sem þeir eru í fyrirsvari fyrir,<sup>403</sup> eins og sjá má í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.

Þeirri spurningu hefur verið varpað fram hvort skipun og meðferð mála fyrir landsdómi uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 70. gr. stj. skr., þar sem mælt er fyrir um réttláta málsmeðferð fyrir dómi, þar á meðal um málsmeðferð fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstól. Sams konar kröfur eru gerðar í 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Landsdómur hefur aldrei komið saman og hefur því ekki reynt á það í framkvæmd hvort lög um meðferð og skipun dómsins uppfylli þessar kröfur. Á þetta reyndi í Danmörku árið 1993 þegar þjóðþingið ákvað að höfða mál fyrir ríkisrétti gegn Erik Ninn-Hansen, fyrrum dómsmálaráðherra, fyrir ólögsmæta og ótilhlýðilega meðferð í svokölluðu Tamílamáli meðan hann gegndi embætti sínu. Var Erik sakfelldur og dæmdur í fjögurra mánaða fangelsi, skilorðsbundið. Fyrir ríkisrétti kröfðust verjendur ákærða að málinu yrði vísað frá dómi þar sem rétturinn gæti ekki talist sjálfstæður og óvilhallur dómstóll, m.a. skv. 6. gr. sáttmálans. Rétturinn vísaði þeirri kröfu frá og var málið kært til Mannréttindadómstóls Evrópu. Mannréttindadómstóllinn vísaði kærinni einnig frá með ítarlegum rökstuðningi. Taldi dómstóllinn að skipun réttarins og málsmeðferð fyrir honum hafi verið í samræmi við 6. gr. sáttmálans og hafi því ekki verið brotið gegn ákvæðinu. Danski ríkisrétturinn er skipaður eins og landsdómur, þ.e. skipaður hæstaréttardómurum og dómurum sem þjóðþingið kys. Jafnframt eiga tveir löglærðir dómáramar sæti í dómnum, stöðu sinnar vegna. Úrskurður Mannréttindadómstólsins hefur því ótvírætt fordæmisgildi hér þegar leitað er svara við því hvort skipun dómsins uppfylli kröfur stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu. Afstaða dómstólsins til málsmeðferðar getur einnig varpað ljósi á það hvort meðferð mála fyrir landsdómi sé í samræmi við stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð.<sup>404</sup> Í úrskurði dómstólsins var m.a. bent á það að ríkisrétturinn hafi verið skipaður jafnmörgum embættisdómurum og dómurum sem kjörnir voru af þjóðþinginu með hlutfallskosningu til sex ára í senn, þar með væri það tryggt að þeir sem eiga sæti í dómnum séu ekki kosnir í því skyni að taka þátt í tilteknu máli.<sup>405</sup> Ástæðan fyrir því að þeir eiga sæti í dómnum til jafns við embættisdómara er að þau mál

---

<sup>403</sup> Ásta Möller (2006), Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu, bls. 77-78.

<sup>404</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?, bls. 107-108.

<sup>405</sup> Eva Smith (1995), Hæfi dómara í landsdómsmálinu, bls. 309.



sem honum er ætlað að leggja dóm á, kalla á vissa innsýn í pólitísk málefni. Sú staðreynd að þessir dómara hafi verið kjörnir af þjóðþinginu, sem hefur ákveðið að höfða mál á hendur ráðherra, getur ekki ein og sér valdið því að sjálfstæði réttarins og óhlutdrægni dómara verði dregin í efa, jafnvel þótt pólitísk sjónarmið hafi að einhverju leyti ráðið kjöri dómara á sínum tíma. Í því sambandi skipti meginmáli að þingið hafi ekki haft nein áhrif á störf þeirra. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að þátttaka hinna kjörnu dómara í störfum réttarins í máli kæranda hafi ekki falið í sér brot á fyrirmælum um sjálfstæðan og óvilhallan dómstól. Þar sem landsdómur er skipaður á sama hátt og í danska ríkisréttinum verður að líta svo á, með vísan til dóms Mannréttindadómstólsins, að skipun dómsins fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru til sjálfstæðis og óhlutdrægni dómstóla í 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 70. gr. stjkskr.<sup>406</sup>

Þá hefur einnig verið fjallað um skipun dómara í fræðiskrifum hér á landi.<sup>407</sup> Eðli-legra hefur verið talið að þeir dómara sem sjálfkrafa skipa landsdóm kæmu aðeins úr röðum hæstaréttardómara. Þetta kom til álita þegar frumvarp til nágildandi laga var samið, en horfið var frá því þar sem dómara voru þá aðeins fimm. Hæstaréttardómurum hefur nú fjölgað í níu og í raun því ekkert lengur því til fyrirstöðu að sjö af þeim, sem lengst hafa átt sæti, skipi landsdóm, auk hinna átta dómara sem Alþingi kys sérstaklega.

## 5. Ráðherraábyrgð í Danmörku

### 5.1. Almennt

Í Danmörku er ábyrgð ráðherra af tvennum toga með viðlíka hætti og á Íslandi, þ.e. pólitísk og lagaleg ábyrgð. Það að ráðherra beri pólitíska ábyrgð þýðir að hann er knúinn til þess að láta af embætti ef meiri hluti þingmanna danska þjóðþingsins samþykkir að votta honum vantraust. Lagaleg ábyrgð ráðherra felst hins vegar í refsí- og skaðabóta-ábyrgð vegna embættisbrota. Jens Peter Christensen fjallar um það í ritgerð sinni *Minister-ansvar* að pólitísk ábyrgð ráðherra geti náð yfir svið sem spannar allt frá pólitískum kurr vegna embættisfærslu ráðherra yfir í formlegar aðfinnslur þingsins, svo sem samþykkt vantrauststillögu. Christensen bendir á að ekki sé við nein lagaleg viðmið að styðjast um það við hvaða aðstæður þinginu sé rétt að gera kröfu um að ráðherra axli pólitíska ábyrgð með því að víkja sæti, en á hinn bóginn fjalli dönsku ráðherraábyrgðarlögin um í hvaða til-

---

<sup>406</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?, bls. 114.

<sup>407</sup> Eiríkur Tómasson (2006), Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?, bls. 118.

vikum þingið skuli sækja ráðherra til saka.<sup>408</sup> Í Danmörku hefur mótast nokkur framkvæmd um ráðherraábyrgð ólíkt hér á landi. Þróunin hefur orðið sú í Danmörku að pólitísk og lagaleg ábyrgð ráðherra hefur að vissu leyti runnið saman í eitt. Þannig hefur þingið jafnan kannað hvort skilyrði fyrir lagalegri ábyrgð ráðherra séu fyrir hendi, t.d. með því að óska eftir lögfræðilegri úttekt, og ef niðurstaðan hefur orðið sú að ekki sé ástæða til að ætla að um lagalega ábyrgð sé að ræða, hefur þingið ekki látið reyna á pólitíska ábyrgð. Þannig hafa úrræði þingsins á borð við öflun álitsergerða hlutlausra rannsóknaraðila um hugsanleg brot ráðherra orðið æ mikilvægari til þess að knýja fram ábyrgð ráðherra.<sup>409</sup> Þessu er ekki eins varið á Íslandi þar sem fræðimenn hafa almennt verið þeirrar skoðunar að hin pólitíska ábyrgð sé eingöngu pólitísku eðlis og ekki séu neinar reglur um það í hvaða tilfellum henni verði beitt.<sup>410</sup>

## 5.2 Stjórnskipunarlög

Í 20. gr. þágildandi stjórnarskrár Dana frá 1849 var upprunalega mælt fyrir um refsí-ábyrgð ráðherra vegna embættisreksturs þeirra, þ.e. lagalega ábyrgð ráðherra. Hliðstætt ákvæði er nú að finna í 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953, en ákvæðið er svohljóðandi: „Ministrene kan af kongen eller folketinget tildales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.“ Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að konungur eða þjóðþingið taki ákvörðun um að höfða mál gegn ráðherra og sé það gert komi í hlut sérstaks dómstóls, ríkisráttarins, að dæma í þeim málum.<sup>411</sup> Ákvæðið er líkt 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, en þó með þeirri undantekningu að í hinu danska ákvæði er ekki sérstaklega mælt fyrir um að ráðherraábyrgð skuli ákveðin með lögum líkt og í íslenska ákvæðinu. Framan af voru skiptar skoðanir á því í Danmörku hvort það væri yfir höfuð heppilegt að setja sérstök lög um ráðherraábyrgð. Hins vegar fór svo að lokum að sett voru sérstök lög um ráðherraábyrgð í Danmörku árið 1964, að frumkvæði þingflokka borgaraflokkanna, og öðluðust þau gildi 11. maí sama ár, rúmu einu ári eftir að íslensku lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963 voru sett.<sup>412</sup>

---

<sup>408</sup> Jens Peter Christensen (1997), *Ministeransvar*, bls. 27–28.

<sup>409</sup> Bryndís Hlökkversdóttir (2005), *Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar*, bls. 73–74.

<sup>410</sup> Gunnar G. Schram (1999), *Stjórnskipunarréttur*, bls. 170.

<sup>411</sup> Frá setningu stjórnarskrárinnar 1849 hafa í danska þinginu komið fram alls 14 tillögur um málshöfðun gegn ráðherra. Þingið féllst á 5 þeirra.

<sup>412</sup> Í greinargerð með frumvarpi til íslensku laganna um ráðherraábyrgð frá 1963 leggur Ólafur Jóhannesson prófessor til grundvallar að sérstakur lagabálkur (sérlæg) eigi að vera til um ráðherraábyrgð til fyllingar á fyrir mælum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi. Því til stuðnings nefnir hann að staða

## 5.3 Dönsk lög um ráðherraábyrgð

### 5.3.1 Almennt

Lögin um ráðherraábyrgð frá 1964 samanstanda af níu fremur stuttorðum greinum og eru þau þannig knappari en íslensku lögin. Gildissvið laganna birtist í 1. gr. þeirra en þar segir að lögin taki til ábyrgðar ráðherra fyrir embættisfærslu þeirra. Í 2. gr. laganna segir að um brot samkvæmt lögunum skuli beita hinum almenna hluta hegningarlagna, þ.e. almennum ákvæðum um tilraun til brots, refsihæð, o.s.frv. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í íslensku lögunum um ráðherraábyrgð og því er óvíst að hve miklu leyti hinum almenna hluta hegningarlagna verði beitt um brot ráðherra að íslenskum rétti. Til dæmis hefur verið talið að ekki séu skilyrði til að beita tilraunarákvæði 20. gr. hegningarlagna um tilraun ráðherra til brots á ráðherraábyrgðarlögum.<sup>413</sup>

3. gr. fjallar um hlutdeild ráðherra í broti undirmanns og hvernig beita skuli almennum hlutdeildarákvæðum hegningarlagna í þeim tilvikum. Í 4. gr. segir að hafi ákvörðun verið undirrituð af konungi beri sá ráðherra, sem ritaði undir hana með honum, ábyrgð á henni, auk annarra ráðherra sem hafi á annan hátt komið að viðkomandi ákvörðun. Í 6. gr. laganna er að finna viðurlagaákvæði. Samkvæmt 1. mgr. þeirrar greinar getur ásetningsbrot gegn 5. gr. laganna, sem inniheldur meginverknaðarlýsingu þeirra, varðað sektum, varðhaldi eða fangelsi allt að tveimur árum en gáleysisbrot varðar þó aðeins sektum eða varðhaldi, sbr. 2. mgr. 6. gr. Af 1. mgr. 7. gr. leiðir að viðurlögum samkvæmt 6. gr. skuli ekki beita ef brot varðar þyngri refsingu samkvæmt öðrum lögum, svo sem þegar hegningarlög mæla fyrir um þyngri refsingu fyrir hliðstætt brot. Í 8. gr. er kveðið á um það að fyrningarfrestur brota ráðherra fari eftir hegningarlögum en þó geti fresturinn aldrei orðið skemmri en 5 ár. Loks segir í 9. gr. að um skaðabótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka þeirra gildi almennar reglur um skaðabætur fyrir tjón af völdum starfsmanna ríkisins.

---

ráðherra sé svo sérstæð að þeir geti gerst sekir um brot sem að öllum líkindum eigi sér ekki stað í störfum annarra opinberra starfsmanna. Auk þess hafi hinar sérstöku embættisskyldur ráðherra naumast verið hafðar í huga við samningu hegningarlagna. Í riti sínu Stjórnskipunarréttur (bls. 171) virðist Gunnar G. Schram á sama máli. Það virðist því hafa verið viðhorf fræðimanna að eðlilegt sé að hafa sérstakan lagabálg um refsíábyrgð ráðherra.

<sup>413</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 126.

### 5.3.2 Refsiheimildir laganna

Meginrefsiheimild laganna er að finna í 5. gr. Samkvæmt 1. mgr. þeirrar greinar varðar það ráðherra refsingu hafi hann af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi vikið frá þeim skyldum sem á honum hvíla samkvæmt stjórnarskrá, landslögum eða stöðu hans.<sup>414</sup> Segja má að síðastgreind upptalning á skyldum ráðherra feli í sér þrjá flokka brota, þ.e. brot gegn stjórnarskrá, lögum og brot gegn góðri ráðsmennsku. Samkvæmt 5. gr. eru hin huglægu refsiskilyrði ákvæðisins ásetningur eða stórkostlegt gáleysi.

Síðari hluti verknaðarlýsingar 5. gr. er tiltölulega víðtækur og teygjanlegur. Ríkisréttur Danmerkur hefur talið að 1. mgr. 5. gr. innihaldi vísireglu varðandi skyldur ráðherra og refsíabyrgð stofnist aðeins þegar um er að ræða alvarleg brot ráðherra þar sem pólitísk viðbrögð verða ekki talin nægja, ein og sér.<sup>415</sup> Þrátt fyrir að ríkisréttur hafi byggt refsíabyrgð á umræddu ákvæði er ekki víst að niðurstaðan myndi verða sú sama að íslenskum rétti í ljósi aukinnar áherslu íslenskra dómstóla á skýrar og fastmótaðar verknaðarlýsingar refsíákvæða, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. 2. gr. íslensku laganna um ráðherraábyrgð er sambærileg áður nefndri 5. gr. dönsku laganna, en íslensku löggin eru á hinn bóginn byggð upp með þeim ólíka hætti að í 8.–10. gr. þeirra er að finna nánari útfærslu á þeirri háttsemi sem telst refsiverð í skilningi laganna.

Í 2. mgr. 5. gr. dönsku laganna er svo að finna refsíákvæði sem á sér ekki hliðstæðu í íslensku lögnum. Þar er kveðið mun skýrar að orði en í 1. mgr., en í greininni segir að það varði ráðherra refsingu ef hann gefur þjóðþinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur leyndum upplýsingum fyrir þinginu þegar það fjallar um mál – upplýsingum sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingmanna á málinu.<sup>416</sup> Vafi leikur á því hvort vanræksla ráðherra á að veita Alþingi upplýsingar baki honum refsíabyrgð samkvæmt íslensku lögnum um ráðherraábyrgð í ljósi þess að ekki er berum orðum mælt fyrir um slíka upplýsingaskyldu í íslensku stjórnarskránni eða í öðrum lögum.<sup>417</sup> Þó mætti hugsanlega fella slíka vanrækslu undir almenn ákvæði 2. gr. og 10. gr. íslensku laganna.

---

<sup>414</sup> Ákvæðið er svohljóðandi: „En minister straffes, hvis han forsætlig eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham eftir grundloven, lovgivning i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.“

<sup>415</sup> Sjá kafla 5 um dóm ríkisréttar Danmerkur frá 1995 í svokölluðu Tamílamáli, þ.e. máli gegn fyrrum dómsmálaráðherra landsins Erik Ninn-Hansen.

<sup>416</sup> Ákvæðið er svohljóðandi: „Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.“

<sup>417</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 139–140.

## 5.4 Rannsóknarnefndir

Mál á hendur ráðherrum í Danmörku, hvort sem er vegna ætlaðra brota á ráðherra-ábyrgðarlögum eða öðrum lögum, hafa iðulega verið rannsökuð af sérstökum dómstólum, þ.e. dómurum með umboðsskrá, eða rannsóknarréttum.<sup>418</sup> Slíkri rannsókn hefur þá verið stýrt af löglærðum embættisdómurum, ýmist hæstaréttar- eða landsréttardómurum. Að rannsókn lokinni hafa þeir skilað skýrslu og látið í ljós álit sitt á því hvort viðkomandi ráðherra hafi gerst sekur um refsivert brot. Því næst hefur það verið í höndum þar til berra aðila að taka ákvörðun um hvort mál skuli höfðað.<sup>419</sup> Þetta fyrirkomulag sætti þó gagnrýni m.a. vegna þess að óeðlilegt væri að hæstaréttardómarar stýrðu rannsókn í málum sem væru að hluta til pólitísk. Slíkt gæti t.a.m. grafið undan sjálfstæði dómstólanna.<sup>420</sup>

Eins og rakið var í kafla III.1.5 voru árið 1999 sett lög um rannsóknarnefndir (d. undersøgelsekommissioner), að tillögu sérfræðinganevndar, og jafnframt voru afnumdar heimildir til að efna til rannsóknar undir stjórn dómara. Nýju löggin heimila dómsmála-ráðherra að setja á stofn rannsóknarnefnd með þingsályktun, m.a. til að rannsaka hvort ráðherra hafi gerst sekur um refsivert brot eða hvort tilefni sé til að þingið votti honum vantraust. Löggin gera ráð fyrir að rannsókninni sé ávallt stýrt af löglærðum mönnum, t.d. dómurum. Þannig hefur verið ákveðið að víkja ekki að fullu frá því fyrirkomulagi að dóm- arar gætu stýrt rannsókn þrátt fyrir framangreinda gagnrýni. Því til stuðnings var bent á að flokkspólitísk sjónarmið spiluðu oft inn í þegar þingnefndir rannsökuðu mál ráðherra. Auk þess yrði rannsókn undir stjórn óháðs dómara vandaðri og hlutlægari, m.a. vegna þekkingar þeirra og reynslu.<sup>421</sup>

## 5.5 Ríkisréttur

Samkvæmt 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953 dæmir ríkisréttur (d. rigsretten) í refsimálum sem eru höfðuð á hendur ráðherrum. Í 59. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um skipun réttarins, þar sem segir að rétturinn skuli skipaður allt að 15 hæsta- réttardómurum, sem lengst hafa setið í embætti, og 15 dómurum kjörnum af þjóðþinginu

---

<sup>418</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 138.

<sup>419</sup> Þessar skýrslur hafa stundum leitt til þess að ráðherrar hafa látið af embætti. Dæmi um slíkt er þegar þáverandi forsætisráðherra Danmerkur baðst lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt í kjölfar Tamílamálsins, sbr. kafla 3.6.

<sup>420</sup> Jens Peter Christensen (1997), Ministeransvar, bls. 554.

