



*Andri Árnason er hrl. og adjúntur
við lagadeild Háskólans í Reykjavík.*

Andri Árnason:
RÁÐHERRAÁBYRGÐ*

EFNISYFIRLIT:

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

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

1. INNGANGUR¹

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

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

2. LÖG UM RÁÐHERRAÁBYRGÐ

2.1 Almenn

Eftir að stjórnskipunarlögin tóku gildi árið 1903 voru fljótlega sett

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

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

³ Alþt. 1962-1963, A-deild, bls. 152.

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

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

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

Endrum og sinnum hefur komið upp umræða á Alþingi um breytingar á lögum um ráðherraábyrgð, m.a. til þess að skerpa á ábyrgð ráðherra. Með þingsályktunartillögu, sem lögd var fram á 131. löggjafarþingi 2004-2005 af Jóhónnu 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.⁶

2.2 Ákærvald Alþingis

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

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

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

höfðun er í höndum ákærvaldsins. Þessi aðalregla gildir hins vegar ekki þegar höfðað er mál á hendur ráðherra vegna embættisbrota hans. Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar er það í höndum Alþingis að taka ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra. Ákvæði stjórnarskrárinnar kveður ekki beint á um að aðrir aðilar geti ekki einnig átt ákærurétt 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 lögum geti ekki átt sér stað ef Alþingi hefur ekki tekið ákvörðun um hana innan tiltekins frests, og í 1. gr. laga um landsdóm þar sem segir að landsdómur dæmi þau mál sem Alþingi lætur höfða gegn ráðherra út af embættisrekstri hans. Má því telja þennan skilning á 14. gr. stjórnarskrárinnar almennt viðurkenndan.⁷

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

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

Alþingi hefur aldrei samþykkt að höfða mál á hendur ráðherra.

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

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

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

2.3 Ákæra og kosning saksóknara Alþingis

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

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

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

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

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

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

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

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

Þegar Alþingi hefur tekið ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra kýs það mann til að sækja málið af sinni hendi, og annan til vara, ef hinn kynni að forfallast, samkvæmt 13. gr. ldl. 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 hljóðsjónar 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 fánlegra 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. ldl. 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. ldl.

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

2.4 Efnisreglur laga um ráðherraábyrgð nr. 4/1963

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

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

2.4.1 Gildissvið laganna

Í 1. mgr. 1. gr. laga rhbl. er ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar ítrekað, en þar segir að ráðherrar beri ábyrgð á 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.¹⁴ Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. rhbl. taka ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi einnig til ráðherra eftir því sem við á, eins og á við um aðra embættismenn. Orðalag ákvæðisins hefur þó ekki verið túlkað það bókstaflega að önnur brot gegn almennum hegningarlögum en þau sem falla undir kaflann um brot í opinberu starfi, geti ekki leitt til ábyrgðar ráðherra samkvæmt lögnum.¹⁵

2.4.2 Skilyrði ráðherraábyrgðar

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

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

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

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

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

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

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

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

ið tekin, án hans atbeina, af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju eða edli 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 edli- legar eða nauðsynlegar til framkvæmdar hennar. Það hvort sak- næmisskilyrði hafi verið fyrir hendi af hálfu ráðherra er metið í hverju tilviki fyrir sig.¹⁹

Ráðherra getur bakað sér refsíabyrgð með fernum hætti sam- kvæmt 3.–7. gr. laganna. Í fyrsta lagi getur refsíabyrgð 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 sam- ræmi við kenningar fræðimanna.²⁰

Hver einstakur ráðherra ber fyrst og fremst ábyrgð á sínum stjórn- athöfnum, hvort sem þær eru gerðar með eða án atbeina for- seta. Aðalreglan er sú að hver ráðherra fer einn með ákvörðunarvald um þau málefni sem undir hann heyra, þótt um þau sé fjallað á ráð- herrafundum eða í ríkisráði. Sumar ákvarðanir heyra þó undir ríkis- stjórnina 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 hlut- deildarmenn.²¹ Um hlutdeild í brotum er fjallað í 3., 4. og 5. gr. lag- anna.

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

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

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

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

lýtur að málefnum sem undir hann heyra. Séu embættisathafnir, sem atbeina forseta þarf til, vanræktar, hvílir ábyrgð vegna þeirrar van- rækslu á ráðherra þeim, sem málefnið heyrir undir, samkvæmt 4. gr. Enn fremur hvílir ábyrgð á hverjum þeim ráðherra, sem stuðlað hef- ur 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. Refsi- ábyrgð viðstaddra ráðherra er takmörkuð við hin tilgreindu atriði. Ábyrgðin er hér verulega þrengd frá tilsvareandi ákvæði í ráðherra- ábyrgðarlögum frá 1904. Áður voru þau túlkuð á þann veg að við- staddir ráðherrar væru samsekir ef þeir létu ekki bóka mótmæli gegn ákvörðun sem taldist refsiverð. Jafnframt var ekki nóg að annar ráð- herra mótmælti, heldur þurfti hann að biðjast lausnar, ef mótmæli hans voru ekki tekin til greina til að firra sig refsíabyrgð. Ákvæðið er ekki túlkað á þann veg nú, heldur verður ráðherra að hafa veitt athöfninni beinan stuðning sinn til að refsíabyrgð 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 refsíabyrgð.²²

