

Bryndis Hlödversdóttir er lögfræðingur og starfar sem deildarforseti lagadeildar Háskólans á Bifröst. Hún átti sæti á Alþingi um 10 ára skeið. Hún stýrði vinnuhópi forsætisnefndar Alþingis um þingefirlit 2008-9.



Bryndis Hlödversdóttir:

SÉRSKIPADAR RANNSÓKNARNEFNDIR*

EFNISYFIRLIT:

1. INNGANGUR
2. RANNSÓKNARNEFNDIR Í DANMÖRKU
 - 2.1 Staðan fyrir setningu laga nr. 357/1999
 - 2.2 Lög um rannsóknarnefndir nr. 357/1999
3. OPINBERAR RANNSÓKNARNEFNDIR Í NOREGI
4. RANNSÓKNARNEFNDIR Á ÍSLANDI
 - 4.1 Rannsóknarnefndir þingmanna
 - 4.2 Rannsóknarnefndir sérfróðra einstaklinga utan þings
5. HVENÆR ER RÉTTLÆTANLEGT AÐ SKIPA RANNSÓKNARNEFND?
 - 5.1 Mál hafi „almennt mikilvægi“
 - 5.2 Tengsl máls við ríkisvaldið
 - 5.3 Umfang brots ekki þekkt og óljóst að hverjum grunur beinist
 - 5.4 Krafa uppi um óhlutdrægni og sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum
 - 5.5 Mál varðar upplýsingaskyldu ráðherra til þings
6. TAKMARKANIR Á UMBOÐI RANNSÓKNARNEFNDA
 - 6.1 Réttaröryggissjónarmið
 - 6.2 Rannsóknarnefnd má ekki fela dómvald
 - 6.3 Álitamál um mat á ábyrgð einstaklinga
7. NIÐURLAG

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

1. INNGANGUR¹

Á síðustu árum hefur það tíðkast í síauknum mæli hér á landi að skipa sérstakar rannsóknarnefndir til athugunar á einstökum mikilvægum málum sem upp koma í stjórnsýslunni og varða almanna-hagsmunum. Hér verða þessar nefndir kallaðar sérskipaðar (ad hoc) rannsóknarnefndir, sem felur í sér að þær eru skipaðar til rannsókna tiltekins máls og eru þannig frábrugðnar föstum rannsóknarnefndum sem eru skipaðar til ákveðins tíma til að sinna afmörkuðum málaflokkum, sbr. t.d. rannsóknarnefnd flugslysa og sjóslýsa.² Oftast hafa sérskipaðar rannsóknarnefndir það hlutverk að rannsaka meðferð opinbers valds og beitingu þess í stjórnsýslunni eða hjá opinberum stofnunum eða fyrirtækjum í opinberri eigu. Þeim er yfirleitt ætlað að bregða ljósi á málsatvik í málum sem hafa verið í opinberri umræðu, meðal annars í þeim tilgangi að meta hvort kalla skuli einstaklinga til ábyrgðar fyrir misfellur eða brot í opinberu starfi sínu. Hér á landi eru sérskipaðar rannsóknarnefndir yfirleitt kjörnar af þinginu eða á grundvelli ákvörðunar þess en í nágrannalöndunum þekkist einnig að þær séu skipaðar af ríkisstjórn eða einstökum ráðherrum án aðkomu þingsins. Fram undir miðjan áratug tuttugustu aldar voru þær gjarnan skipaðar þingmönnum á grundvelli heimildar í 39. gr. stjórnarskrárinnar en í seinni tíð hafa þær verið skipaðar sérfróðum einstaklingum sem ekki gegna þingmennsku og þá á grundvelli sérstakrar lagaheimildar eða þingsályktunar hverju³ sinni, þar sem umboð nefndarinnar hefur verið afmarkað.³

Ef ekki er unnt að beita hefðbundnum rannsóknarráðum til þess að bregða ljósi á málsatvik getur verið rétt að grípa til sérskipaðra rannsóknarnefnda.⁴ Í ljósi þess að slíkar nefndir hafa hvorki afmarkað valdsvið né varanlega stöðu í stjórnkerfinu er stjórnskipuleg staða þeirra veik og við notkun þeirra vakna óeitanlega upp spurningar um það hvenær réttlætlegt sé að nota slík úrræði, hvort notkun þeirra sé háð einhverjum takmörkunum og ef svo, þá hverjum. Verður það meginviðfangsefni greinar þessarar að leitast við að svara slíkum spurningum, ásamt því að lýsa því eftir hvaða lögmálum slíkar nefndir eru skipaðar og hvaða verkefni