<sup>421</sup> Eiríkur Tómasson (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 138–139.

til 6 ára. Ef ekki er unnt að koma því við að 15 hæstaréttardómarar dæmi í einstöku máli skal fækka hinum kjörnu dómurum að tiltölu þannig að ætíð komi jafnmargir dómarar úr hvorum hópi, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga um ríkisrétt nr. 100 frá 31. mars 1954. Þó geta dómarar ekki orðið færri en 18, sbr. 6. gr. laga um ríkisrétt.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að framangreind skipan réttarins fari ekki í bága við fyrirmæli 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu um að mál skuli dæmd af sjálfstæðum og óvilhöllum dómstól. Sú niðurstaða fékkst í máli fyrrum dómsmálaráðherra Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku.<sup>422</sup> Þar var því m.a. haldið fram fyrir Mannréttindadómstólnum að hinir þingkjörnu dómarar í ríkisréttinum hefðu verið vanhæfir til þess að dæma í máli ráðherrans er varðaði brot á 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna. Mannréttindadómstóllinn vísaði til þess að hinir þingkjörnu dómarar hefðu setu í réttinum til þess að veita ákveðna innsýn í pólitísk málefni. Það eitt að dómarar væru kjörnir af þinginu leiddi ekki til þess að ríkisréttur teldist vilhallur í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Umræddir dómendur hefðu svarið eið og ráðherrann hefði ekki sýnt fram á önnur tengsl milli þingsins og hinna kjörnu dómara sem gæfi tilefni til vafa um sjálfstæði þeirra. Með vísan til atvika málsins, sérstaks eðlis ríkisréttarins auk þess sem gerðar höfðu verið ráðstafanir til að tryggja að dómarar yrðu ekki fyrir utanaðkomandi þrýstingi, taldi Mannréttindadómstóllinn að málsmeðferðin hefði ekki falið í sér brot á 1. mgr. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

## 5.6 Tamílamálið

Frá setningu fyrstu stjórnarskrár Dana 1849 hefur danska þjóðþingið alls fimm sinnum samþykkt að höfða mál á hendur ráðherrum fyrir ríkisréttinum. Eina málið þar sem reynt hefur á lögum um ráðherraábyrgð er hið fimmta í röðinni eða svokallað Tamílamál, sem danska þjóðþingið höfðaði gegn fyrrverandi dómsmálaráðherra landsins, Erik Ninn-Hansen, árið 1993.<sup>423</sup> Ninn-Hansen var gefið að sök brot gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna með því að hafa um nokkurt skeið, þ.e. frá hausti 1987 og fram í ársbyrjun 1989, látið hjá líða að afgreiða umsóknir fólks af tamílskum uppruna frá Sri-Lanka um leyfi til að flytjast til Danmerkur svo það gæti sameinast fjölskyldum sínum og tengdafólki. Var það í andstöðu við tiltekið ákvæði þágildandi laga um útlendinga sem mælti fyrir um rétt aðkomufólks með fjölskyldu í Danmörku til að sækja um hæli í landinu. Sannað var í málinu að athæfi ráðherrans hefði verið framið í þeim ólögumta tilgangi að fá Tamíla

---

<sup>422</sup> Sjá úrskurð Mannréttindadómstóls Evrópu, sem kveðinn var upp 18. maí 1999 í máli 28972/95: *Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku*.

<sup>423</sup> Sjá jafnframt umfjöllun um Tamílamálið í grein Eiríks Tómassonar (2005), Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samiburður á þeim og dönskum lögum um sama efni, bls. 136–137.

frá Sri Lanka, sem höfðu fengið hæli í Danmörku sem pólitískir flóttamenn, til að flytjast þangað aftur.

Því var haldið fram að athæfi ráðherrans gæti ekki talist brot gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna, m.a. vegna þess að hann hafi vitað að afstaða sín til málefna tamílskra flóttamanna í Danmörku nyti stuðnings ríkisstjórnarinnar og meiri hluta þingmanna. Meiri hluti ríkisréttar, þ.e. 15 af 20 dómurum, féllst ekki á varnarástæður ákærða og dæmdi hann árið 1995 í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi fyrir refsivert brot gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna. Var talið að 1. mgr. 5. gr. innihéldi vísireglu varðandi skyldur ráðherra og refsíabyrgð stofnaðist aðeins þegar um væri að ræða alvarleg brot ráðherra þar sem pólitísk viðbrögð yrðu ekki talin nægja, ein og sér. Við mat á því hvort lagagreinin ætti við var litið til þess að ráðherra hafði stefnt að ólögmetu markmiði með háttsemi sinni, að hún hafði staðið yfir um langa hríð og hafði haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir þá sem hlut áttu að máli.

Minni hlutinn taldi á hinn bóginn að ákærði hefði ekki gerst brotlegur við lög þar sem umsóknunum hefði aldrei verið formlega hafnað. Jafnframt var vísað til þess að málsmeðferðin hefði notið víðtæks stuðnings þings og þjóðar.<sup>424</sup>

## 6. Ráðherraábyrgð í Noregi

### 6.1 Almennt

Um embættismannaábyrgð í Noregi er fjallað í 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Þar segir að ríkisréttur dæmi á einu dómstigi í þeim málum sem Stórþingið höfðar gegn ráðherrum, þingmönnum eða hæstaréttardómurum fyrir brot þessara manna á „skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá“ (embættisskyldum). Þannig er fyrirkomulagið í Noregi ólíkt Íslands og Danmerkur að því leyti að lögsaga ríkisréttar tekur einnig til embættisbrota þingmanna og hæstaréttardómara, en ekki eingöngu ráðherra. Segir þar jafnframt að nánari reglur um ákærvald þingsins skuli setja í lög. Það var gert með lögum um embættismannaábyrgð nr. 1/1936 (lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett). Lögin fjalla um refsíabyrgð framangreindra embættismanna; 2. kafli laganna (8.–15. gr.) lýsir refsiverð tiltekin brot sem framin eru af ráðherrum eða þingmönnum, en 3. kafli (16.–17. gr.) tekur til brota sem framin eru af hæstaréttardómurum. Í 8.–11. gr. laganna er fjallað um nokkur embættisbrot ráðherra, en ákvæðunum svipar að sumu leyti til refsíákvæðanna í íslensku ráðherraábyrgðarlögunum, nr. 4/1963. Í 9. gr. er refsing lögð við því

---

<sup>424</sup> Um nánari umfjöllun um Tamílamálið vísast til kafla III.1.3.

Þegar ráðherra sinnir ekki upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu, en samkvæmt greininni getur slíkt brot varðað allt að 5 ára fangelsi. Svipað ákvæði er að finna í dönskum lögum um sama efni, en á hinn bóginn hafa íslensku lögin ekki að geyma sérstakt ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra og refsíabyrgð í tengslum við hana. Refsing fyrir sum brot gegn lögnum getur orðið allt að 10 ára fangelsi, t.a.m. fyrir brot gegn 15. gr. laganna þar sem refsing er lögð við því að ráðherrar segi ekki af sér í kjölfar þess að þingið samþykkir vantrauststillögu í þeirra garð, sbr. nú 15. gr. norsku stjórnarskrárinnar. Samkvæmt lögnum getur viðkomandi embættismanni einnig verið gert að greiða skaðabætur.

## 6.2 Lagabreytingar 2007

Árið 2007 voru gerðar talsverðar breytingar á norsku stjórnarskránni og lögum um embættismannaábyrgð og ríkisrétt. Taka breytingarnar gildi 1. október 2009. Til að mynda var þingræðisreglan lögfest í 15. gr. norsku stjórnarskrárinnar, en reglan hafði áður haft stöðu stjórnskipunarvenju líkt og í íslenskum rétti. Einnig var skipting norska þingsins í óðalsþingið og lögþingið afnumin og nefnist það nú einu nafni Stórþingið. Áður fór eingöngu óðalsþingið með ákærvald í þeim málum sem heyra undir ríkisréttinn, en samfara afnámi deildaskiptingar þingsins var ákærvaldið fært í hendur hins sameinaða Stórþings.

Með breytingalögnum var dómurum í ríkisrétti fækkað úr 15 í 11 og var eingöngu fækkað í þeim hópi dómara sem eru kjörnir af þinginu. Fyrir stjórnarskrárbreytinguna 2007 höfðu dómara kjörnir af þinginu verið 10 talsins en með breytingunni var þeim fækkað í 6. Með breytingunni var þannig dregið úr pólitísku ívafi dómstólsins og sjálfstæði hans gagnvart þinginu aukið. Sjálfstæði ríkisréttar er t.d. undirstrikað með því að ekki er litið á dómstólinn sem undirstofnun þingsins heldur sérstaka stofnun sem er hluti af réttarvörslukerfinu. Þannig eru minni líkur á því að dómstóllinn verði notaður sem vopn í pólitískum átökum. Þó ber að hafa í huga að hin pólitíska ábyrgð er eftir sem áður talsvert víðtæk og er þingið með nær óbundnar hendur ef það hyggst koma slíkri ábyrgð fram.<sup>425</sup>

Með sérstökum breytingalögum, er breyttu lögum um embættismannaábyrgð og lögum um málsmeðferð fyrir ríkisrétti, var ákvæðum 8.–11. gr. laga um refsíabyrgð ráðherra öllum breytt auk þess sem ákvæðum laga um málsmeðferð fyrir ríkisrétti var breytt að verulegu leyti og voru nokkur ákvæði þeirra laga felld brott. Þá var lögfestur nýr kafli í hinum síðarnefndu lögum (3. kafli) um nefnd sem athugar mál þau sem heyra undir ríkisrétt og fjallað er um hér á eftir.

---

<sup>425</sup> Eivind Smith (2008), Konstitusjonelt demokrati, bls. 287.



### 6.3 Rannsókn og ákæra

Þegar upp kemur mál í Stórþinginu, sem gefur tilefni til málsóknar fyrir ríkisrétti, fer fram frumathugun á málavöxtum á vegum einhverra fastanefnda þingsins, oftast eftirlits- og stjórnskipunarnefndarinnar. Getur eftirlits- og stjórnskipunarnefndin vísað málinu til beint þingsins til ákvörðunar um saksókn eða niðurfellingu málsins eða lagt til við þingið að málið verði fyrst lagt fyrir rannsóknarnefnd, sbr. 14. gr. norsku þingskapa-laganna, eða eftir atvikum svokallaða ábyrgðarnefnd, sbr. 3. kafla laga um málsmeðferð í málum fyrir ríkisrétti.<sup>426</sup> Jafnframt er heimilt að vísa máli fyrst til rannsóknarnefndar og síðan ábyrgðarnefndar. Er tilgangur nefndanna að undirbúa og rannsaka viðkomandi mál fyrir þingið og er fyrirkomulaginu ætlað að tryggja að mál séu rannsökuð af óhlutdrægum aðilum.

Að lokinni framangreindri málsmeðferð er málið lagt fyrir þingið á ný og gengur það þá til eftirlits- og stjórnskipunarnefndar þingsins (kontroll- og konstitusjonskomiteen). Fjallar sú nefnd um niðurstöður fastanefndarinnar sem gerði frumathugun á málinu, og eftir atvikum niðurstöður rannsóknarnefndar og ábyrgðarnefndar, og semur að því búnu skýrslu um þær. Því næst eru fyrrnefnd gögn lögð fyrir Stórþingið sjálft. Það er síðan í höndum þingsins að taka ákvörðun um saksókn, en til þess þarf samþykki meiri hluta þingmanna. Er þingið óbundið af álitum nefndanna í því efni. Ef þingið ákærir hefst meðferð máls fyrir ríkisrétti.<sup>427</sup>

### 6.4 Ríkisréttur

Samkvæmt 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar dæmir dómstóll að nafni ríkisréttur í málum sem norska Stórþingið höfðar gegn ráðherrum, þingmönnum og hæstaréttardómurum fyrir refsiverð brot þeirra á embættisskyldum.<sup>428</sup> Lögsaga ríkisréttar er einskorðuð við mál sem þingið höfðar gegn framangreindum aðilum. Jafnframt er meðferð slíkra mála tekin undan lögsögu almennra dómstóla og bæri þeim að vísa frá máli, sem heyrði undir ríkisrétt, ef það yrði lagt fyrir þá.<sup>429</sup> Önnur takmörkun á lögsögu ríkisréttar er að hann

---

<sup>426</sup> Samþykki helmings þingmanna þarf til að skipuð verði rannsóknarnefnd, en 1/3 til skipunar ábyrgðarnefndar.

<sup>427</sup> Eivind Smith (2008), Konstitusjonelt demokrati, bls. 287. Sjá einnig umfjöllun í kafla III.2.4 um ákvörðun um saksókn fyrir ríkisrétti.

<sup>428</sup> Í 2. mgr. 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir að nánari reglur skuli setja um ákærvaldið í sérstökum lögum, sbr. lög nr. 2/1932, um málsmeðferð í ríkisréttarmálum.<sup>428</sup> Um ábyrgðina sem slíka gilda lög nr. 1/1932, um embættismannaábyrgð.

<sup>429</sup> Í Belgíu, Svíþjóð og Bretlandi heyrir það undir almenna dómstóla að fjalla um mál af þessu tagi.

fjallar að mestu leyti um brot gegn norsku ráðherraábyrgðarlögunum frá 1932, en að takmörkuðu leyti um ábyrgð samkvæmt norsku hegningarlögunum. Í máli frá 1975 lagði Óðalsþingið til grundvallar þá frekari afmörkun á lögsögu ríkisréttar að til þess að brot félli undir lögsögu hans þyrftu þau að vera framin í tengslum við stöðu og embættisskyldur viðkomandi ráðamanns.<sup>430</sup>

Ríkisrétti svipar til hins íslenska landsdóms, að því undanskildu að hinn síðarnefndi dæmir eingöngu í málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum eða fyrrverandi ráðherrum. Ríkisréttur er skipaður 11 dómurum, en þar af eru þeir 5 hæstaréttardómarar sem lengst hafa setið í embætti, þar á meðal forseti réttarins, og 6 dómarar kjörnir af Stórþinginu. Ekki mega þingmenn eða ráðherrar veljast til dómstarfa í Ríkisrétti. Forseti Hæstaréttar gegnir formennsku í réttinum. Í 87. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir nú að nánar skuli kveða á um skipun réttarins og málsmeðferð með lögum.

Athyglisvert er að í norsku stjórnarskránni eru ákvæði hennar um ríkisrétt fyrirferðarmestu ákvæðin í þeim kafla stjórnarskrárinnar er fjallar um dómssvaldið. Engu að síður hefur, líkt og í nágrannalöndunum, sárasjaldan reynt á þau ákvæði, enda hefur ríkisréttur einungis fengið átta mál til meðferðar frá því að fyrst var mælt fyrir um hann í norsku stjórnarskránni frá 1814.<sup>431</sup> Ríkisréttur hefur ekki verið kallaður saman síðan árið 1927.<sup>432</sup>

Ríkisréttur dæmir eingöngu á einu dómstigi og eru dómar hans endanlegir. Dómum ríkisréttar verður þannig ekki skotið til annars dómstóls. Þeir sem sakfelldir hafa verið í ríkisrétti geta hlotið náðun konungs samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinnar, en til þess þarf þó samþykki Stórþingsins. Náðun tekur eingöngu til dæmdrar refsingar en ekki t.d. skaðabóta.<sup>433</sup>

## 6.5 Nefndarskýrsla um eftirlitshlutverk þingsins

Þann 18. maí árið 2000 var skipuð nefnd af Stórþinginu sem hafði það hlutverk að fjalla um eftirlitshlutverk þingsins. Nefndin skilaði ítarlegri skýrslu 30. september 2002, Dokument nr. 14 (2002–2003). Í skýrslunni gerði nefndin m.a. ítarlega úttekt á gildandi reglum um ríkisrétt og refsíábyrgð ráðherra og lagði hún til að gerðar yrðu róttækar breytingar á lögum um efnið. Nefndin lagði m.a. til að lög um ríkisrétt og ákvæði laga um refsí-

---

<sup>430</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 95.

<sup>431</sup> Eivind Smith (2008), Konstitusjonelt demokrati, bls. 286.

<sup>432</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 96.

<sup>433</sup> Eivind Smith (2008), Konstitusjonelt demokrati, bls. 288.

ábyrgð ráðherra yrðu afnumin, auk þágildandi 86. og 87. gr. norsku stjórnarskrárinnar sem fjalla um ríkisréttinn.

Í stað þessarar sérstöku málsmeðferðar fyrir mál á hendur ráðherra fyrir embættisbrot taldi nefndin rétt að stuðst yrði við ákvæði almennu hegningarlaganna um brot í opinberu starfi og að slík mál ættu undir almenna dómstóla. Taldi nefndin rétt að slík mál sættu sambærilegri meðferð og mál á hendur öðrum opinberum starfsmönnum.<sup>434</sup>

Ákvæði ábyrgðarlaganna frá 1932 hafa að geyma sérstakar refsheimildir fyrir áður-talda embættismenn, en ákvæði 8.–11. gr. þeirra laga fjalla um ábyrgð ráðherra. Ákvæðin hafa þótt of óljós og víðtæk. Taldi nefndin að 8. gr. gæti aðeins komið til skoðunar í grófum tilvikum og lagði því til að ákvæðið yrði sett í almennu hegningarlögin. Nefndin benti þó á að slíkt brot gæti allt að einu fallið undir önnur ákvæði almennu hegningarlaganna. Nefndin taldi ekki þörf á ákvæði 9. gr. laganna og taldi hún ákvæði 10. gr. of víðtækt og óskýrt til að eiga heima í refsíákvæðum nú til dags, en ákvæðið kveður á um refsingu við hugsunarleysi og hirðuleysi í starfi („uforstand eller forsømmelighet i tjenesten“). Samkvæmt ákvæði 11. gr. varðaði það ráðherra fangelsi allt að einu ári ef hann með athöfn eða athafnaleysi braut gegn lögum. Ákvæði 11. gr. var því mjög víðtækt og tók meðal annars til atvika sem annars voru ekki refsiverð, t.d. brota gegn málsmeðferðarreglum stjórnarsýslu-laga. Ráðherrar gátu því borið refsíábyrgð í mun fleiri tilvikum en aðrir. Í ákvæði 14. gr. laganna er svo kveðið á um brot gegn þagnarskyldu og trúnaðarskyldu. Nefndin benti á að fyrirnefnt ákvæði vísaði til 121. gr. hegningarlaganna um sama brot og ætti hið síðarnefnda ákvæði því að nægja. Nefndin áréttaði að það að afnema ábyrgðarlögin myndi ekki fela í sér neina breytingu á skyldum ráðherra gagnvart Stórþinginu.<sup>435</sup> Ef þessi leið yrði farin myndi það ekki leiða til þess að ráðherrar yrðu friðhelgir, heldur þyrftu þeir að svara til ábyrgðar eftir venjulegum reglum. Mál vegna refsíábyrgðar ráðherra færu þá í hefðbundinn (ópólitískan) farveg sakamála.<sup>436</sup>

Nefndin taldi að þótt ákvæði 325. gr. hgl. gæti tekið til grófari brota ráðherra væri það of opið og almennt og því gæti reynst erfiðleikum bundið að beita því í framkvæmd. Lagði nefndin því til að sett yrði sérstakt ákvæði í hegningarlögin, ákvæði 126. gr., sem fjallaði um gróf brot á sérstökum skyldum ráðherra, þ.e. ef ráðherra viki ekki sæti eftir að tillaga um vantraust hefði verið sett fram af þinginu, ef hann bryti gegn upplýsingaskyldu sinni gagnvart þinginu og ef hann bryti gegn þeirri skyldu sinni að fara eftir ákvörðunum

---

<sup>434</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 104–105.