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

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

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

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

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

2.4.3 Refsiverð embættisbrot

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) með því að leggja fyrir forseta til undirskriftar ályktanir, tilskipanir eða erindi, er fara í bága við lögin, eða með því að láta farast fyrir að útvega forsetaundirskrift undir ályktun, tilskipun eða erindi, þar sem hin er lögmaelt;
- 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 heimað er í lögum, eða verða þess valdur að slík framkvæmd farist fyrir.

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

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 slíki 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 í því ljósi áður en það samþykkir að höfða mál á hendur ráðherra, en endanlegt mat er þá undir landsdómi komið.

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

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

aðinum, þ.e. að ráðherra hafi séð eða átt að sjá það fyrir að verknaði var svo háttáð. 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.³²

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

Það getur stofnast skaðabótaskylda af hálfu ráðherra fyrir embættisbrot hans sem ráðherraábyrgðarlögin taka til, samkvæmt 13. gr. rhbl. Ef ráðherra hefur bakad 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 beitt svikum, sbr. 2. mgr. 13. gr. Ákvæðið var nýmæli við breytingu laganna árið 1963 en talið var rétt að takmarka bótaábyrgð ráðherra gagnvart ríkissjóði með þessum hætti.

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

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

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

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

2.5 Gagnrýni á fyrirkomulagið

Allt frá setningu laga um ábyrgð ráðherra Íslands hafa lögin sætt gagnrýni. Árið 1999 skilaði nefnd á vegum forsætisráðuneytisins skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda og fjallaði hún meðal annars um ákvæði 10. gr. rhbl. Nefndin kvað ákvæðið vera of almennt orðað og óljóst til að fullnægja meginreglunni um skýrleika refsheimilda, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnskrár. Nefndin benti á að kröfur til forms og efnis refsíákvæða hafi aukist töluvert á undanföllum árum, einkum vegna þróunar í mannréttindamálum. Jafnframt benti hún á að almennt 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 stjórnskrá eða öðrum landslögum, þ.e. afbrot þar sem ráðherra hefur ekki hagað embættisverkum sínum í samræmi við þær kröfur sem gera verður til góðra og samvisskusamra embættismanna, enda þótt framkvæmd viðkomandi embættisverka sé hvorki lögboðin né framkvæmdaleysi bannað. Ákvæðið kveður á um að ráðherra teljist sekur samkvæmt lögnum ef hann misbeitir

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

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

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

stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín og/eda 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 athöfnunum sem eru ekki ólögmetar samkvæmt öðrum landslögum, telur nefndin í raun leika vafa á því hvort verknadarlysing 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 stjórnáskýlunarmáls, hafi brot á þessum reglum flust undan a-lið 10. gr. yfir í 9. gr. rhbl. sem nær til brota ráðherra á almennum lögum.³⁷ Þá væri erfitt að sjá hvaða brot gætu fallið undir þetta ákvæði enda hefði aldrei reynt á það í framkvæmd. Nefndin lagði til að ástæða yrði tekin til þess hvort ekki væri ástæða til að ráðast í endurskoðun á lögnum.

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

Því hefur einnig verið varpað fram hvort ekki þurfi sérstaklega

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

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

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

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

að skoða hvort leggja eigi refsingu við því í lögum um ráðherraábyrgð ef ráðherra gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar, eða leynir mikilvægum upplýsingum. Eiríkur Tómasson prófessor fjallar m.a. um þetta álitafni 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 lagasetningu.

Í fyrsta lagi hvíli skylda á ráðherrum til að upplýsa þingið um þá starfsemi stjórnáskýlunnar 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 þingsmönnum, sbr. 54. gr. stjkskr. Það sé hins vegar ekki mælt fyrir um þessa skyldu berum orðum í stjórnarskrá eða almennum lögum.⁴¹ Það gæti því verið vafasamt að leggja refsingu við því, en það þætti þó eðlilegt að slíkt brot varðaði refsingu ekki síður en brot ráðherra gegn þagnarskyldu, sbr. 136. gr. alm. hgl., sbr. og 2. mgr. 1. gr. og b-lið 9. gr. laga nr. 4/1963.

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

Nokkrar tillögur hafa verið fluttar þess efnis að refsing verði lögð við brot ráðherra á upplýsingaskyldu. Til dæmis var í þingsályktunartillögu, sem lögð var fram á 131. löggjafarþingi 2004-2005 af Jóhönnu Sigurðardóttur o.fl., m.a. lagt til að refsíbyrgð yrði lögð við rangri eða villandi upplýsingagjöf ráðherra eða því að ráðherra haldi 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 hættu væri á því að röng upplýsingagjöf ráðherra gæti leitt til óvandaðrar málsmeðferðar í þinginu og lagasetningar sem byggðist á röngum forsendum.