1 Grein þessi er að mestu leyti unnin á haustdögum 2009 í fræðimannsbúð Jóns Sigurðssonar í Kaupmannahöfn, en hluti af efninu byggir á efni úr skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um þingefirlit, sem höfundur stýrði, sjá *Eftirlit Alþingis með framkvæmdaavaldinu – Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdaavaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf*. Reykjavík 2009.

2 Sjá lög nr. 35/2004 um rannsókn flugslysa og nr. 68/2000 um rannsókn sjóslýsa.

3 *Eftirlit Alþingis með framkvæmdaavaldinu*, bls. 188.

4 Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*. Kaupmannahöfn 2007, bls. 185.

þeim eru falin. Verður í umfjölluninni litið til Danmerkur og Noregs eftir því sem tilefni gefst til en einnig er byggt á íslenskri framkvæmd þar sem það á við. Fjölmörg önnur álitaefni eru uppi um opinberar rannsóknarnefndir en þau sem um er fjallað í þessari grein. Þannig verður til að mynda ekki tekist á við spurningar um skipan og hæfi nefndarmanna, um málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum og réttarstöðu þeirra sem fyrir þær eru kallaðir eða um úrvinnslu á skýrslum nefndanna. Allt eru þetta áhugaverð álitaefni sem verður að bíða betri tíma að gera grein fyrir.

2. RANNSÓKNARNEFNDIR Í DANMÖRKU

2.1 Staðan fyrir setningu laga nr. 357/1999

Árið 1999 tóku gildi lög nr. 357/1999 um rannsóknarnefndir. Áður en lögin voru sett í Danmörku hafði komið fram mikil gagnrýni á það fyrirkomulag sem þá hafði tíðkast um rannsóknir og meðferð mála sem höfðu almennt mikilvægi og kröfðust sérstakra rannsóknarráða. Reynslan hafði sýnt að hvorki meðferð einstakra kærumála í stjórnsýslunni né heldur þau sérstöku úrræði sem sett höfðu verið á laggjrnar á borð við umboðsmann og ríkisendurskoðun, höfðu fullnægt þörfinni fyrir rannsókn mála í stjórnsýslunni sem vörðudu almannahagsmunum. Dregið var fram að rannsóknir ytri eftirlitsembættta beindust einungis að ábyrgð stjórnvaldsins en ekki einstaklinga en vaxandi þungi var á kröfuna um að kallað skyldi eftir einstaklingsbundinni ábyrgð (embættismanna eða ráðherra) þar sem það átti við, ekki síður en ábyrgð stjórnvaldsins sem slíks. Í vaxandi mæli var hleypt af stökkunum sérstökum rannsóknnum, sem ætlað var að bregða ljósi á málsatvik í stjórnsýslunni í því skyni að kanna hvort grundvöllur væri fyrir hendi til að sækja einstaklinga til ábyrgðar. Gjarnan voru slíkar rannsóknir framkvæmdar af dómurum sem byggði á heimild í réttarfararlögum.⁵ 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 lítt verið notað í seinni tíð, síðast árið 1945⁶ en ákvæðið hafði alltaf verið umdeilt að því er varðar heimildir nefndanna til þess að rannsaka mál sem geta leitt til einstaklingsbundinnar ábyrgðar, lagalegrar eða pólitískrar.⁷ Krafan um að þeir sem rannsaki embættisfærslur ráðherra og undir-

5 Folketingets dokumenter: *Betænkning 1996 nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer*, bls. 12.

6 Bryndís Hlödversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherra-ábyrgðar“. *Rannsóknir í Félagsvísindum VI* (ritstj. Röbert R. Spanó). Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2005.