<sup>435</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 104–105.

<sup>436</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 99.

Stórþingsins. Önnur ákvæði almennu hegningarlaganna tækju þá til annarra brota ráðherra. Nefndin velti upp þeim möguleika að saksókn í einstökum málum gæti verið háð kæru frá Stórþinginu. Ákvæðið væri þá samsvarandi ákvæðum hegningarlaganna þar sem opinber málsókn vegna tiltekinna brota er háð kæru brotþola. Þannig yrðu t.d. mál vegna brota ráðherra á skyldum gagnvart þinginu háð kæru frá Stórþinginu. Þá yrði rannsókn og ákvörðun um hvort refsíabyrgð væri fyrir hendi á ábyrgð þingsins, en það yrði í höndum nefnda á vegum þingsins að skoða málið og gefa álit sitt á því hvort mál skyldi höfða með ákæru. Þingið myndi síðan senda málið til ákærvaldsins með kröfu um að gefin yrði út ákæra. Venjulega væri viðeigandi að krafa kæmi fram eftir að málið hefði verið rannsakað í nefndinni en meiri hluti nefndarinnar taldi ekki þörf á að setja slíka formkröfu. Meiri hluti nefndarinnar lagði því til að venjulegur meiri hluti þingsins myndi ráða því hvort gerð yrði krafa um ákæru, en minni hlutinn taldi að 1/3 þingmanna ætti að nægja til að eiga ekki á hættu að pólitík réði ferðinni. Meiri hlutinn taldi jafnvel mögulegt að ákærvaldinu yrði fengið meira hlutverk við rannsóknina og matið á því hvort gefin yrði út ákæra.<sup>437</sup>

Minni hluti nefndarinnar lagðist ekki gegn tillögum meiri hlutans en tók það fram að ef framangreindar breytingar yrðu ekki samþykktar á þinginu þá vildi minni hlutinn samt sem áður að gerðar yrðu breytingar á núgildandi lögum um efnið. Minni hlutinn nefndi m.a. að hægt væri að láta helming ríkisréttar vera skipaðan hæstaréttardómurum og hinn helminginn mönnum sem væru valdir í réttinn af Stórþinginu, í stað þess að þingmenn lögbingsins sætu í dómnum. Þá lagði minni hlutinn til að ákvæði 14. gr. í norsku þingskapalögum yrði breytt þannig að mál er eiga undir ríkisrétt yrðu meðhöndluð af nefndum sem gæfu síðan Stórþinginu álit. Slíkt gæti stuðlað frekar að réttlátari og skýrari málsmeðferð.<sup>438</sup>

Nefndin ræddi sérstaklega ákvæði 3. gr. laganna um embættismannaábyrgð, en skv. ákvæðinu hefur ríkisréttur heimild til að dæma embættismissi. Nefndin taldi ekki nauðsynlegt að almennu dómstólarnir fengju slíka heimild. Ef ráðherra yrði dæmdur refsíabyrgur gæti hann sagt af sér sjálfviljugur. Ef hann gerði það ekki gæti Stórþingið felld viðkomandi með vantrauststillögu.<sup>439</sup>

---

<sup>437</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 106–107.

<sup>438</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 108.

<sup>439</sup> Dokument nr. 14 (2002–2003) – Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, bls. 100.

Nefndin rakti ítarlega sjónarmið að baki þeirri niðurstöðu sinni að fella niður lög um ríkisrétt og refsíabyrgð ráðherra. Taldi hún m.a. að það fyrirkomulag hefði ekki þann trúverðugleika og traust sem málsmeðferð í sakamálum þyrfti að hafa nú til dags, með tilliti til kröfunnar um réttláta og sjálfstæða málsmeðferð. Tók nefndin sem dæmi að sú staða gæti komið upp að fulltrúar lögbingsins gætu áður hafa haft afskipti af málinu sem þeir ættu síðar að dæma í ríkisrétti. Þeir gætu einnig haft pólitískan áhuga á því hvernig málið færi fyrir ríkisrétti. Afleiðingin gæti því orðið sú að vafi risi um það hvort málið hefði hlotið hlutlausu meðferð. Þannig gæti ætíð komið upp grunur um ótilhlýðilega málsmeðferð. Nefndin undirstrikaði það að álitid um að fulltrúar Stórþingsins væru ekki nægilega sjálfstæðir væri ekki grundvallað á almennu vantrausti nefndarinnar á þessu kerfi. Taldi hún meðferð þeirra mála vera ópraktíska og kom hún fram með efasemdir um að málsmeðferðin samræmdest ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Nefndin vildi þó ekki taka beina afstöðu til þess hvort þessi meðferð mála gengi gegn ákvæðinu. Hún vísaði þó m.a. til þess að dómur ríkisréttar væri endanlegur og af þeim sökum ekki hægt að fá hann endurskoðaðan af æðri dómstól. Slík endurskoðun væri mikilvæg fyrir réttaröryggi sakbornings og væri hér vikið frá því sem almennt gildir í sakamálum. Nefndin tók þó fram að henni þættu lög in þó ekki ónothæf með öllu og vísaði hún til Tamílamálsins danska í því sambandi. Þó benti hún á það að danski dómstóllinn væri ekki jafn pólitískt skipaður og hinn norski. Þá var tekið fram að evrópska mannréttindanefndin hefði ekki fundið neitt að málsmeðferðinni í Tamílamálinu en þar sem hinn norski ríkisréttur væri ekki skipaður á sama hátt í Noregi og í Danmörku þá væri ekki hægt að fullyrða að sama niðurstaða myndi fást í Noregi. Nefndin efaðist þannig ekki um að þessi sérstaka meðferð á málum embættismanna gæti virkað í framkvæmd. Helsta ástæða þess að lög in hefðu ekki verið notuð síðan 1926–27 væri sú að síðan þá hefði aldrei komið upp tilvik sem leitt gæti til refsíabyrgðar. Þá vísaði nefndin einnig til 86. gr. norsku stjórnarskrárinnar, en greinin hefur verið túlkuð á þann veg að flest refsiverð brot ráðherra heyri undir hina almennu dómstóla sem venjuleg brot.

Nefndin rakti einnig sjónarmið sem mæla með sérstakri meðferð mála á hendur embættismönnum. Helstu rökin eru þau að dómur ríkisréttar hefur þekkingu á störfum ráðherra sem ekki er hægt að reikna með að venjulegir dómáramar eða meðdómendur hafi. Meiri hluti nefndarinnar taldi þessi rök ekki mjög sannfærandi. Benti nefndin á að sú aðstaða gæti komið upp í venjulegum sakamálum að þörf væri á frekari þekkingu og innsæi án þess þó að þörf hafi verið talin á sérstöku ákærvaldi og dómstól í þeim málum. Þá væri alltaf sá möguleiki fyrir hendi að fá sérfræðing fyrir dóm til að skýra málið eða gefa yfirlýsingu.

Nefndin benti m.a. á það að á síðustu árum hefur sífellt verið reynt að betrubæta eftirlitshlutverk Stórþingsins og að umræðan um refsíabyrgð ráðherra hafi æ oftari komið

upp á yfirborðið. Málsmeðferð fyrir ríkisréttinum gæti tekið langan tíma og líklegt sé að áður en málsmeðferðinni er lokið hafi ráðherra þegar verið búinn að segja af sér og taka pólitíska ábyrgð. Nefndin vísaði einnig til þess að málsmeðferð fyrir ríkisrétti væri þung í vöfum. Ákvörðun um málshöfðun hjá þinginu myndi takmarka vinnu þess og það gæti því haft áhrif á ákvörðunina um málshöfðun.

Þá fjallaði nefndin um aðrar hugsanlegar leiðir en þær sem voru lagðar til grundvallar í þágildandi lögum. Til dæmis að hægt væri að breyta skipan ríkisréttar og gera hann líkari sams konar dómstól í Danmörku. Einnig væri hugsanlegt að fara sömu leið og í Svíþjóð þar sem þingið fer með ákærvaldið en málin eru síðan lögð fyrir almennan dómstól. Sá möguleiki væri einnig fyrir hendi að málin sættu hefðbundinni meðferð að öllu leyti eins og hver önnur sakamál.

Tillaga nefndarinnar var ekki samþykkt af Stórþinginu. Þann 5. maí 2003 var skipuð önnur nefnd á vegum Stórþingsins sem átti að fara yfir tillögur fyrri nefndarinnar og þau álitafni sem komu upp eftir að sú nefnd skilaði sinni skýrslu. Nefndin gaf skýrslu þar sem fram kom að hún væri að sumu leyti sammála fyrri nefndinni en taldi þó ekki heppilegt að afnema lögina um embættismannaábyrgð. Taldi hún þó mikilvægt að breyta lögnum og bæta þau. Vísaði hún til þess að helsta ástæðan fyrir því að lögina hefðu sjaldan verið notuð væri ekki sú að þau væru ónothæf heldur vegna þess að ekki hefði komið upp tilvik þar sem reynt gat á þau. Vísaði nefndin til Tamílamálsins í Danmörku og taldi að leiða mætti af því að sérstök málsmeðferð í slíkum málum gæti virkað í ákveðnum tilvikum og að hún fullnægði þeim kröfum sem gerðar eru í dag um réttláta málsmeðferð fyrir óvillhöllum dómstól. Útgangspunkturinn kvað nefndin vera þann að ráðherra, þingmenn og hæstaréttardómarar væru ábyrgir í þeim tilvikum þegar þeir hafa framið refsiverðan verknað. Þá taldi hún að aðeins þau mál þar sem þessir einstaklingar hafa framið lögbrot ættu undir ríkisréttinn. Væri um pólitísk álitafni að ræða fjallaði ríkisréttur ekki um þau. Þá benti nefndin á að sambærileg mál ættu að hljóta sams konar meðferð, en með þessu vísaði nefndin til þess að hefði t.d. ráðherra framið brot sem telja mætti sambærilegt broti annars embættismanns ætti að fara með slík mál á sambærilegan hátt, þótt meðferð málsins væri fyrir öðrum dómstól.

**Samantekt og ábendingar:** *Þrátt fyrir augljóst mikilvægi þess að vandað sé til undirbúnings ákvörðunar um viðbrögð þingsins þegar upp kemur ásökun um embættisbrot ráðherra er ekki að finna neinar leiðbeiningar um þetta undirbúningshlutverk í stjórnarskrá eða lögum. Engri tiltekinni fastanefnd þingsins ber að fjalla um slík mál ef þau koma upp og meta hvort ástæða sé til viðbragða, en í nágrannalöndum okkar hefur einstökum nefndum verið falin frumkvæðisskylda ef slík mál koma upp. Æskilegt væri að skýrt væri*

*kveðið á um það í þingskapalögum hvaða nefnd þingsins hefði þá skyldu og að skýrar reglur væru settar um málsmeðferð ef slík mál koma upp.*

*Því var lýst að vantraust er tvíþætt: Það getur verið úrræði vegna meintra brota ráðherra í starfi eða pólitískt úrræði til að knýja fram stjórnar- eða ráðherraskipti án þess að tengjast meintum brotum í starfi. Vegna þessa eru engar kröfur gerðar um rökstuðning fyrir vantrauststillögu eða um að ákveðin rannsókn fari fram áður en þingið samþykkir slíka tillögu. Ekki eru lagðar til neinar breytingar á þessu sviði en vísað til annarra kafla, einkum VI. kafla, um nauðsyn þess að reglur um rannsókn mála er varða ráðherra verði endurskoðaðar. Nefndin er þeirrar skoðunar að við endurskoðun stjórnarskrár ætti að taka til skoðunar hvort skerpa eigi á ákvæðum um þingræði í stjórnarskrá og fjalla þá e.t.v. um vantraust.*

*Í reynd víkja ráðherrar, sem eru gagnrýndir fyrir meint brot í starfi, vegna þrýstings frá flokki sínum eða til að valda honum ekki óþægindum. Þetta er ekki lagalegt úrræði vegna meintra brota ráðherra og um það gilda því ekki sérstakar réttarreglur. Hópurinn leggur ekki til neinar breytingar á þessu.*

*Hér hefur tíðkast óformleg gagnrýni á ráðherra í þingstörfum en einu formlegu viðbrögðin sem tengjast pólitískri ábyrgð eru vantrauststillögur. Nefndin bendir á að unnt er að beina slíkri gagnrýni í formlegan farveg með því að leggja fram og ræða þingsályktunartillögur sem fela í sér missterka gagnrýni á embættisfærslu ráðherra. Þannig fær umræða um embættisfærslu ráðherra formlegan enda óháð því hvort tillagan er samþykkt eða felld og stjórnarþingmenn fá tækifæri til að gera formlegar athugasemdir við embættisfærslu ráðherra án þess að fella þar með eigin stjórn.*

*Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar fer Alþingi með ákærvald í málum vegna tiltekinna brota ráðherra, þ.e. svokallaðra embættisbrota, en um slík brot er fjallað í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Sem dæmi um refsiverða háttsemi samkvæmt lögunum má nefna brot ráðherra gegn stjórnarskrá og öðrum landslögum sem og hirðuleysi eða afglöp ráðherra í embætti almennt. Sérstakur dómstóll, landsdómur, dæmir í slíkum málum á hendur ráðherrum, en um dómstóllinn gilda lög nr. 3/1963. Er dómstóllinn skipaður 15 dómurum, þ.e. fimm hæstaréttardómurum, dómstjóranum í Reykjavík, prófessornum í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands og átta dómurum kjörnum af Alþingi. Landsdómur hefur aldrei verið kallaður saman enda hefur aldrei reynt á refsíábyrgð ráðherra samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum. Sambærilegt fyrirkomulag gildir t.d. um ráðherraábyrgð í Danmörku og Noregi, en þar hefur í nokkur skipti reynt á slíka ábyrgð.*

*Með hliðsjón af tillögum vinnuhópsins um eflingu reglna um undirbúning ákvörðunar þingsins og skipan og málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum telur hópurinn að svo stöddu ekki sérstaka ástæðu til að víkja frá landsdómsfyrirkomulaginu, þ.e. að sérstakur dómstóll dæmi í málum er varða refsíábyrgð ráðherra. Færa má m.a. þau rök fyrir því að*

viðhalda núverandi fyrirkomulagi að ráðherrar eru hver fyrir sig æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins á sínu sviði og njóta því mikillar sérstöðu. Þá má ráðgera að hugsanleg brot þeirra á lögum að þessu leyti kynnu, a.m.k. í mörgum tilvikum, að teljast sérstæð með tilliti til algengra brota á refsilöggjöf. Af þeim sökum eru sterk rök fyrir því að sérstakar reglur gildi um embættisbrot slíkra aðila, til fyllingar ákvæðum refsilaga, þar á meðal ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940, auk þess sem það getur veitt þeim aðhald.

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. Nefndin telur einu gilda þó svo að þróunin hafi almennt verið sú að fækka sérdómstólum. Hins vegar telur hópurinn rétt að taka til athugunar hvort endurskoða megi samsetningu og málsmeðferð fyrir landsdómi. Þannig mætti leggja til að fækkað verði dómurum kjörnum af Alþingi til þess að draga úr pólitísku ívafi dómsins. Jafnframt að hinir sjö föstu dómáramur í landsdómi, þ.e. þeir sem eru sjálfkrafa skipaðir, komi ávallt úr röðum hæstaréttardómara í stað dómstjóra í Reykjavík og prófessors í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Skýring á núverandi fyrirkomulagi, þ.e. að þeir fimm dómáramur við Hæstarétt með lengstan starfsaldur sitji í landsdómi, er sú að þegar nógildandi lög um landsdóm voru sett voru hæstaréttardómáramur einungis fimm talsins. Þar sem þeim hefur fjölgað í níu er væntanlega ekkert því til fyrirstöðu að sjö þeirra sitji í landsdómi. Rétt er að taka fram að nokkur greinarmunur er á því að dómáramur Hæstaréttar taki sæti í landsdómi og að Hæstiréttur sem slíkur fari með dómsvaldið.

Nefndin telur að ekki sé ástæða til að afnema það fyrirkomulag að sérstök lög gildi um ráðherraábyrgð, þótt ekki verði talið að slík tilhögun sé beinlínis áskilin í stjórnarskrá, en ákveðin venja hefur skapast þar að lútandi. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að skerpa á orðalagi ákvæða laganna, m.t.t. aukinnar áherslu dómstóla á skýrleika refsheimilda. Má í því sambandi nefna 10. gr. laganna, en það ákvæði hefur verið gagnrýnt fyrir að vera of víðtækt og matskennt. Í IV.2. kafla er enn fremur lagt til að upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra verði lögfest í stjórnarskrá en jafnframt bent á að leggja megi áherslu á skylduna með breytingu á lögum um ráðherraábyrgð þar sem brot á henni væru gerð refsiverð líkt og gert er í Danmörku og Noregi. Loks telur nefndin að skýra verði nánar í lögum um ráðherraábyrgð að hve miklu leyti ákvæðum almennra hegningarlaga um almenn refsiskilyrði verði beitt um brot gegn lögum um ráðherraábyrgð, svo sem tilraunarákvæði 20. gr. hegningarlaga, o.fl.



## Heimildaskrá

### Alþingistíðindi.

Andenæs, Johs. (1998). Statsforfatningen i Norge. 8. utg. Tano Aschehoug. Oslo.

Ásta Möller (2006). „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu.“ Þjóðmál. Tímarit um stjórnsmál og menningu. 1. árg. 1. hefti. Bls. 73–78.

Bryndís Hlöðversdóttir (2005). „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar.“ Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2005. VI. bindi. Ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík. Bls. 71–85.

Christensen, Jens Peter (1997). Ministeransvar. Jurist- og økonomforbundets forlag. Århus.

Dokument nr. 14 (2002–2003). Dokument nr. 14. Rapport til Stortinget fra udvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Ósló.

Eiríkur Tómasson (2005). „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni.“ Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2005. VI. bindi. Ritstj. Róbert R. Spanó. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík. Bls. 117–142.

Eiríkur Tómasson (2006). „Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ Bifröst. Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst. Ritstj. Jóhann Haukur Hafstein. Háskólinn á Bifröst. Bifröst. Bls. 103–118.

Gunnar Helgi Kristinsson (2005), „Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi“, Rannsóknir í félagsvísindum VI – lagadeild, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2005, bls. 213–228.