Lög um ráðherraábyrgð og landsdóm hafa einnig verið gagn-

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

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

rýnd að því er það varðar, að í lögnum er ekki gert ráð fyrir því að fram fari sérstök rannsókn á ætluðum brotum ráðherra áður en Alþingi ákveður að höfða mál, sambærileg lögreglurannsókn í opinberum málum. Samkvæmt 22. gr. 1d. 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 milliðalausa sönnunarfærslu sem er hluti af réttlátri málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr., sbr. d-lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Frumskilyrði þess að lögum um ráðherraábyrgð verði beitt og Alþingi geti tekið afstöðu til þess, hvort ástæða sé til að höfða mál á hendur ráðherra, er að fram hafi farið ítarleg rannsókn á þeim sakargiftum sem bornar eru á ráðherra.⁴³ Samkvæmt 39. gr. stjkskr. er gert ráð fyrir að Alþingi geti skipað nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál er varða almenning. Þingið getur veitt þessum rannsóknarnefndum heimild til að taka skýrslur af embættismönnum og einstökum mönnum. Þetta úrræði hefur ekki verið notað hér síðustu áratugi, enda eru þingnefndir ekki vel til þess fallnar að rannsaka ásakanir í garð ráðherra, ekki síst vegna þess að flokkspólitísk sjónarmið setja oft mikinn svip á störf þeirra.⁴⁴

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

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

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

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

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

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

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

3. RÁÐHERRAÁBYRGÐ Í DANMÖRKU OG Í NOREGI

3.1 Danmörk

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

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

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

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

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

49 Bryndis Hliðversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005, bls. 73-74.

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

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

52 Ákvæðið er svohljóðandi: „En minister straffes, hvis han forsætlig eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivning, i øvrigt eller efter hans stillingsbeskaffenhed.“

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

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

Frá setningu fyrstu stjórnarskrár Dana 1849 hefur danska þjóðþingið alls fimm sinnum samþykkt að höfða mál á hendur ráðherra um fyrir ríkisréttinum. Eina málið þar sem reynt hefur á lögin um ráðherraábyrgð er hið fimmta í röðinni eða svokallað *Tamilámál*, sem danska þjóðþingið höfðaði gegn fyrrverandi dómsmálaráðherra landsins, Erik Ninn-Hansen, árið 1993.⁵⁶ Ninn-Hansen var gefið að sök brot gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaga með því að hafa um nokkurt skeið, þ.e. frá hausti 1987 og fram í ársbyrjun 1989, látið hjá liða 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 þálgildandi 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 hæli í þeim ólögmeta tilgangi að fá Tamila frá Sri Lanka, sem höfðu fengið hæli í Danmörku sem pólitískir flóttamenn, til að flytjast þangað aftur. Meiri hluti ríkisréttar, þ.e. 15 af 20 dómurum, dæmdi ráðherrann árið 1995 í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi fyrir refsivert brot gegn áður nefndri 1. mgr. 5. gr. laganna. 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

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

55 Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönsku lögunum um sama efni“, bls. 139-140.

56 Sjá jafnframt umfjöllun um *Tamilamálið* í grein Eiríks Tómassonar: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönsku lögunum um sama efni“, bls. 136-137.

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

3.2 Noregur

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

4. ÁLYKTANIR OG LOKAORÐ

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

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

Sá flokkur embættismanna sem fjallað er um í 10. gr. rhbl. og varðar brot á góðri ráðsmennsku er sem fyrr greinir mjög víðtækur og matskenndur. Ákvæðið kveður á um að ráðherra teljist sekur samkvæmt lögum 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 þá, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir. Ákvæðið ber þannig ákveðin merki vísireglu og virðist meðal annars getað falið í sér að lagt sé mat á það hvort viðbrögð ráðherra, hvort heldur í formi athafna eða athafnaleysis, varðandi tiltekna athöfn eða atburði sem haft geti áhrif á heill íslenska ríkisins, hafi verið forsvaranleg.

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

Að því er varðar ábyrgð ráðherra vegna athafna undirmanna þá

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

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

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

HEIMILDASKRÁ:

- Alþingistiðindi.
Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu“. *Þjóðmál, tímarit um stjórnmál og menningu*, 2006.
Bryndís Hlödversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005.
Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI*, Reykjavík 2005.
Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999.
Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Árósum 1997.
Lárus H. Bjarnason: „Um landsdóminn“. Í ritinu *Árbók Háskóla Íslands, fylgirit*, Reykjavík 1914.
Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsilheimilda“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2005.
Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík 2007.
Skýrsla nefndar um starfskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999.