Gunnar G. Schram (1999). Stjórnskipunarréttur. Háskólaútgáfan. Reykjavík.

Helset, Per og Stordrange, Bjørn (1998). Norsk statsforfatningsrett. ad Notam Gyldendal, Ósló.

Jørgen Albæk Jensen (1995). „Framtíð Landsdóms eftir Tamílamálið.“ Úlfjótur. 48. árg. 3. tbl. Bls. 310–312.

Lárus H. Bjarnason (1914). „Um landsdóminn.“ Árbók Háskóla Íslands. Fylgirit. Háskóli Íslands. Reykjavík.

Ragnhildur Helgadóttir (2009). „Framkvæmd þingræðisreglunnar.“ Væntanlegt í Saga þingræðis í 100 ár. Alþingi 2009.

Smith, Eivind (2008). Konstitusjonelt demokrati. Fagbokforlaget. Bergen.

Smith, Eva (1995). „Hæfi dómara í landsdómsmálinu.“ Úlfjótur. 48. árg. 3. tbl. Bls. 308–310.

Starfsskilyrði stjórnvalda (1999). Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu. Forsætisráðuneytið. Reykjavík.

Zahle, Henrik (1998), Dansk Forfatningsret 2 – Regering, forvaltning og dom, Christian Ejlers' Forlag, Kbh.

Zahle, Henrik (1999), Dansk Forfatningsret I – Institutioner og regulering, Christian Ejlers' Forlag, Kbh.

## VIII. Eftirlitsstofnanir Alþingis

Í I. kafla er vikið að því að tvær sjálfstæðar eftirlitsstofnanir starfi á vegum Alþingis, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis. Þar var einnig gerð stuttlega grein fyrir hlutverki þeirra eins og því er lýst í gildandi löggjöf. Í II. kafla var enn fremur vikið að aðdraganda að tilflutningi Ríkisendurskoðunar árið 1987 og stofnun embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 og hvaða markmið lágu til grundvallar þessum breytingum. Hér verður þráðurinn tekinn upp og vikið almennt að stöðu þessara stofnana gagnvart Alþingi að þeim einstöku verkefnum sem þær sinna samkvæmt gildandi löggjöf og hafa sérstaka þýðingu fyrir eftirlitshlutverk Alþingis.

Í samþykkt forsætisnefndar er ekki sérstaklega óskað eftir því að vinnuhópurinn athugi hlutdeild eftirlitsstofnana Alþingis í eftirliti þingsins með framkvæmdarvaldinu. Eftir sem áður er rétt að fjalla um störf þeirra í samhengi við almenna umfjöllun um þingeftirlit og þá einkum í ljósi möguleika þingsins til að nýta sérþekkingu þessara stofnana og þau úrræði sem felast í lögbundnum heimildum þeirra til að taka mál til rannsóknar. Fjallað verður um hvort ástæða sé til breytinga á reglum sem fjalla um þessi atriði. Vinnuhópurinn telur það hins vegar ekki falla undir verksvið sitt að gera tillögur að breytingum á reglum um starfssvið og hlutverk stofnananna eða um starfsemi og verklag þeirra.

### 1. Ríkisendurskoðun

Verkefni Ríkisendurskoðunar tengjast yfirleitt með einum eða öðrum hætti fjárstjórnarvaldi Alþingis og eftirliti með fjárreiðum ríkisins. Veigamesta verkefnið lýtur að fjárhagsendurskoðun ríkisins en stofnunin annast endurskoðun ríkisreiknings og reikninga einstakra ríkisstofnana og annarra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins. Í tengslum við almenna fjárhagsendurskoðun sinnir stofnunin einnig athugun á innra eftirliti ríkisstofnana og upplýsingakerfum. Stofnunin annast einnig stjórnarsýsluendurskoðun sem miðar fyrst og fremst að því að upplýsa hvort starfsemi á vegum ríkisins sé rekin á hagkvæman og skilvirkan hátt. Þá er Ríkisendurskoðun enn fremur ætlað að hafa eftirlit með því hvernig stjórnvöld framfylgja áætlunum, lagafyrirmælum og skuldbindingum á sviði umhverfismála, sem er svokölluð umhverfisendurskoðun. Eftirlit með framkvæmd fjárlaga er jafnframt sérstakur þáttur í starfsemi Ríkisendurskoðunar.

Framangreind verkefni koma ýmist beint eða óbeint fram lögum nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun. Þessi verkefni skarast þó oft í framkvæmd.<sup>440</sup> Nokkurrar tilhneigingar hefur einnig gætt á síðari árum að fela stofnuninni sérstök fjárhagsleg verkefni sem ekki koma fram í almennum lögum um Ríkisendurskoðun. Þessi verkefni tengjast ekki í öllum tilvikum meginhlutverki stofnunarinnar. Dæmi um verkefni af þessu tagi er eftirlit með reikningsskilum sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, sbr. lög nr. 19/1988. Þá annast Ríkisendurskoðun eftirliti með fjármálum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda samkvæmt lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og upplýsingaskyldu þeirra.

Öll endurskoðun og eftirlitsstarfsemi Ríkisendurskoðunar fer fram á vegum þingsins og er mikilvægur liður í lýðræðislegu eftirliti með því hvernig sameiginlegum fjármunum samfélagsins er ráðstafað. Umfang þessara verkefna er hins vegar mikið og því ljóst að einstök mál geta ekki komið til kasta Alþingis nema í takmörkuðum mæli. Þá eru mörg þessara verkefna þess eðlis að þau kalla ekki á eftirfylgni af hálfu þingsins.

Erfitt er að segja nákvæmlega til um hvaða mál, sem Ríkisendurskoðun er ætlað að fjalla um, eiga erindi til Alþingis. Það hlýtur ávallt að ráðast að miklu leyti af pólitísku mati. Eðlilegt er að niðurstöður Ríkisendurskoðunar um mögulegar breytingar á starfsemi ríkisins sem kalla á lagabreytingar komi til kasta Alþingis. Það á einnig við þegar mál fjallar um alvarleg frávík frá þeim viðmiðunum sem stjórnvöldum eru sniðin í rekstri sínum, einkum ef það getur varðað ráðherra ábyrgð. Skýrslur Ríkisendurskoðunar til Alþingis geta því verið mikilvægur liður í eiginlegu þingeftirliti og skapað forsendur fyrir því að ábyrgð ráðherra sé tekin til athugunar á vettvangi þingsins. Það er einkum á þremur sviðum sem það getur gerst: við fjárhagsendurskoðun, stjórnsýsluendurskoðun og við eftirlit Ríkisendurskoðunar með framkvæmd fjárlaga. Þessir þættir verða því teknir til nánari athugunar í þessum kafla. Einnig verður fjallað um heimildir þingsins til að óska eftir athugun Ríkisendurskoðunar á einstaka málum. Fyrst er þó rétt að víkja stuttlega að stöðu stofnunarinnar gagnvart Alþingi.

## 1.1 Staða stofnunarinnar gagnvart Alþingi

Þó að Ríkisendurskoðun starfi á vegum Alþingis nýtur stofnunin sjálfstæðis í störfum. Sjálfstæði hennar kemur fram í nokkrum ákvæðum laga nr. 86/1997, einkum 3. og 10. gr., auk þess sem það er rótgróið viðmið í öllum samskiptum milli þingsins og Ríkisendurskoðunar sem og á milli stofnunarinnar og ráðuneyta. Með því er reynt að tryggja að

---

<sup>440</sup> Ríkisendurskoðun (2009), Ársskýrsla 2008, bls. 8. Sjá:

[http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2009/arsskyrsla\\_2008.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2009/arsskyrsla_2008.pdf).

trúverðugleiki stofnunarinnar bíði ekki hnekki þó að hún kunni að blandast inn í mál sem leiða til átaka á sviði stjórnmalanna. Sjálfstæðið birtist einkum á þrjá vegu:

*Í fyrsta lagi* ákveður hún sjálf hvernig verkefnum hennar skuli hagað að því marki sem ekki er kveðið á um það í lögum. Alþingi getur því hvorki gefið henni fyrirmæli um einstök verkefni nema með sérstakri lagaheimild né almenn fyrirmæli um verklagið nema með því að breyta lögum.

*Í öðru lagi* hefur stofnunin sjálfstæða heimild til að leita beint til einstakra hluta stjórnsýslunnar til að afla skýringa og gagna auk þess sem hún ákveður sjálf hvernig hún beitir þeim faglegu viðmiðum sem gilda um framkvæmd endurskoðunar- og eftirlitsverkefna stofnunarinnar.

*Í þriðja lagi* er litið svo á að Ríkisendurskoðun eigi ákvörðunarvald um það hvort það falli að almennu hlutverki stofnunarinnar að taka til umfjöllunar mál sem Alþingi fer fram á í samræmi við heimildir í lögum nr. 86/1997. Ef til þess kæmi að stofnunin teldi beiðni stangast á við hlutverk sitt yrði Alþingi að leita annarra leiða til að fá það upplýst. Þá ákveður stofnunin sjálf efnistöð og verklag við athuganir sem Alþingi óskar eftir að stofnunin annist og hvenær skýrslu er skilað.<sup>441</sup>

Vinnuhópurinn telur mikilvægt að í öllum samskiptum Alþingis og Ríkisendurskoðunar sé þess gætt að grafa ekki undan trúverðugleika stofnunarinnar og að þingið virði faglegt og lagalegt sjálfstæði hennar. Því er það afstaða vinnuhópsins að þessi sjónarmið verði áfram lögð til grundvallar í samskiptum þingsins og Ríkisendurskoðunar. Vinnuhópurinn telur að þetta eigi einnig við þegar Alþingi fær skýrslur stofnunarinnar til umfjöllunar. Þó að skiptar skoðanir geti verið á vettvangi stjórnmalanna um ályktanir Ríkisendurskoðunar verða þingmenn að virða ákvarðanir hennar um afmörkun verkefnisins og þær faglegu forsendur sem hún leggur til grundvallar.

Ekki verður ekki séð að sérstöð þörf sé á því að draga þessi sjónarmið betur fram í þeim reglum sem gilda á þessu sviði.

## 1.2 Hlutur Ríkisendurskoðunar í þingeftirliti

### 1.2.1 Fjárhagsendurskoðun

Rekstur ríkisins er frábrugðinn rekstri fyrirtækja að því leyti að það er ekki rekið í hagnaðarskyni heldur í þágu samfélagslegra hagsmuna. Reikningar þess eru því ekki mælikvarði á árangur á sama hátt og reikningar fyrirtækja. Þá þarf að áætla fyrir fram útgjöld

---

<sup>441</sup> Ríkisendurskoðun (2009), Ársskýrsla 2008, bls. 7.

og tekjur ríkisins og leita heimilda fyrir þeim með fjárlögum frá Alþingi. Þessi sérstaða setur mark sitt á endurskoðun reikninga ríkisins.<sup>442</sup>

Hjá fyrirtækjum í atvinnurekstri miðar endurskoðunin að því að staðreyna fjárhæðir og skýringar í ársreikningum með tilteknum aðferðum og sannreyna að reikningsskilin séu í samræmi við ákvæði ársreikningslaga og reikningsskilastaðla. Þar er lagt mat á hvort hætt sé við því að annmarkar séu á reikningnum m.a. í ljósi þess hvernig staðið er að innra eftirliti hjá fyrirtækinu og þeim reikningsskila- og matsaðferðum sem stjórnendur þess nota við gerð hans. Ef reikningsskilin eru talin uppfylla þessi skilyrði árita endurskoðendur ársreikninginn þar sem fram kemur að hann gefi glögga mynd af afkomu fyrirtækisins.

Fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu byggist á sömu forsendum. Í 8. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, segir að fjárhagsendurskoðun skuli m.a. miða að því að reikningsskil gefi glögga mynd af rekstri og efnahag í samræmi við góða reikningsskilavenju. Þá ber að kanna innra eftirlit stofnana og fyrirtækja sem Ríkisendurskoðun endurskoðar og aðgæta hvort það tryggi viðunandi árangur. Sérstaða fjárhagsendurskoðunar hjá ríkinu felst einkum í því að þar ber að gæta að því að reikningar séu í samræmi við heimildir fjárlaga, fjáráukalaga og annarra laga, lögmæt fyrirmæli, starfsvenjur og samninga um rekstrarverkefni þar sem það á við. Svo víðtækt lögmætiseftirlit fer ekki fram við endurskoðun einka-fyrirtækja í atvinnurekstri. Þá er það hluti fjárhagsendurskoðunar skv. 8. gr. laganna að kanna og votta áreiðanleika kennitalna um umsvif og árangur af starfsemi stofnana ef þær birtast með ársreikningi. Slíkar kennitölur eru almennt ekki af sama meiði og kennitölur um fjárhagslegan árangur af atvinnurekstri. Þá eru önnur viðmið að einhverju leyti lögð til grundvallar við fjárhagsendurskoðun hjá ríkinu, þar sem tekið er mið af stöðlum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI), lögum um fjárreiður ríkisins auk ársreikningslaga.

Eins og fram kemur í 1. gr. laga nr. 86/1997 og 6. gr. fjárreiðulaga, nr. 88/1997, annast Ríkisendurskoðun endurskoðun ríkisreiknings. Ríkisreikningur er eins konar samstæðureikningur ríkisins sem sýnir heildarstöðu ríkissjóðs ár hvert og afkomu annarra rekstrareininga sem ríkið á að hluta eða öllu leyti.<sup>443</sup> Skylt er að leggja endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins reikningsárs fyrir Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að þing kemur saman að hausti, sbr. 7. gr. fjárreiðulaga. Ekki er þó lagt fram sérstakt frumvarp til laga um samþykkt ríkisreiknings eins og áður tíðkaðist heldur eru svokölluð lokafjárlög lögð fram þar sem leitað er heimilda til uppgjors á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum

---

<sup>442</sup> Christensen, Peter (1998), Statens revision, bls. 1.

<sup>443</sup> Ríkisreikningnum er skipt í fimm hluta sem auðkenndir eru með bókstöfunum A, B, C, D og E. Undir A-hlutann falla langflestir ríkisaðilar svo sem æsta stjórn ríkisins, ráðuneytin, ríkisstofnanir og flestir sjóðir. Undir hina hlutana falla ríkisfyrirtæki á markaði, lánastofnanir, fjármálastofnanir og sameignar- og hlutafélög sem ríkið á að hálfu eða meira.

sem ekki eru fluttar milli ára, sbr. 45. gr. fjárreiðulaga. Samþykkt þeirra felur hins vegar í sér staðfestingu Alþingis á ríkisreikningi.<sup>444</sup> Frumvarpi til lokafjárlaga er vísað til fjárlaganefndar. Í nefndarálit hennar er auk umfjöllunar um afkomu ríkissjóðs oft að finna gagnrýni og ábendingar um atriði sem hún telur að almennt þurfi að bæta í rekstri ríkisins og framkvæmd fjárlaga.<sup>445</sup>

Endurskoðun ríkisreikningsins byggist á endurskoðun reikninga einstakra ráðuneyta, stofnana, sjóða og ýmissa annarra ríkisaðila, sbr. 6. gr. laga nr. 86/1997. Þessari endurskoðunarvinnu lýkur með áritun á reikningana og/eða endurskoðunarbréfum til viðkomandi stofnana og ráðuneyta. Afstaða og ábendingar Ríkisendurskoðunar í endurskoðunarbréfum eru jafnan ekki lagðar fyrir Alþingi eða birtar opinberlega (gráar skýrslur) nema stofnanirnar taki ákvörðun um það. Hér er litið svo á að Ríkisendurskoðun sé í beinu ráðgjafahlutverki við stjórnábyrgð sem endurskoðandi viðkomandi rekstrar og talið mikilvægt að þeir sem bera ábyrgð á rekstrinum geti leitað beint til endurskoðanda síns um atriði sem betur mega fara við meðferð ríkisfjármuna án þess að það sé um leið gert opinbert. Ákvæði upplýsingalaga, nr. 50/1996, gilda eftir sem áður um aðgang að þessum gögnum eins og öðrum gögnum stjórnvalda.

Ríkisendurskoðun gefur árlega út sérstaka endurskoðunarskýrslu sem ber heitið Endurskoðun ríkisreiknings og hefur að geyma heildaryfirlit um fjárhagsendurskoðun stofnunarinnar á viðkomandi ári.<sup>446</sup> Þar er fjallað almennt um afkomu og fjárhagsstöðu ríkissjóðs og vikið að niðurstöðum endurskoðunar á efnahag A-hluta ríkissjóðs og á tekjum ríkissjóðs. Stór hluti hennar fjallar um framkvæmd fjárlaga þar sem almenn grein er gerð fyrir rekstrarniðurstöðu ráðuneytanna í ljósi fjárheimilda. Einnig er þar vikið að athugasemdum Ríkisendurskoðunar við halla og afgang á einstökum fjárlagaliðum og við önnur atriði í reikningshaldi stofnana. Greinargerð þessi er almenn og víkur ekki sérstaklega að einstökum málum.

Vinnuhópurinn er sammála því að fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar sé mikilvægur þáttur í heildarefirliti með ráðstöfun fjármuna ríkisins og fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Athugasemdir Ríkisendurskoðunar í einstaka málum geta átt erindi til Alþingis ef um alvarleg frávík frá fyrirmælum er að ræða. Dæmi eru um að Ríkisendurskoðun hafi

---

<sup>444</sup> Ákvæði í lokafjárlögum hvers árs kveður á um þetta en einnig má vísa til almennra athugasemda við frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins, sjá: Alþt. (1996–1997), A-deild, bls. 857 (þskj. 103, sjá: <http://www.althingi.is/alttext/121/s/0103.html>).

<sup>445</sup> Sjá t.d. nefndarálit um frumvarp til lokafjárlaga 2007, sjá: <http://www.althingi.is/alttext/136/s/0871.html>. Þar var m.a. fundið að aðgerðaleyfi ráðuneyta þegar gjöld væru umfram fjárheimildir auk þess sem bent var á fleiri atriði sem taka þyrfti til endurskoðunar.

<sup>446</sup> Ríkisendurskoðun (2009), Ársskýrsla 2008, bls. 11, sjá: [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2009/arsskyrsla\\_2008.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2009/arsskyrsla_2008.pdf).

kynnt skýrslur um fjárhagsendurskoðun á fundum fjárlaganefndar þar sem nefndarmenn hafa lagt fram spurningar og athugasemdir.<sup>447</sup>

Til að auka möguleika fjárlaganefndar til að fylgja slíkum málum eftir var á síðasta þingi (136. löggjafarþingi) samþykkt breyting á 10. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun. Þar er Ríkisendurskoðun heimilað að veita fjárlaganefnd Alþingis aðgang að gögnum sem hún aflar skv. 1. mgr. ákvæðisins.<sup>448</sup> Þagnarskylda hvílir á nefndarmönnum um þá vitneskju sem þeir fá í nefndinni ef ríkisendurskoðandi ákveður það. Þó að þessi breyting hafi einkum verið gerð til að fjárlaganefnd gæti fengið aðgang að gögnum um rekstur svokallaðra E-hluta fyrirtækja, þ.e. sameignar- og hlutafélaga sem ríkið á að hálfu eða meira, kann hún einnig að greiða fyrir því að fjárlaganefnd geti kynnt sér í trúnaði einstök mál sem koma upp við fjárhagsendurskoðun Ríkisendurskoðunar.

Í þessu sambandi áréttar vinnuhópurinn að eðlilegra sé að lögfesta í þingsköp almenna þagnarskyldureglu, sem taki m.a. til upplýsinga sem þingnefndir afla í tengslum við aðhalds- og eftirlitshlutverk sitt, fremur en að setja dreifð ákvæði um það í sérlög. Þá álitur vinnuhópurinn rétt að huga vandlega að því hvers konar mál kalli á inngríp fjárlaganefndar. Það er afstaða hópsins að það eigi almennt aðeins við í málum þar sem stjórn-sýslan virðist hafa brugðist, einkum ef ráðuneytin taka ekki með viðhlítandi hætti á þeim vandamálum sem upp koma í rekstri og fjármálum stofnana sem undir þau heyra.

### 1.2.2 Stjórnsýsluendurskoðun

Eins og áður segir eru reikningar ríkisins ekki eiginlegur mælikvarði á árangur af starfsemi hins opinbera. Þar þarf að horfa til fleiri þátta eins og hvort stofnun nær þeim markmiðum sem henni eru sett í lögum og öðrum fyrirmælum. Stjórnsýsluendurskoðun er ætlað að mæta þörf fyrir greiningu á þessum atriðum. Í 9. gr. laga nr. 86/1997 er vikið að þessu hlutverki Ríkisendurskoðunar en þar segir að stjórnsýsluendurskoðun felist í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.

---

<sup>447</sup> Hér má t.d. nefna að fjárlaganefnd beindi ýmsum spurningum og athugasemdum að Ríkisendurskoðun í tilefni af skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings 2007. Stjórnendur stofnunarinnar komu svo á fund nefndarinnar og gerðu grein fyrir svörum sínum.

<sup>448</sup> Ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga nr. 86/1997 er svohljóðandi: „Í störfum sínum skv. 6. og 9. gr. hefur Ríkisendurskoðun aðgang að öllum gögnum sem máli skipta, þar á meðal fylgiskjölum, skýrslum, bókum og bréfum. Þá getur Ríkisendurskoðun krafist upplýsinga og gagna sem geta haft þýðingu við störf hennar skv. 7. gr.“



Í framkvæmd er litið svo á að stjórn-sýsluúttektir Ríkisendurskoðunar feli í sér mat á frammistöðu stofnunar eða verkefnis þar sem horft er til þriggja atriða, hagkvæmni, skilvirkni og markvirkni, sem svo er kölluð. Athugun á hagkvæmni beinist að því hvort ráðdeildar sé gætt í rekstri ríkisins og kostnaði haldið í skefjum. Með skilvirkni er aftur á móti vísað til „hlutfallsins milli magns aðfanga og framleiddra eininga“.<sup>449</sup> Með athugun á skilvirkni virðist því einkum horft til þess hvort afköst starfseminnar séu viðunandi. Þegar markvirkni reksturs er tekin til athugunar er hins vegar lagt mat á hvort settum markmiðum í starfseminni hafi verið náð.

Stjórn-sýsluúttektir Ríkisendurskoðunar geta tekið til margra þátta í þeirri starfsemi sem er til athugunar, þar á meðal skipulags og stjórnkerfis ríkisins sem oftast er að meira eða minna leyti bundið í lög. Ákveðin hætta er á að slíkar athuganir fari inn á svið stjórn-mála þar sem leitað er sameiginlegrar úrlausnar á hagsmunamálum samfélagsins eftir lýðræðislegum leikreglum. Því er áréttað í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laga um Ríkisendurskoðun 1997 að heimildir til stjórn-sýsluendurskoðunar nái einungis til rekstrarlegra þátta en ekki á neinn hátt til ákvarðana, árangurs eða markmiða stjórn-málegs eðlis.<sup>450</sup> Það getur á hinn bóginn verið vandasamt að greiða úr því hvenær rekstri sleppir og stjórn-málin taka við. Í þessum athugasemdum endurspeglast þó viðleitni til að halda þessum sviðum aðgreindum.

Stjórn-sýsluendurskoðun felur ekki aðeins í sér mat á framangreindum atriðum heldur leggur Ríkisendurskoðun jafnan til einhverjar úrbætur. Þær lúta iðulega að breytingum á skipulagi, stjórnun og starfsaðferðum hjá ríkisstofnunum og öðrum sem stjórn-sýsluendurskoðunin beinist að. Hins vegar er þar almennt ekki tekin afstaða til þess hver beri ábyrgð á mistökum eða vanrækslu, enda beinist eftirlit stofnunarinnar fremur að því að færa rekstur og meðferð fjármuna ríkisins til betri vegar en að draga menn til ábyrgðar.

Athuganir, sem Ríkisendurskoðun annast á grundvelli heimildarinnar, eru ekki reglubundnar heldur ræðst það af starfsáætlun stofnunarinnar sjálfrar hvar borið er niður. Ráðuneyti og ríkisstofnanir óska jafnframt í nokkrum mæli eftir úttektum Ríkisendurskoðunar á sínum sviðum og er þá jafnan orðið við því. Stjórn-sýsluúttektir Ríkisendurskoðunar eru ávallt sendar hlutaðeigandi stjórnvöldum þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðum stofnunarinnar. Þá ber stofnuninni að gera fjárlaganefnd og þeim þingnefndum, sem viðkomandi málaflokkur fellur undir, grein fyrir niðurstöðum sínum, skv. 11. gr. laganna.

---

<sup>449</sup> Sjá upplýsingar á heimasíðu Ríkisendurskoðunar:

[www.rikisendurskodun.is/index.php?module=menu&menu\\_id=5&sub\\_menu\\_id=16&language=is](http://www.rikisendurskodun.is/index.php?module=menu&menu_id=5&sub_menu_id=16&language=is). Sótt í júní 2009.

<sup>450</sup> Alþt. (1996–1997), A-deild, bls. 2725 (þskj. 497, sjá: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0497.html>).

Mikilvægur þáttur í stjórnsýsluúttektum stofnunarinnar er að athuga hvort rekstur á vegum ríkisins sé í samræmi við þær forsendur og markmið sem Alþingi hefur lagt til grundvallar í lögum. Það er þó afstaða vinnuhópsins að almennt eigi að varast að líta á Ríkisendurskoðun sem álitsgjafa um túlkun laga enda er það almennt ekki hlutverk stofnunarinnar að taka afstöðu til ágreiningsefna um lagatúlkun. Á ákveðnum sviðum kann það þó að vera eðlilegt, t.d. þegar meta þarf hvort fylgt hafi verið fyrirmælum laga um fjárreiður ríkisins eða opinber innkaup.<sup>451</sup>

Ríkisendurskoðun er skylt að gera fjárlaganefnd og þeim þingnefndum, sem viðkomandi málaflokkur fellur undir, grein fyrir niðurstöðum stjórnsýsluúttekta sinna, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Forseti Alþingis ákveður til hvaða nefndar skýrslu er vísað, sbr. reglur forsætisnefndar um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar. Þingnefndir ákveða hins vegar sjálfar með hvaða hætti þær bregðast við skýrslunum. Athuganir þingnefnda á stjórnsýsluúttektum stofnunarinnar eru reistar á heimild þeirra til að taka upp mál að eigin frumkvæði skv. 26. gr. þingskapa.

Frá setningu núgildandi laga um ríkisendurskoðun 1997 virðast þingnefndir hafa gefið Alþingi sex sinnum skýrslu í tilefni af stjórnsýsluúttektum Ríkisendurskoðunar.<sup>452</sup> Þar hafa ýmis atriði sætt gagnrýni og bent hefur verið á atriði sem þurfi að bæta í rekstri og starfsemi ríkisins. Eins og fram kemur í V.2.1. kafla er þar almennt ekki tekin nein afstaða til ábyrgðar á mistökum eða vanrækslu heldur látið sitja við almennar ábendingar um skipulag og framkvæmd. Að þessu leyti bætir athugun þingnefndar oft litlu við skýrslur Ríkisendurskoðunar. Hins vegar telur vinnuhópurinn að stjórnsýsluúttektir Ríkisendurskoðunar séu mikilvægur grundvöllur eftirlits af hálfu Alþingis með fjárhagslegum ráðstöfunum framkvæmdarvaldsins.

### 1.2.3 Eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga er reglulegur liður í fjárhagsendurskoðun og kemur einnig til athugunar við stjórnsýsluúttektir Ríkisendurskoðunar. Í árlegri skýrslu um

---

<sup>451</sup> Sjá til hliðsjónar skýrslu Fróiland-nefndarinnar: Dokument nr. 14 (2002–2003), bls. 67.

<sup>452</sup> Málin lúta að innheimtusviði tollstjórans í Reykjavík (1999, sjá: <http://www.althingi.is/altext/125/s/0316.html>); rammamningum Ríkiskaupa (2001, sjá: <http://www.althingi.is/altext/126/s/1074.html>); kaupum ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu (2001, sjá: <http://www.althingi.is/altext/126/s/1075.html>); skattsvikamálum (2001, sjá: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0450.html>); tollframkvæmd (2002, sjá: <http://www.althingi.is/altext/127/s/0800.html>); fjárlagaferlinu (2002, sjá: <http://www.althingi.is/altext/127/s/1284.html>) og Próunarfélagi Keflavíkurflugvallar ehf. (2008, sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/1038.html>).

endurskoðun ríkisreiknings er gerð grein fyrir þessu eftirliti. Í 3. málsl. 1. gr. laga um Ríkisendurskoðun er þetta verkefni tilgreint sérstaklega og sú ályktun dregin að stofnunin eigi að taka þennan þátt einnig fyrir í sérstökum skýrslum. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun gefið árlega út eina eða fleiri slíkar skýrslur um framkvæmd fjárlaga innan ársins þar sem tekjur og útgjöld ríkissjóðs eru borin saman við fjárheimildir og gerð grein fyrir samanburði við fyrra ár. Í þessum skýrslum hefur einnig verið fjallað um rekstur einstakra stofnana, bæði um hallarekstur og ónýttar fjárheimildir þeirra. Þar hefur ítrekað komið fram gagnrýni á ráðuneyti fyrir að bregðast ekki við, þegar rekstur stofnana er ekki í samræmi við fjárlög, eins og kveðið er á um í reglugerð nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta.<sup>453</sup>

Almennt hafa skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga ekki komið til opinberrar umfjöllunar þingsins. Fjárlaganefnd tók þó skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga 2008 til umfjöllunar og álit nefndarinnar um hana var lagt fram á þingfundi. Þar var tekið undir þá almennu gagnrýni Ríkisendurskoðunar að framkvæmd fjárlaga væri alls ekki viðunandi.<sup>454</sup> Ekki var þó vísað til ákveðinna mála eða fjallað um ábyrgð einstakra ráðherra eða forstöðumanna. Vinnuhópurinn er sammála því að þessar skýrslur geti verið grunnur að frekari greiningu af hálfu þingsins á almennri gagnrýni Ríkisendurskoðunar þar sem ábyrgð einstakra ráðherra kann að koma til umfjöllunar.

### 1.3 Rannsóknarheimildir í þágu eftirlitshlutverks Alþingis

Ríkisendurskoðun hefur mjög ríkar heimildir til að kalla eftir upplýsingum og gögnum frá þeim aðilum sem falla undir starfssvið stofnunarinnar og geta haft þýðingu fyrir störf hennar. Sömuleiðis hefur Alþingi ákveðin úrræði til að fara fram á að Ríkisendurskoðun taki mál til athugunar og gefi skýrslu um þau. Þannig getur þingið nýtt sér þær rannsóknarheimildir sem Ríkisendurskoðun býr yfir í þágu eigin athugana á rekstri og starfsemi ríkisins að því tilskildu að málið falli undir verksvið Ríkisendurskoðunar. Með þessu hefur Alþingi enn fremur aðgang að sérþekkingu stofnunarinnar sem nýtist við rannsóknina. Hér er því augljóslega um mikilvæg úrræði að ræða í þágu eftirlits Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Þessi úrræði eru tvenns konar; skýrslur sem unnar eru að beiðni forsætisnefndar og greinargerðir sem verða til að frumkvæði fastanefnda þingsins.

---

<sup>453</sup> Sjá t.d. Ríkisendurskoðun (2008). Framkvæmd fjárlaga árið 2007, bls. 5–6, sjá: [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2008/Framkvaemd\\_fjarlaga\\_2007.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2008/Framkvaemd_fjarlaga_2007.pdf).

<sup>454</sup> Alþt. (2007–2008), A-deild, bls. 6136–6139 (þskj. 1187, sjá: <http://www.althingi.is/altext/135/s/1187.html>).

### 1.3.1 Skýrslubeiðni forsætisnefndar

Þingmenn, einn eða fleiri, geta óskað eftir því við forsætisnefnd að Ríkisendurskoðun taki einstök málefni til athugunar skv. 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Í seinni tíð er algengast að þingflokkur leggi fram slíka beiðni en einnig eru dæmi um að einn eða fleiri þingmenn óski eftir skýrslum Ríkisendurskoðunar. Beiðnir af þessu tagi eru að meðaltali u.þ.b. ein á ári og koma í langflestum tilvikum frá þingmönnum stjórnarandstöðunnar. Meginreglan er sú að forsætisnefnd fellst á beiðni þingmanna um skýrslu Ríkisendurskoðunar jafnvel þó að einn þingmaður standi að henni. Þó eru örfá dæmi þess að nefndin hafi hafnað slíkri beiðni. Engin dæmi eru um að forsætisnefnd hafi að eigin frumkvæði farið fram á að slík skýrsla sé unnin.

Orðalag ákvæðisins gefur til kynna að Ríkisendurskoðun beri skylda að taka mál, sem forsætisnefnd hefur samþykkt að beina til stofnunarinnar, til athugunar. Eins og fram hefur komið tekur stofnunin þó afstöðu til þess hvort málefnið heyri undir starfssvið hennar og hún getur því hafnað beiðninni ef hún telur að málið falli ekki að lögbundnu hlutverki Ríkisendurskoðunar. Enn fremur getur stofnunin á sömu forsendum afmarkað verkefnið nánar þannig að það rúmist innan verksviðs hennar. Slíkar beiðnir geta verið misumfangsmiklar, sumar tengjast ákveðnu máli sem er til umfjöllunar t.d. í fjölmiðlum,<sup>455</sup> aðrar eru almennari og taka til lengri tíma.<sup>456</sup>

Skýrslum um málið er skilað eins fljótt og unnt er en engir tímafrestrir gilda um mál af þessu tagi. Fyrst í stað voru beiðnir af þessu tagi lagðar fram á þingfundi og svör Ríkisendurskoðunar birt sem þingskjöl.<sup>457</sup> Frá 1990 hafa þessar skýrslur hins vegar verið sendar Alþingi án þess að koma til formlegrar umfjöllunar á þingfundum nema þingmenn geri niðurstöður stofnunarinnar að sérstöku umfjöllunarefni úr ræðustóli.

Vinnuhópurinn vill taka fram að í framkvæmd veitir úrræðið minni hluta þingmanna og jafnvel einum einstökum þingmanni færi á að fá tiltekið mál, sem varðar rekstur og fjármál ríkisins, rannsakað faglega af óháðum aðila. Þó að litlar takmarkanir séu á möguleika þingmanna til að óska eftir slíkri athugun hefur þessu úrræði verið beitt hóflega. Verkefni af þessu tagi koma því ekki niður á öðrum verkefnum Ríkisendurskoðunar. Ekki er talin ástæða til breytinga á reglum um þetta úrræði. Fjölgi beiðnum hins vegar úr hófi þannig að nauðsynlegt þyki að takmarka heimildina telur vinnuhópurinn

---

<sup>455</sup> Sjá t.d. [Ríkisendurskoðun] (2007), Greinargerð um samning ríkisins og Landsvirkjunar, sbr. [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2007/Landsvirkjun\\_%20samningur.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2007/Landsvirkjun_%20samningur.pdf). Sótt í júní 2009.

<sup>456</sup> Sjá t.d. Ríkisendurskoðun (2003), Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003, sbr. [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2003/einkavaeding.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2003/einkavaeding.pdf). Sótt í júní 2009.

<sup>457</sup> Sjá t.d. Alþt. (1988–1989), A-deild, bls. 3565–3566, 3603–3604, 3616–3622, 3676, 3816–3821 og 3841–3844.

mikilvægt að tryggja minni hlutanum áfram aðgang að Ríkisendurskoðun. Þá er að mati vinnuhópsins óaskilegt að forsætisnefnd beiti neitunarvaldi í auknum mæli en ekki ætti að grípa til þess nema forsætisnefnd telji málefnið falla utan verksviðs Ríkisendurskoðunar eða rannsókn á því samrýmist ekki eftirlitshlutverki þingsins. Verði gerðar breytingar á 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun má breyta orðalagi greinarinnar þannig að hún gefi ekki til kynna að forsætisnefnd hafi óskorað vald til að ákveða hvaða málefni verði lögð fyrir stofnunina.

### 1.3.2 Úttektir að frumkvæði þingnefnda

Nokkur dæmi eru um að þingnefndir óski eftir því að Ríkisendurskoðun athugi tiltekin mál þó að ekki sé um mörg tilvik að ræða. Ríkisendurskoðun hefur frá 1988 skilað af sér innan við tíu skýrslum og öðrum opinberum greinargerðum sem eiga rætur að rekja til samskipta við þingnefndir.<sup>458</sup> Slík beiðni kemur stundum fram á fundi með viðkomandi nefnd en einnig eru dæmi þess að skrifleg beiðni berist um slíka athugun. Það er háð mati stofnunarinnar hvort hún tekur erindið til athugunar og hvernig það er meðhöndlað.<sup>459</sup> Dæmi um athuganir af þessu tagi er skýrsla sem unnin var um sölu ríkisins á SR-mjöli hf. árið 1994<sup>460</sup> og stjórnarsýsluúttekt á Íbúðalánasjóði 2005 þar sem fjallað var um samninga sjóðsins við fjármálastofnanir sem voru liður í áhættustýringu sjóðsins.<sup>461</sup>

Þó að sérstaklega sé vikið að því í 11. gr. laga um Ríkisendurskoðun að þingnefndir geti átt frumkvæði að stjórnarsýsluúttektum samkvæmt 9. gr. og reikningsskilum samkvæmt 7. gr. laganna er alls ekki í öllum tilvikum vísað til þessara lagaákvæða í skýrslum eða greinargerðum sem unnar eru að beiðni þingnefnda. Frá 1988 til 1997 var heimild 11. gr. laganna takmörkuð við fjárlaganefnd en með nógildandi lögum var hún rýmkuð og látin ná til allra þingnefnda. Jafnframt var kveðið á um að forsætisnefnd setji reglur um beitingu heimildarinnar. Þó að slíkar reglur hafi ekki verið settar kemur það ekki í veg fyrir að Ríkisendurskoðun taki mál til athugunar í tilefni af beiðni þingnefnda.

Vinnuhópurinn bendir á að þetta úrræði er reist á heimild þingnefnda til að eiga frumkvæði að eftirliti með framkvæmd laga á sínu sviði, sbr. V. kafla. Verði sú leið farin að breyta nefndaskipan Alþingis og fela einni nefnd að hafa umsjón með undirbúningi mála

---

<sup>458</sup> Hér er byggt á skýrslum sem eru birtar á heimasíðu Ríkisendurskoðunar. Sjá

[http://www.rikisendurskodun.is/index.php?module=menu&menu\\_id=4&language=is](http://www.rikisendurskodun.is/index.php?module=menu&menu_id=4&language=is). Sótt í júní 2009.

<sup>459</sup> Alþt. (1996–1997), A-deild, bls. 5489 (þskj. 1236, sjá: <http://www.althingi.is/altext/121/s/1236.html>).

<sup>460</sup> Ríkisendurskoðun (1994), Skýrsla um sölu ríkisins á SR-mjöli hf. Sjá:

[http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_1994/srmjol.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_1994/srmjol.pdf). Sótt í júní 2009.

<sup>461</sup> Ríkisendurskoðun (2005), Íbúðalánasjóður. Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar. Sjá

[http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2005/ibudalanasjodur.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2005/ibudalanasjodur.pdf). Sótt í júní 2009.

er tengjast eftirlitshlutverki Alþingis væri skynsamlegt að endurskoða heimild 11. gr. laganna. Eðlilegt væri að sú nefnd gæti ein óskað eftir rannsókn Ríkisendurskoðunar á máli í samræmi við umsjónarhlutverk hennar á þessu sviði.

#### 1.4 Meðferð Alþingis á skýrslum Ríkisendurskoðunar

Hér hefur verið vikið að nokkrum tegundum skýrslna sem Ríkisendurskoðun leggur fyrir Alþingi. Annars vegar er um að ræða reglubundnar skýrslur sem lagðar eru árlega fyrir Alþingi. Í þennan flokk falla skýrslur um endurskoðun ríkisreiknings ásamt áritun á hann og skýrslur um framkvæmd fjárlaga sem sendar eru Alþingi. Þá ber stofnuninni skv. 12. gr. laga um Ríkisendurskoðun að semja ársskýrslu um störf sín og leggja fyrir Alþingi og skal fjárlaganefnd taka hana til umfjöllunar áður en hún kemur á dagskrá þingsins, sbr. 3. mgr. 25. gr. þingskapa. Hins vegar er um að ræða einstakar skýrslur um afmarkaðar úttektir Ríkisendurskoðunar. Flestar skýrslurnar í þessum flokki eru unnar í tilefni af stjórn-sýsluúttektum stofnunarinnar eða að beiðni forsætisnefndar eða einstakra þingnefnda.

Í þingsköpum er ekki vikið að meðferð þessara skýrslna ef frá er talin ársskýrsla Ríkisendurskoðunar. Árið 2008 setti forsætisnefnd aftur á móti reglur um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar þar sem komið er á ákveðnu skipulagi á meðferð Alþingis á þessum skýrslum, eins og vikið var að í V.2.1. kafla. Til grundvallar þessum reglum liggur sú meginregla að skýrslurnar séu unnar í þágu eftirlits af hálfu þingsins í heild en ekki fyrir einstaka þingmenn eða þingflokka sem kunna að hafa óskað eftir úttekt stofnunarinnar. Vinnuhópurinn telur að þetta sé skynsamleg afstaða sem beri að standa vörð um.

Samkvæmt reglunum tekur forseti Alþingis við öllum skýrslum og greinargerðum sem berast Alþingi skv. 7. og 9. gr., sbr. og 11. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Í þessum ákvæðum er fjallað um skýrslur sem stofnuninni er skylt að leggja fyrir Alþingi. Væntanlega yrði farið á sama hátt með úttektir sem unnar eru að beiðni forsætisnefndar þó að þær séu ekki alltaf unnar með vísan til þessara heimilda. Eðlilegt væri að þetta kæmi skýrt fram í reglunum. Þá er óljóst hvort reglurnar taki til greinargerða sem Ríkisendurskoðun vinnur að beiðni þingnefnda en virðast ekki falla undir 7. og 9. gr. laganna eins og dæmi eru um. Sama á við um greinargerðir sem Ríkisendurskoðun sendir Alþingi og eru unnar að frumkvæði stofnunarinnar. Dæmi um hið síðastnefnda er greinargerð Ríkisendurskoðunar um kaup og endurnýjun á Grímseyjarferju árið 2007, þar sem alvarlegar athugasemdir voru gerðar við framgöngu ráðuneyta og annarra aðila sem unnið höfðu að málinu.<sup>462</sup>

---

<sup>462</sup> [Ríkisendurskoðun]. Greinargerð Ríkisendurskoðunar um kaup og endurnýjun á Grímseyjarferju. Sjá: [http://www.rikisend.is/files/skyrslur\\_2007/Grimseyjarferja.pdf](http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2007/Grimseyjarferja.pdf). Sótt í júní 2009.

Í reglunum er forseta Alþingis falið að taka ákvörðun um hvort skýrsla eða greinargerð skuli send einhverri fastanefnd til umfjöllunar. Með þessu er leitast við að tryggja ákveðið samræmi og festu við töku slíkra ákvarðana. Eins og bent var á í V.2.1. kafla hafa allar skýrslur frá Ríkisendurskoðun sem sendar eru forseta Alþingis verið lagðar fyrir þingnefndir. Stjórnunarheimild forseta felur því fyrst og fremst í sér að hann ákveður hvaða þingnefnd fái skýrsluna til umfjöllunar. Þingnefnd ákveður hins vegar sjálf hvernig staðið skuli að málsmeðferð eftir að hún fær skýrsluna til athugunar, þar á meðal hverja hún boðar til fundar við sig og frá hverjum hún óskar skriflegra umsagna. Ríkisendurskoðandi á alltaf rétt á að koma á fund þingnefndar sem hefur skýrslu hans til umfjöllunar.

Þingnefndir geta skilað álitum um skýrslur Ríkisendurskoðunar ef þær telja ástæðu til. Hins vegar hvílir engin lagaleg skylda á þeim að gera það. Í reglunum er í þessu sambandi vísað til 2. másl. 31. gr. þingskapa en þar er fjallað um heimild þingnefnda til að gefa þinginu skýrslu um störf sín. Í samræmi við almennar reglur þingskapa getur þingnefnd jafnframt gert tillögu til þingsályktunar um efni skýrslunnar, sbr. 2. mgr. 26. gr. þingskapa. Slík tillaga getur ýmist falið í sér athugasemdir við stjórnarframkvæmdina eða ákúru, jafnvel vantraust á ráðherra eða ákvörðun um málshöfðun fyrir landsrétti, eins og vikið var að í V.2.1. og VII. kafla. Eru þá greidd atkvæði um tillöguna í samræmi við almennar reglur.

Þó að reglurnar séu ekki ítarlegar virðist almenn ánægja ríkja með þær. Ekki er þó mikil reynsla komin á framkvæmd þeirra enda skammt síðan þær voru samþykktar. Að óbreyttri nefndaskipan Alþingis telur vinnuhópurinn ekki ástæðu til breytinga á því fyrirkomulagi sem reglurnar kveða á um. Verði sú leið farin að koma á fót sérstakri þingnefnd sem fær það hlutverk að annast undirbúning þingeftirlitsmála kallar það sennilega á endurskoðun reglnanna.

## 2. Umboðsmaður Alþingis

Umboðsmaður Alþingis starfar eftir lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hlutverki hans er lýst í 2. gr. laganna en þar segir að umboðsmaður hafi í umboði Alþingis eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga á þann hátt sem nánar greinir í lögnum og tryggi rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Skal hann samkvæmt ákvæðinu gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnarsýsluhætti.

Ekki tíðkast að fela embættinu önnur verkefni en þau sem koma fram í lögnum. Hér verður nánar vikið að tengslum embættisins við Alþingi, einstökum verkefnum þess og hvernig starfsemi stofnunarinnar nýtist við eftirlit af hálfu Alþingis.

## 2.1 Í umboði Alþingis

Eftirlit umboðsmanns fer fram í umboði Alþingis eins og segir í 2. gr. laga um embættið. Sá sem gegnir embættinu er enn fremur kosinn af Alþingi. Embættinu er því ætlað að starfa á vegum Alþingis en er ekki hluti af starfsemi framkvæmdarvalds eða dómsvalds.

Eins og fram hefur komið er hlutverk Alþingis alls ekki einskorðað við löggjafarstarfið heldur verður þingið stöðu sinnar vegna að láta sig varða hvernig handhafar framkvæmdarvalds fara með það vald sem löggjafinn felur þeim. Þó er ljóst að þingið getur af ýmsum ástæðum ekki tekið til athugunar öll þau fjölmörgu lagalegu ágreiningsmál sem koma upp á ári hverju um ákvarðanir stjórnvalda. Þar verður þingið að velja og hafna og því eðlilegt að einungis alvarlegri mál, einkum þau sem kunna að varða ábyrgð ráðherra, komi til kasta þingsins.

Hugmyndin með starfsemi umboðsmannsembættisins virðist að einhverju leyti byggjast á þessari aðstöðu. Til að önnur ágreiningsmál en þau sem þingið lætur til sín taka sitji ekki á hakanum ákvað löggjafinn að Alþingi skyldi veita óháðum og faglegum trúnaðarmanni þingsins ákveðna hlutdeild í því valdi sem þingið hefur á grundvelli stöðu sinnar gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þess vegna fer eftirlitið fram „í umboði Alþingis“ og þetta er skýringin á heiti embættisins. Eftirlitið er síðan útfært í lögum um umboðsmann þar sem hlutverk hans og staða gagnvart þinginu, stjórnvöldum og borgurum landsins er skilgreind með ákveðnum hætti og að nokkru leyti óháð framangreindum forsendum.

Þó að eftirlit umboðsmanns tengist á þennan hátt stöðu Alþingis merkir það ekki að Alþingi geti hlutast til um störf embættisins og sagt umboðsmanni fyrir verkum. Grundvallarreglan í öllum samskiptum Alþingis og umboðsmanns er að embættið er sjálfstætt og óháð fyrirmælum frá Alþingi. Þessi einkenni birtast með eftirfarandi hætti:

*Í fyrsta lagi* hefur Alþingi engar heimildir til að fela embættinu að taka tiltekin mál til athugunar. Umboðsmaður ákveður því sjálfur hvaða kvartanir gefa tilefni til frekari athugunar og hvaða málefni hann tekur til skoðunar að eigin frumkvæði.

*Í öðru lagi* ræður umboðsmaður með hvaða hætti hann vinnur að athugun mála innan ramma laga um embættið. Löggjafinn getur vissulega breytt lögnum og sett ítarlegri reglur sem taka með almennum hætti á verkefnum umboðsmanns. Þá er kveðið á um það í lögum um umboðsmann að Alþingi geti sett sérstakar reglur um störf og starfshætti umboðsmanns. Slíkar reglur voru settar við stofnun embættisins 1988 en flest fyrirmæli þeirra voru tekin upp í ný lög um embættið sem tóku gildi 1997. Reglurnar hafa ekki verið endurnýjaðar.

*Í þriðja lagi* hefur umboðsmaður bein samskipti við stjórnvöld um þau mál sem hann fær til úrlausnar. Hann gefur stjórnvöldum kost á að skýra mál sitt og beinir álitum sínum



beint að þeim. Eftirlitið er því ekki reist á ábyrgð ráðherra gagnvart þinginu heldur byggist á sjálfstæðum grundvelli og getur náð til þess hluta opinberrar stjórnsýslu sem fellur utan ábyrgðar ráðherra. Umboðsmaður gefur Alþingi eftir sem áður árlega skýrslu um störf sín sem fær þar umfjöllun í samræmi við þingsköp.

Vinnuhópurinn bendir á að í nágrannalöndunum er almennt lagður grundvöllur að starfi umboðsmanna þjóðþinganna í stjórnarskrá. Eðlilegt er að huga að því við endurskoðun á stjórnarskránni að setja þar ákvæði er kemur a.m.k. í veg fyrir að löggjafinn geti lagt niður sjálfstætt eftirlit á vegum Alþingis í þágu réttaröryggis almennings.

Eins og fram kemur í II.6.2. kafla varð það sjónarmið ofan á, þegar umboðsmanns-embættinu var að lokum komið á fót hér á landi, að starfsemi umboðsmanns væri meira í þágu réttaröryggis almennings en eftirlitshlutverks Alþingis. Megináhersla var lögð á að gefa þeim, sem töldu sig hafa orðið fyrir rangsleitni af hálfu hins opinbera, kost á að leita til sérstaks og óháðs trúnaðarmanns Alþingis til að fá mat á því hvort aðgerðir stjórnvalda hefðu verið í samræmi við lög. Þessi afstaða hefur verið rauður þráður í starfi umboðsmanns frá stofnun embættisins enda rík áhersla lögð á hlutleysi embættisins gagnvart stjórnámálum líðandi stundar. Til að forðast að embættið blandist í pólitísk deilumál hefur því verið litið svo á að umboðsmaður eigi ekki að veita Alþingi aðstoð eða þjóna þinginu á neinn hátt.<sup>463</sup> Á sama hátt tekur umboðsmaður almennt ekki afstöðu til atriða sem Alþingi hefur þegar fjallað um eða eru til meðferðar í þinginu.<sup>464</sup> Þessi afstaða er í samræmi við þær áherslur sem ríkja í starfi umboðsmanna annars staðar á Norðurlöndum.<sup>465</sup> Í 2.3. kafla verður fjallað um hvort tilefni sé til að breyta þessum áherslum. Fyrst er þó rétt að lýsa aðeins nánar verkefnum embættisins.

## 2.2 Verkefni umboðsmanns Alþingis

Dagleg störf umboðsmanns lúta að athugun einstakra mál sem lokið er með því að hann lýsir afstöðu sinni til þess sem fram hefur komið í því. Athugun umboðsmanns getur annaðhvort hafist út af því að kvörtun berst embættinu yfir framgöngu stjórnvalds eða á grundvelli ákvörðunar umboðsmanns um að taka málið til athugunar að eigin frumkvæði. Enginn greinarmunur er gerður á tilgangi slíkra athugana eða verklagi þó að blæbrigðamunur kunni að vera á viðfangsefnum. Mál út af kvörtunum eru þó mun fyrirferðarmeiri í störfum umboðsmanns en mál sem hefjast að hans eigin frumkvæði.

---

<sup>463</sup> Sjá t.d. Kjartan Bjarni Björgvinsson (2008), Störf og starfshættir, bls. 244–245.

<sup>464</sup> Kjartan Bjarni Björgvinsson (2008), Störf og starfshættir, bls. 217–219.

<sup>465</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitutsjon, bls. 165.

Til að umboðsmaður geti tekið mál til skoðunar verður það að lúta að stjórnarsýslu ríkis eða sveitarfélaga. Með þessu er starfssvið embættisins afmarkað við handhafa framkvæmdarvalds en nær t.d. ekki til starfa Alþingis eða dómstóla. Þá falla ákvarðanir stjórnvalda utan starfssviðs umboðsmanns ef í lögum er ætlast til að menn leiti leiðréttingar með málskoti til dómstóla. Athuganir umboðsmanns geta beinst að hvers konar athöfnum stjórnvalda sem teljast hluti af stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Ekki er áskilið að um svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir sé að ræða enda hefur verið gengið út frá því að undir stjórnarsýslu falli hvers konar starfsemi sem handhafar framkvæmdarvalds hafa með höndum.<sup>466</sup> Umboðsmaður getur því til dæmis tekið til athugunar einstakar ákvarðanir stjórnvalda, almenn fyrirmæli þeirra svo og málsmeðferð og framkomu starfsmanna.

Lyktir mála hjá umboðsmanni falla í ákveðna flokka skv. 10. gr. laga um embættið. Telji umboðsmaður að kvörtun gefi ekki tilefni til þess að taka málið til frekari athugunar eða að skilyrðum sé ekki fullnægt til að umboðsmaður fjalli um það lýkur hann athugun sinni með tilkynningu um það. Hafi hann tekið málið til nánari athugunar getur hann látið það niður falla að fengnum skýringum eða leiðréttingum stjórnvaldsins og tilkynnir hann það bréflega til þess sem kvartaði og viðkomandi stjórnvalds. Ef umboðsmaður telur að athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða að brotið hafi verið gegn vönduðum stjórnarsýsluháttum lýkur hann málinu með álitum þar sem fundið er að athöfninni. Álitum er sent til stjórnvaldsins sem hlut á að máli. Ef tilefni athugunar umboðsmanns er kvörtun er álitum einnig sent til þess sem lagði fram kvörtunina. Algengast er að í álitinu komi fram ákveðin tilmæli um úrbætur. Slíkar úrbætur geta verið af ólíkum toga en algengt er að þar sé lagt til að málið verði endurupptekið eða að leitað verði leiða til að rétta hlut þess sem brotið var gegn.

Efnislega má flokka eftirlit umboðsmanns í þrjá flokka eftir þeim viðmiðum sem hann leggur til grundvallar athugunum sínum: lögmætiseftirlit; eftirlit með stjórnarsýsluháttum og löggjafareftirlit. Hér verður vikið stuttlega að hverjum flokki fyrir sig.

### 2.2.1 Lögmætiseftirlit

Með lögmætiseftirliti er átt við eftirlit með því að ákvarðanir stjórnvalda eigi sér stoð í lögum og að þau fylgi þeim lagafyrirmælum sem gilda um störf þeirra. Þar er bæði átt við almennar lagareglur eins og stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, og sérlög sem gilda um það svið sem athugunin beinist að. Umboðsmaður kannar ekki aðeins hvort settum lögum, sem Alþingi hefur samþykkt, hafi verið fylgt heldur einnig hvort athafnir stjórnvalda samrýmist óskráðum meginreglum, einkum á sviði stjórnarsýsluréttar, svo sem reglunni um

---

<sup>466</sup> Kjartan Bjarni Björgvinsson (2008), Störf og starfshættir, bls. 210–211.

málefnaleg sjónarmið (réttmætisreglan). Þá leggur umboðsmaður einnig mat á hvort stjórnvöld hafi fylgt stjórnsýslufyrirmælum sem gilda um störf þeirra.

### 2.2.2 Eftirlit með því að gætt sé vandaðra stjórnsýsluhátta

Þær viðmiðanir sem umboðsmaður beitir við eftirlitið takmarkast ekki við lagakröfur heldur er honum einnig ætlað að skoða vinnubrögð í stjórnsýslunni í ljósi krafna um vandaða stjórnsýsluhætti. Hugtakið vísar fremur til embættislegra dygða en lagaskyldu stjórnvalda, þar sem atriði eins og virðing, réttlæti og sanngirni eru höfð að leiðarljósi. Um leið og þetta hlutverk víkkar út heimild og skyldur umboðsmanns til eftirlits með athöfnum stjórnvalda gerir það starf hans óneitanlega vandasamara. Ekki er unnt að leita skýrra viðmiða um vandaða stjórnsýsluhætti í löggjöf auk þess sem slagkraftur skyldunnar fylgir ekki þeim athugasemdum sem settar eru fram á þessum grundvelli. Þá hefur dregið úr þýðingu þessa þáttar í eftirliti umboðsmanns eftir því sem löggjöf um vinnubrögð stjórnvalda og samskipti við almenning hefur orðið þróaðri.

### 2.2.3 Eftirlit með löggjöf

Umboðsmanni Alþingis er almennt ekki ætlað að veita ráðleggingar um lagasetningu. Hann skoðar því almennt ekki hvernig lagareglur eigi að vera úr garði gerðar heldur gengur út frá gildandi rétti við eftirlitið. Þetta er þó ekki án undantekninga því umboðsmanni er í lögum um embættið falið að tilkynna Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn ef hann verður var við að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Þegar litið er til athugasemda við frumvarp til laga um umboðsmann Alþingis sem samþykkt var 1988 virðist rúmur skilningur hafa verið lagður í hugtakið meinbugir. Það getur verið misræmi milli ákvæða, prentvillur, óskýr texti, mismunun milli manna og að stjórnvaldsfyrirmæli skorti lagastoð eða „hreinlega að telja verði ákvæði ranglátt mælt á huglægan mælikvarða“.<sup>467</sup> Í framkvæmd hefur umboðsmaður þó farið varlega við slíkt efnislegt mat á löggjöf enda hætt við að þá sé hann kominn inn á svið stjórn mála. Nálgun umboðsmanns er því fyrst og fremst reist á lagalegum forsendum.<sup>468</sup>

---

<sup>467</sup> Alþt. (1986–1987), A-deild, bls. 2562.

<sup>468</sup> Efnislegar athugasemdir hans við löggjöf hafa einkum beinst að því að lagafyrirmæli stangist á við mannréttindaákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlega sáttmála sem íslenska ríkið hefur fullgilt. Þá hefur hann talið ástæðu til athugasemda þegar lagareglur þykja höggva nærri almennum grundvallarsjónarmiðum stjórnsýsluréttar um réttaröryggi borgaranna. Sjá Kjartan Bjarni Björgvinsson (2008), Störf og starfshættir, bls. 216.

Þessi þáttur í starfi umboðsmanns lýtur að umbótum í lagasetningu og tengist því ekki þingeftirliti.

### 2.3 Umboðsmaður og þingeftirlit

Eins og fram hefur komið er ekki talið að það sé hlutverk umboðsmanns að veita Alþingi aðstoð við störf þingsins hvort sem þau lúta að lagasetningu eða eftirliti. Menn greina þar skýrt á milli stjórn mála og eftirlits umboðsmanns. Alþingi er þá talinn réttur vettvangur pólitískra ákvörðunartöku og að umboðsmaður eigi að halda sig fjarri þeim vettvangi til að viðhalda hlutleysi sínu og trúverðugleika.

Þó að þessi áhersla eigi sér samsvörun annars staðar á Norðurlöndum er hún ekki sjálfgefin. Í Bretlandi er umboðsmaður þingsins t.d. mun tengdari eftirlitshlutverki þingsins. Hann athugar mál sem þingið sendir honum og sérstök nefnd þingmanna (Select Committee on the Parliamentary Commissioner) fjallar síðan um skýrslur hans um einstök mál.<sup>469</sup> Að baki hlutverkaskiptingu Alþingis og umboðsmanns liggja einnig ákveðnar ímyndir, einkum um stjórn mál. Þar er litið á stjórn mál sem harðan vettvang hagsmuna- og flokksátaka þar sem sannleikanum sé stundum fórnað. Úrlausn lagalegra ágreiningsmála snúist aftur á móti um faglega greiningu lagalegra viðmiða og fyrirbyggjandi staðreynda í málinu. Umboðsmaður og aðrir sem treyst er til slíkra verka verði að gæta þess að „óhreinka sig ekki“ með því að blandast inn í átök stjórn mála þar sem stjórn og stjórnarandstaða takist á, oft ódregingilega. Draga má í efa að þessi einfalda mynd sé réttmæt enda kalla stjórn mál ekki síður á fagleg og vönduð vinnubrögð sem eru forsenda upplýstrar ákvörðunartöku. Þá er það eðlileg sanngirniskrafa að umfjöllun um ábyrgð á vettvangi stjórn mála eins og á öðrum sviðum sé reist á áreiðanlegum grunni.

Vinnuhópurinn telur eftir sem áður að forðast eigi að raska þeirri hlutverkaskiptingu sem hefur fest sig í sessi milli eftirlitsstarfa umboðsmanns Alþingis og starfsemi Alþingis. Því er ekki lagt til að Alþingi fái heimild til að óska eftir aðstoð umboðsmanns þegar spurningar vakna á vettvangi stjórn mála um hvort lög hafi verið brotin í stjórnsýslunni.<sup>470</sup> Rökin fyrir þeirri afstöðu eru þrjúþætt:

*Í fyrsta lagi* þjónar það litlum tilgangi að breyta viðteknum viðmiðum að þessu leyti ef aðrar leiðir eru færar til að ná því markmiði að leggja traustari grundvöll að mati Alþingis á því hvort stjórnsýslan hafi farið út fyrir heimildir sínar. Eins og hér hefur verið

---

<sup>469</sup> Sejersted, Fredrik (2002), Kontroll og konstitusjon, bls. 165 (neðanmálsgrein 74).

<sup>470</sup> Í þessu sambandi má benda á umfjöllun í kafla III.2.4.2.1 þar sem fram kemur að í Noregi hafi ákvæði, sem veitti Stórþinginu heimild til að senda mál til athugunar hjá umboðsmanni, verið afnumið með vísan til þess að heimildin ógnaði sjálfstæði embættisins.

vikið að er það t.d. hægt með því að fela einni fastanefnd með fagmenntuðu starfsliði umsjón með undirbúningi mála er varða ábyrgð ráðherra og með því að koma á fót rannsóknarnefndum utanþingsmanna í tilefni af slíkum málum.

*Í öðru lagi* felst mikill samfélagslegur ávinningur í því að til sé embætti, sem nýtur virðingar og trausts, og almenningur getur leitað til ef hann telur að stjórnvöld hafa beitt sig rangindum. Óæskilegt er að grípa til breytinga sem kunna með réttu eða röngu að grafa undan þeirri stöðu umboðsmanns í huga almennings.

*Í þriðja lagi* er eftirlit Alþingis með ráðherrum og þeirri stjórnsýslu sem hann ber ábyrgð á reist á lýðræðislegum eða pólitískum forsendum en er ekki nema að hluta lagalegs eðlis. Hætt er við að athuganir umboðsmanns, þar sem megináhersla er lögð á lögmætis-  
eftirlit, geti ekki veitt svör við öllum þeim spurningum sem vakna við hið pólitíska þing-  
eftirlit.

Annað mál er hvort ástæða sé til að umboðsmaður Alþingis gefi Alþingi skýrslu í fleiri tilvikum en nú er. Samkvæmt lögum um umboðsmann er honum ýmist skylt eða heimilt að gefa Alþingi skýrslu um störf sín eða einstök mál í eftirfarandi tilvikum:

*Í fyrsta lagi* ber honum að gefa Alþingi árlega skýrslu um störf. Í þeirri skýrslu eru reifuð öll helstu mál sem komu til kasta umboðsmanns á liðnu starfsári. Allsherjarnefnd fær skýrsluna til umfjöllunar og skilar álit um hana áður en hún kemur á dagskrá þingsins. Almennar umræður fara svo fram um hana en ekki tíðkast að fjalla þar ítarlega um einstök mál. Ljóst er að almenn skýrsla um liðið starfsár er í sjálfu sér ekki vel til þess fallin að leggja grunn að eiginlegu eftirlitshlutverki Alþingis.

*Í öðru lagi* tilkynnir umboðsmaður Alþingi ef hann verður þess var að meinbugir séu á lögum. Í framkvæmd er það gert með því að álit umboðsmanns er sent forseta Alþingis ásamt bréfi. Þessi þáttur í starfi umboðsmanns lýtur að umbótum í lagasetningu og tengist því ekki þingeftirliti eins og áður segir.

*Í þriðja lagi* getur umboðsmaður gefið Alþingi sérstaka skýrslu um það ef hann verður var við stórvægileg mistök eða afbrot stjórnvalds eins og það er orðað í 2. mgr. 12. gr. laga um embættið. Þessa heimild hefur umboðsmaður aldrei notað. Sennilega helgast það fremur af vilja til skýrrar aðgreiningar milli eftirlits umboðsmanns og stjórn mála-  
starfsemi heldur en að það sé mat umboðsmanns að stjórnvöld hafi aldrei sýnt af sér stórvægileg mistök.

Vinnuhópurinn telur rétt að breyta orðalagi 2. mgr. 12. gr. laga um umboðsmann til endurskoðunar þannig að ljóst sé að umboðsmanni beri skylda til að gefa Alþingi sérstaka skýrslu í þeim tilvikum sem þar er lýst. Slík breyting raskar að mati vinnuhópsins ekki hlutverkaskiptingu embættisins og Alþingis. Það er hins vegar óeðlilegt að það sé háð mati umboðsmanns hvort ástæða sé til að gefa Alþingi sérstaka skýrslu um stórvægileg mistök eða afbrot ráðherra í starfi eða æðstu embættismanna ríkisins, enda hefur þingið það hlut-

verk að láta ráðherra sæta ábyrgð fyrir afgangi í starfi eða skort á eftirliti. Hugsanlega kann skýrslugjöf umboðsmanns til Alþingis að aukast í kjölfarið. Í tengslum við þetta atriði er rétt að benda á að eðlilegt er að forsætisnefnd setji reglur um þinglega meðferð á skýrslum umboðsmanns líkt og gilda um skýrslur Ríkisendurskoðunar en drög að slíkum reglum eru í vinnslu.

Álit umboðsmanns eru almennt birt á heimasíðu embættisins og hljóta oft athygli. Ekki verður hjá því komist að slík mál komi til umræðu á vettvangi þingsins. Þó er rétt að hafa í huga að aðeins fá þeirra mála, þar sem umboðsmaður gagnrýnir athafnir stjórnvalda, hafa þá pólitísku þýðingu að tilefni sé til að þingið taki þau upp. Flest þeirra fjalla um frávík frá málsmeðferð eða efnisreglum sem geta varðað mikilvæga hagsmuni aðila málsins en hafa oft ekki mikla almenna þýðingu. Þá varða aðeins hluti málanna ákvarðanir sem ráðherra á hlutdeild í eða gæti borið ábyrgð á.

Í ýmsum tilvikum er eðlilegt að þingið fylgi eftir málum sem hafa almenna þýðingu þó að umboðsmaður hafi ekki gefið Alþingi skýrslu um þau skv. 2. mgr. 12. gr. laga um umboðsmann. Bent er á að við setningu reglna um þinglega meðferð á skýrslum umboðsmanns svo og við hugsanlega endurskoðun á nefndaskipan Alþingis megi huga að því hvernig slík mál skuli tekin fyrir á Alþingi.

Við umfjöllun Alþingis um mál, sem umboðsmaður hefur tekið til athugunar, telur vinnuhópurinn rétt að leggja áherslu á að mál sé ekki tekið til formlegrar meðferðar, t.d. í þingnefnd, fyrr en umboðsmaður hefur lokið umfjöllun sinni um það. Ella er hætt við að umboðsmaður vísi málinu frá eða fresti meðferð þess uns ljóst er hvort málið fái einhverja meðferð af hálfu Alþingis með tilheyrandi tögum á afgreiðslu þess. Þá er eðlilegt að þingið virði þær faglegu forsendur sem liggja til grundvallar niðurstöðum umboðsmanns. Ef meiri hluti þingnefndar eða Alþingis dregur þær í efa er veruleg hætt á að það leiði til trúnaðarbrests milli embættisins og þingsins. Það á þó ekki að koma í veg fyrir að þingið geti tekið sjálfstæða afstöðu í málinu út frá eigin forsendum.

Jafnframt er eðlilegt að við mótun reglna í þingsköpum um meðferð trúnaðarupplýsinga til þingsins, sbr. ábendingar í IV. kafla, sé haft í huga að þingnefnd geti fengið aðgang að þeim gögnum sem liggja til grundvallar niðurstöðu umboðsmanns.

**Samantekt og ábendingar:** *Tvær eftirlitsstofnanir starfa á vegum Alþingis, Ríkisendurskoðun og embætti umboðsmanns Alþingis.*

*Athuganir sem Ríkisendurskoðun framkvæmir að eigin frumkvæði í samræmi við hlutverk sitt geta ótvírætt nýst Alþingi við þingeftirlit og gera það í nokkrum mæli. Hér verður þó að hafa í huga að eftirlitshlutverk Ríkisendurskoðunar er ekki af sama toga og eftirlitshlutverk Alþingis. Verkefni Ríkisendurskoðunar miða fyrst og fremst að því að færa rekstur og starfsemi ríkisins til betri vegar en ekki að draga einstaka menn til*

ábyrgðar. Almenn t þingeftirlit hefur hins vegar víðtækari tilgang þar sem ábyrgð ráðherra er í forgrunni þó að niðurstöður Alþingis geti einnig falið í sér ábendingar um úrbætur. Vinnuhópurinn telur að áfram eigi að leggja þessa verkaskiptingu til grundvallar. Ljóst er að skýrslur Ríkisendurskoðunar kalla því í mörgum tilvikum á frekari úrvinnslu af hálfu þingsins eigi þær að nýtast við eiginlegt þingeftirlit. Athugun leiðir þó í ljós að fátítt er að skýrslurnar séu notaðar sem grundvöllur undir nánari athugun á ábyrgð innan stjórn-sýslunnar.

Vinnuhópurinn telur að rekja megi ástæðuna fyrir þessu fyrst og fremst til pólitískra aðstæðna og hefða hér á landi en ekki til reglna sem gilda um starfsemi Ríkisendurskoðunar eða meðferð Alþingis á skýrslum stofnunarinnar. Vinnuhópurinn telur að ekki sé þörf á grundvallarbreytingum á þessum reglum. Þó er rétt að benda á að í reglum um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar megi fjalla með skýrari hætti um hvernig fara eigi með skýrslur og greinargerðir sem stofnuninni er óskýlt að leggja fyrir Alþingi en eru eftir sem áður sendar þinginu. Þá er rétt að taka þessar reglur til endurskoðunar ef sú leið verður farin að fela einni nefnd að hafa umsjón með verkefnum sem tengjast eftirlitshlutverki Alþingis og fela henni að fara yfir skýrslur Ríkisendurskoðunar.

Að mati vinnuhópsins fer Alþingi hóflega með lögbundnar heimildir sínar skv. 3. gr. og 11. gr. laga um Ríkisendurskoðun til að krefjast úttekta stofnunarinnar á einstökum málum sem falla að starfssviði hennar. Vinnuhópurinn telur að fara beri varlega í allar breytingar sem miða að því að stofnunin verði notuð í auknum mæli til að upplýsa viðkvæm pólitísk deilumál enda getur það veikt trúverðugleika stofnunarinnar ef niðurstöður hennar verða bitbein stjórn málaflökka. Þá má fjöldi mála ekki vaxa meira en svo að þau geti fengið viðhlítandi meðferð bæði af hálfu Ríkisendurskoðunar og Alþingis. Eftir sem áður eru heimildirnar mikilvæg rannsóknarúrræði fyrir þingið auk þess sem þær veita þinginu aðgang að sérþekkingu sem Alþingi býr ekki yfir í sama mæli.

Að óbreyttum forsendum eru ekki lagðar til breytingar á reglum um þessi úrræði. Komi fjölgun beiðna frá forsætisnefnd niður á öðrum verkefnum Ríkisendurskoðunar er að mati vinnuhópsins mikilvægt að ekki verði brugðist við með því að takmarka möguleika minni hlutans til að óska rannsóknar Ríkisendurskoðunar á einstökum málum. Þá er rétt að taka reglur um heimild þingnefnda til að óska eftir stjórn-sýsluúttekt til endurskoðunar verði sú leið farin að fela einni nefnd umsjón með undirbúningi mála er tengjast þingeftirliti Alþingis.

Starfsemi umboðsmanns Alþingis fer fram á vegum Alþingis. Þrátt fyrir það er litið svo á að eftirlit hans sé meira í þágu réttaröryggis borgaranna en eftirlitshlutverks Alþingis. Bæði í framkvæmd og samkvæmt gildandi lögum um umboðsmann nýtur umboðsmaður mikils sjálfstæðis í starfi og er litið svo á að embættinu sé ekki ætlað að vera

*Alþingi til aðstoðar. Vinnuhópurinn leggur til að þessi sjónarmið verði áfram lögð til grundvallar í störfum umboðsmanns og í tengslum embættisins við Alþingi. Ekki er því lagt til að settar verði reglur um að Alþingi geti lagt fyrir umboðsmann að taka einstök mál til athugunar. Vinnuhópurinn telur þó rétt að breyta orðalagi 2. mgr. 12. gr. laga um umboðsmann Alþingis þannig að ljóst verði að honum beri að gefa Alþingi skýrslu ef hann verður var við stórvægileg mistök eða afbrot stjórnvalds. Þá er æskilegt að ljúka við undirbúning að setningu reglna um þinglega meðferð á skýrslum umboðsmanns.*

*Óhjákvæmilegt er að mál, sem umboðsmaður hefur lokið umfjöllun um, geti haft pólitíska þýðingu, jafnvel gefið tilefni til ályktunar um ábyrgð ráðherra, þó að umboðsmaður hafi ekki gefið Alþingi skýrslu um málið. Slík mál eiga erindi til Alþingis og eðlilegt að huga að því við setningu reglna um þinglega meðferð á skýrslum umboðsmanns eða við endurskoðun á nefndaskipan Alþingis hvernig slík mál skuli tekin þar fyrir. Vinnuhópurinn telur þó rétt að gæta að því að athugun þingsins valdi ekki truflun á athugun umboðsmanns með því að taka málið of snemma upp á vettvangi Alþingis. Þá er lagt til að við mótun reglna um meðferð trúnaðarupplýsinga verði miðað við að þingnefndir geti fengið aðgang að þeim gögnum sem liggja til grundvallar niðurstöðum umboðsmanns.*

## Heimildaskrá

### Alþingistíðindi.

Christensen, Peter (1998), Statens revision. Regler og procedurer. Jurist og økonomforbundets forlag. Kh.

Dokument nr. 14 (2002–2003). Dokument nr. 14. Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Ósló.

Kjartan Bjarni Björgvinsson (2008). „Störf og starfshættir umboðsmanns Alþingis.“ Tímarit lögfræðinga. 2. hefti. Bls. 205–247.

Ríkisendurskoðun (2009). Ársskýrsla 2008. Ríkisendurskoðun. Rv.

Ríkisendurskoðun (2003). Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998–2003. Ríkisendurskoðun. Rv.

Ríkisendurskoðun (2008). Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008. Ríkisendurskoðun Rv.

[Ríkisendurskoðun] (2007). Greinargerð Ríkisendurskoðunar um kaup og endurnýjun á Grímseyjarferju. Ríkisendurskoðun. Rv.

[Ríkisendurskoðun] (2007). Greinargerð um samning ríkisins og Landsvirkjunar um yfirtöku vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár. Ríkisendurskoðun. Rv.



[Ríkisendurskoðun] (2005). Íbúðalánasjóður. Um aðdraganda og gerð lánasamninga sjóðsins við fjármálastofnanir vegna áhættustýringar. Ríkisendurskoðun. Rv.

Ríkisendurskoðun (1994). Skýrsla um sölu ríkisins á SR-mjöli hf. Ríkisendurskoðun. Rv.

Sejersted, Fredrik (2002): Kontroll og konstitusjon. Statsrettlige studier av Stortingets kontrollvirksomhet. Cappellen akademisk forlag. Ósló.

## IX. Tillögur og ábendingar vinnuhópsins

### Meginatriði:

Vinnuhópurinn leggur áherslu á að staða þingsins í stjórnskipuninni sé skoðuð markvisst og möguleikar Alþingis til að rækja eftirlitshlutverk sitt eflidir að sama skapi. Leggur hópurinn til að í þessu skyni sé réttur minni hluta til að sinna þingeftirliti og kalla eftir rannsókn mála aukinn, upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra lögfest og samráðsskylda þeirra við þingið fest í sessi í fleiri málum en nú er. Þá leggur hópurinn til að skýrar reglur séu settar í þingsköp um meðferð mála innan þingsins þegar ásakanir koma fram um meint brot ráðherra í starfi og að tiltekinni fastanefnd verði falið að undirbúa slík mál undir frekari ákvörðun þingsins. Þá leggur hópurinn jafnframt til að sett verði almenn lög um skipan og málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum.

### Almennar tillögur og tillögur varðandi samskipti Alþingis og handhafa framkvæmdarvalds

- 1) Vinnuhópurinn telur rétt að íhugað verði að skýra hlutverk Alþingis í stjórnskipuninni með því að setja sérstakt ákvæði um hlutverk þess í stjórnarskrá líkt og gert hefur verið í Noregi. Mætti með slíkri breytingu afmarka mun betur mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds í íslenskri stjórnskipan.
- 2) Hópurinn er þeirrar skoðunar að við endurskoðun stjórnarskrár ætti að íhuga hvort skerpa eigi á ákvæðum um þingræði í stjórnarskrá og fjalla þá e.t.v. um vantraust.
- 3) Vinnuhópurinn leggur til að lögfestar verði ákveðnar reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra. Vinnuhópurinn telur eðlilegt að reglan komi fram í stjórnarskrá.
- 4) Þingsályktanir og mál sem vísað er til ríkisstjórnarinnar geta falið í sér fyrirmæli til ríkisstjórnarinnar. Þótt slík fyrirmæli komi til framkvæmda í flestum tilvikum er ekki kveðið á um það í þingskapalögum að þau séu bindandi fyrir ríkisstjórnina en þó geta þau varðað mjög stór og flókin álitamál. Í ljósi þingræðisreglunnar og eftirlitshlutverks Alþingis verður að telja eðlilegt að slíkum fyrirmælum sé fylgt eftir af hálfu þingsins svo unnt sé að meta hvort og með hvaða hætti málum hefur verið framfylgt af hálfu framkvæmdarvaldsins. Hópurinn leggur því til að í þingskapalögum verði tekið upp ákvæði að norskri fyrirmynd sem skyldi ríkisstjórnina til að skila árlega skýrslu til þingsins um framfylgni ályktana frá þinginu og að tiltekinni nefnd innan þingsins verði falið að gefa álit um skýrsluna til þingsins, þar sem hún sé tekin til umræðu.

## Tillögur er snerta þingnefndir

- 1) Skipan og umgjörð fastanefnda þingsins hér á landi skapar ákveðna hættu á að þær starfi ekki nægilega sjálfstætt til að geta annast virkt eftirlit með ríkisstjórn sem nýtur stuðnings meiri hluta þingmanna. Vinnuhópurinn telur að draga megi úr hættu á að ráðherra reyni að hafa áhrif á hvernig skipað er í viðkomandi fastanefnd með því að fækka nefndum og láta starfssvið þeirra ná almennt til fleiri en eins ráðuneytis. Fleiri kostir fylgja slíkri fækkun nefnda og eðlilegt að mati vinnuhópsins að verkaskipting milli þeirra ráðist af forsendum þingsins en ekki áherslum ríkisstjórnar hverju sinni. Bent er á að ekkert á að vera því til fyrirstöðu að ein til tvær þingnefndir hafi verkefni sem gangi þvert á verkaskiptingu ráðuneytanna.
- 2) Lagt er til að tekið verði upp það fyrirkomulag að fela einni fastanefnd, sem gæti fengið heitið eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, eftirlitshlutverkið, án þess að það þýði að dregið verði úr heimildum annarra nefnda til eftirlits. Æskilegt væri að settar yrðu nokkuð nákvæmar reglur í þingsköp um starf slíkrar nefndar sem gæti enn fremur haft önnur verkefni á sviði stjórnskipunar og stjórnsýslu.
- 3) Hugleiða má hvort efni séu til að lögbinda rétt minni hluta nefndarmanna, einkum í eftirlits- og stjórnskipunarnefnd ef henni verður komið á, til að ákveða að rannsókn á máli hefjist. Það er í takt við alþjóðlegar áherslur í þingstörfum og byggist á þeirri staðreynd að það fellur almennt í hlut stjórnarandstöðu að halda uppi virku eftirliti þingsins með ríkisstjórn. Á sömu forsendum er einnig efni til að athuga hvort tryggja eigi rétt minni hluta nefndar til að krefjast opins eða lokaðs nefndarfundar í þágu þingeftirlits.
- 4) Hópurinn telur að draga megi eftirlitshlutverk þingnefnda skýrar fram í þingsköpum en nú er gert.
- 5) Þá telur hópurinn eðlilegt að sett verði ákvæði í þingsköp sem veitir þingnefndum heimild til að halda áfram rannsókn mála sem þær athuga á grundvelli frumkvæðisheimildarinnar í 26. gr. þingskapa milli löggjafarþinga en innan kjörtímabilsins.
- 6) Enn fremur má taka til athugunar hvort í þingsköpum skuli kveðið á um að fastanefndir eigi að fylgja eftir skýrslum frá Ríkisendurskoðun og eftir atvikum umboðsmanni Alþingis sem vísað er til þeirra í staðinn fyrir að þeim sé það heimilt.

## Tillögur sem snerta upplýsingaöflun þingmanna og þingnefnda

- 1) Vinnuhópurinn vill benda á að í 54. gr. stjórnarskrárinnar mætti geta þess að forseti Alþingis en ekki Alþingi veiti leyfi fyrir fyrirspurnum svo stjórnarskrárgrundvöllur fyrirspurna sé ótvíræður.
- 2) Orðalag 54. gr. stjórnarskrárinnar veitir ekki skýra stoð fyrir lagalegri skyldu ráðherra til að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum alþingismanna. Slíka skyldu er hins vegar hægt að leiða af ákvæðum þingskapa um þessi úrræði. Eðlilegt væri að ákvæði stjórnarskrár yrði fært til samræmis við þann almenna skilning að ráðherrum beri skylda til að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum.
- 3) Vinnuhópurinn bendir á að hvorki í stjórnarskrá né í almennum lögum er fjallað um aðgang Alþingis eða einstakra alþingismanna að gögnum í vörslu stjórnvalda. Lagt er til að settar verði sérstakar reglur í þingsköp um þetta atriði sem tryggi víðtækari aðgang en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum.
- 4) Það er afstaða vinnuhópsins að sú umgjörð sem fyrirspurnum er mörkuð skv. 49. gr. þingskapa miði ekki nægilega að því að gefa þingmönnum (aðallega úr stjórnarandstöðu) færi á að láta ráðherra standa reikningsskil gerða sinna. Utandagskrárumræður mæta heldur ekki fyllilega þessari þörf. Bent er á að bæta megi við reglur um fyrirspurnir eða utandagskrárumræður heimild til að leggja fram tillögu að ályktun í tengslum við umræðu um mál svo auðvelda megi þinginu að ljúka umfjölluninni þegar spurningar vakna um framgöngu ráðherra í starfi.
- 5) Vinnuhópurinn telur að Alþingi (alþingismenn) eigi almennt að eiga aðgang að upplýsingum sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt stjórnskipunarlegu hlutverki sínu, m.a. eftirlitshlutverki sínu. Bent er á að lögfesta megi þessa meginreglu, jafnvel setja í stjórnarskrá. Reglur um þagnarskyldu setja þó takmörk fyrir því að unnt sé að upplýsa um atriði sem leynt eiga að fara, sérstaklega þegar það er gert á opnum fundi. Það gildir þó einnig um lokaða fundi ef ekki er tryggt að lögum að gætt verði þagnarskyldu um upplýsingarnar. Lagt er til að lögfest verði a.m.k. heimild fyrir ráðherra til að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem annars eiga að fara leynt samkvæmt reglum um þagnarskyldu enda séu upplýsingarnar nauðsynlegar fyrir umfjöllun Alþingis. Meta þarf nánar hvort og þá í hvaða tilvikum tilefni sé til að leggja skyldu á ráðherra til að veita umbeðnar upplýsingar um mál sem leynt eiga að fara. Þá er rétt að huga sérstaklega að því að hvaða marki alþingismenn eigi að geta fengið upplýsingar um efni vinnugagna stjórnsýslunnar.
- 6) Í þessu sambandi er jafnframt nauðsynlegt að mati vinnuhópsins að setja nánari reglur er miða að því að tryggja örugga meðhöndlun trúnaðarupplýsinga og um þagnarskyldu alþingismanna.

- 7) Æskilegt er að mati vinnuhópsins að sett verði skýringarregla í þingsköp sem taki á því að hvaða marki upplýsingar um starfsemi hlutafélaga, sem eru að einhverju eða öllu leyti í eigu ríkisins, teljist vera opinbert málefni í skilningi 54. gr. stjórnarskrár og ákvæða þingskapa.
- 8) Bent er á að færa megi helstu meginreglur um opna nefndarfundir í þingsköp. Í tengslum við það er rétt að leiða hugann að því hvort setja eigi mismunandi reglur um framkvæmd nefndarfunda eftir tilgangi þeirra líkt og gildir í Noregi (eftirlitsfundir, upplýsingafundir o.s.frv.). Eðlilegt er að mati vinnuhópsins að réttaröryggi þeirra sem kunna í kjölfar umfjöllunar nefndar að sæta ákúrum, jafnvel vantrausti, sé betur tryggt en þegar nefndarfundur er aðeins haldinn til að afla upplýsinga. Þá er eðlilegt að í reglum um opna nefndarfundir sé tekið á því hvernig bregðast eigi við þegar óskað er upplýsinga sem þagnarskylda gildir um.

### **Tillögur um undirbúning og meðferð mála þegar grunur leikur á um brot ráðherra í starfi**

- 1) Þrátt fyrir augljóst mikilvægi þess að vandað sé til undirbúnings ákvörðunar um viðbrögð þingsins þegar upp kemur ásökun um embættisbrot ráðherra er ekki að finna neina leiðbeiningar um þetta undirbúningshlutverk í stjórnarskrá eða lögum. Engri tiltekinni fastanefnd þingsins ber að fjalla um slík mál ef þau koma upp og meta hvort ástæða sé til viðbragða, en í nágrannalöndum okkar hefur einstökum nefndum verið falin frumkvæðisskylda ef slík mál koma upp. Æskilegt væri að skýrt væri kveðið á um það í þingskapalögum hvaða nefnd þingsins hefði þá skyldu og að skýrar reglur væru settar um málsmeðferð ef slík mál koma upp. Telur hópurinn rétt að líta til Noregs í þessu sambandi, enda eðlilegt að slíkt undirbúningshlutverk væri á hendi eftirlits- og stjórnskipunarnefndar, verði henni komið á laggirnar.
- 2) Að því er pólitíska ábyrgð snertir bendir hópurinn á að unnt er að beina gagnrýni í formlegan farveg með því að leggja fram og ræða þingsályktunartillögur sem fela í sér missterka gagnrýni á embættisfærslu ráðherra. Þannig fær umræða um embættisfærslu ráðherra formlegan enda óháð því hvort tillagan er samþykkt eða felld og stjórnarþingmenn fá tækifæri til að gera formlegar athugasemdir við embættisfærslu ráðherra án þess að fella þar með eigin stjórn.
- 3) Með hliðsjón af tillögum um eflingu reglna um undirbúning og rannsókn mála sem varða ábyrgð ráðherra telur nefndin að svo stöddu ekki sérstaka ástæðu til að víkja frá landsdómsfyrirkomulaginu, þ.e. að sérstakur dómstóll dæmi í málum er varða refsíábyrgð ráðherra. Hópurinn telur þannig að mikilvægi úrbóta á eftirlitskerfinu sé brýnna á undirbúnings- og rannsóknarstigi en á dómstigi. Hins vegar kann að vera rétt að taka til athugunar hvort endurskoða megi samsetningu og

málsmeðferð fyrir landsdómi. Þannig mætti leggja til að fækkað verði dómurum kjörnum af Alþingi til þess að draga úr pólitísku ívafi dómsins. Jafnframt að hinir sjö föstu dómarmenn í landsdómi, þ.e. þeir sem eru sjálfkrafa skipaðir, komi ávallt úr röðum hæstaréttardómara í stað dómstjóra í Reykjavík og prófessors í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Skýring á núverandi fyrirkomulagi, þ.e. að fimm dómarmenn við Hæstarétt með lengstan starfsaldur sitji í landsdómi, er sú að þegar núgildandi lög um landsdóm voru sett voru hæstaréttardómarmenn einungis fimm talsins. Þar sem þeim hefur fjölgað í nú er væntanlega ekkert því til fyrirstöðu að sjö þeirra sitji í landsdómi. Rétt er að taka fram að nokkur greinarmunur er á því að dómarmenn Hæstaréttar taki sæti í landsdómi og að Hæstiréttur sem slíkur fari með dómsvaldið.

- 4) Nefndin telur að ekki sé ástæða til að afnema það fyrirkomulag að sérstök lög gildi um ráðherraábyrgð, þótt ekki verði talið að slík tilhögun sé beinlínis áskilin í stjórnarskrá, en ákveðin venja hefur skapast þar að lútandi. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að skerpa á orðalagi ákvæða laganna, m.t.t. aukinnar áherslu dómstóla á skýrleika refsheimilda. Má í því sambandi nefna 10. gr. laganna, en það ákvæði hefur verið gagnrýnt fyrir að vera of víðtækt og matskennt. Jafnframt ætti að taka til skoðunar hvort setja eigi sérstakt refsíákvæði um brot ráðherra á upplýsingaskyldu sinni gagnvart Alþingi, en slíkt ákvæði er t.d. að finna í dönsku ráðherraábyrgðarlögunum. Loks telur nefndin að skýra verði nánar í lögum um ráðherraábyrgð að hve miklu leyti ákvæðum almennra hegningarlaga um almenn refsiskilyrði verði beitt um brot gegn lögum um ráðherraábyrgð, svo sem tilraunarákvæði 20. gr. hegningarlaga, o.fl.

### **Tillögur er snerta rannsóknarnefndir**

- 1) Í fyrsta lagi skortir almenn lög um opinberar rannsóknarnefndir hér á landi en ekki hafa verið settar almennar reglur um málsmeðferð fyrir slíkum nefndum, um hæfi nefndarmanna, eða um réttarstöðu þeirra sem fyrir nefndirnar eru kallaðir. Hópurinn telur brýnt að úr þessu sé bætt með setningu laga um skipan og málsmeðferð fyrir slíkum nefndum.
- 2) Vinnuhópurinn telur nauðsynlegt að skilvirku ferli verði komið á innan þingsins um mat á því hvenær skipa skuli rannsóknarnefnd og um úrvinnslu skýrslna slíkra nefnda. Í því skyni leggur hópurinn til að tiltekinni fastanefnd (t.d. eftirlits- og stjórnskipunarnefnd, verði henni komið á laggirnar) verði falið að leggja mat á hvenær rétt sé að skipa rannsóknarnefnd og undirbúa tillögur til þingsins þar um. Jafnframt verði sömu nefnd falið að taka skýrslur allra þingskipaðra rannsóknar-

nefnda til umfjöllunar, gefa þinginu álit sitt um þær og undirbúa og gera tillögur um frekari aðgerðir þingsins.

- 3) Hópurinn telur jafnframt rétt að samhliða setningu slíkra laga verði afnumin heimild 39. gr. stjórnarskrárinnar til skipunar sérskipaðra rannsóknarnefnda þingmanna. Þetta verði þó einungis gert að jafnframt verði komið á laggirnar sérstakri eftirlits- og stjórnskipunarnefnd innan þingsins, sem hafi það hlutverk að gera athuganir á slíkum málum. Hópurinn telur nauðsynlegt að þingmenn geti í gegnum störf sín í slíkri nefnd gert athuganir á einstökum málum sem upp kunna að koma og fela í sér áskanir um brot í stjórnsýslunni. Þetta er þó að mati hópsins eðlilegra að gera í gegnum sérhæfða fastanefnd en með sérskipuðum nefndum þingmanna í kringum hvert og eitt mál.

### **Tillögur er snerta ytri eftirlitsembætti þingsins**

- 1) Vinnuhópurinn telur að ekki sé þörf á grundvallarbreytingum á þessu sviði en bendir á að í reglum um þinglega meðferð á skýrslum Ríkisendurskoðunar megi fjalla með skýrari hætti um það hvernig fara eigi með skýrslur og greinargerðir sem stofnuninni er óskilyt að leggja fyrir Alþingi en eru eftir sem áður sendar þinginu. Þá er rétt að taka þessar reglur til endurskoðunar ef sú leið verður farin að fela einni nefnd að hafa umsjón með verkefnum sem tengjast eftirlitshlutverki Alþingis og fela henni að fara yfir skýrslur Ríkisendurskoðunar.
- 2) Vinnuhópurinn telur rétt að taka til skoðunar hvort efni sé til að breyta orðalagi 2. mgr. 12. gr. laga um umboðsmann Alþingis þannig að honum verði skylt að gefa Alþingi skýrslu ef hann verður var við stórvægileg mistök eða afbrot stjórnvalds. Þá er æskilegt að ljúka við undirbúning að setningu reglna um þinglega meðferð á skýrslum umboðsmanns.