7 Sjá frekari umfjöllun, Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Árósum 1997, bls. 547-549.

manna skuli vera hafnir yfir pólitíska gagnrýni, leiddi til þess að dómarrar völdust í auknum mæli til slíkra rannsóknarstarfa. Það fyrirkomulag sætti þó einnig gagnrýni og bent var á að hentugra gæti verið að hafa annan en dómara í forystu fyrir slíkri rannsókn. Þá væri hætta á að litíð væri á niðurstöður dómarrannsóknar sem ígildi dóms sem gæfi rannsókninni annað og meira vægi en henni væri ætlað að hafa. Að auki var vakin athygli á að þau mál sem koma til kasta slíkra nefnda séu oft í eðli sínu pólitísk sem hafi það í för með sér að dómarrar dragist inn í pólitíska umræðu, sem ógni sjálfstæði dómstólanna.⁸ Fyrirkomulag undirbúnings og rannsókna í málum vegna embættisbrota í stjórnslunni sætti þannig vaxandi gagnrýni en eitt mál öðrum fremur, hið svokallaða *Tamilamál*, dró þó sérstaklega fram í dagsljósið veikleika slíkra rannsókna og knúði fram breytingar.⁹ Málið, sem var umfangsmikið og teygði anga sína inn í þjóðþing og ríkisstjórn, kom til umfjöllunar á þinginu og í júlí 1990 var rannsókn komið á fót undir forystu hæstaréttardómarans Mogens Hornslet á grundvelli 21. gr. a þágildandi réttarfarslaga.¹⁰ Afleiðingar rannsóknarinnar voru bæði pólitískar og lagalegar. Þegar niðurstöður rannsóknardómarans voru kunngjörðar í janúar 1993 sagði öll danska ríkisstjórnin af sér og fyrirverandi dómsmálaráðherra og þáverandi forseti þingsins, tilkynnti um leið að hann *segði af sér embætti forseta þingsins vegna aðkomu sinnar að málinu. Þingið fjallaði um niðurstöðu rannsóknarinnar og var tekin ákvörðun um að höfða mál fyrir ríkisréttinum gegn fyrrum dómsmálaráðherra, Erik Ninn-Hansen. Dómur féll í málinu í júní 1995 og var Ninn-Hansen dæmdur í 4 mánaða skilorðsbundið fangelsi.¹¹ Jafnframt var höfðað mál gegn þremur embættismönnum vegna aðkomu þeirra að málinu.¹²*

Tamilamálið ásamt öðrum skyldum málum þótti draga fram fjölmarga veikleika í rannsókn og undirbúningi mála sem snerust um ábyrgð einstaklinga vegna embættisbrota. Gagnrýnin laut meðal annars að undirbúningi ákvarðanatöku um saksókn, að rannsókn slíkra mála, því hverjir ættu að stýra þeim og skorti á málsmeðferðarreglum um rannsóknirnar. Gagnrýnin leiddi til þess að ríkisstjórnin ákvað að skipa sérfræðinganeftir í júní mánuði árið 1994 sem fékk það hlutverk að yfirfara og athuga það fyrirkomulag sérstakra rannsóknarráða sem er ætlað að bregða ljósi á og upplýsa um máls-

8 Sjá nánari umfjöllun um þetta í Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 539-590.

9 Sjá nánari umfjöllun um *Tamilamálið* í Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 302 o.áfr. Einnig í Bryndis Hlööversdóttir: „Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu“, bls. 72 o.áfr.

10 Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 305.

11 Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 329 – 331.

12 Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 302.

atvik í stjórnslunni. 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 hún leggja mat á réttmæti og lagaumgjörð annarra rannsóknarráða sem hafa verið notuð, svo sem þingmannanefnda á grundvelli 51. gr. dönsku stjórnarskrárinnar og rannsókna þingnefnda, ásamt því að velta fyrir sér öðrum úrræðum til rannsókna, svo sem skýrslutöku fyrir þinginu og nefndum þess. Var Lars Nordskov Nielsen prófessor falið að gegna formennsku en nefndin var jafnan kennd við hann. Nefndin skilaði skýrslu sinni þann 10. maí 1996¹³ og urðu tillögur hennar grundvöllur að setningu laga um rannsóknarnefndir nr. 357/1999.

2.2 Lög um rannsóknarnefndir nr. 357/1999

Með setningu laga um rannsóknarnefndir voru heildstæðar reglur settar um málsmeðferð og skipan sérskipaðra rannsóknarnefnda. Lagaleg umgjörð rannsókna í danski stjórnslu tók miklum breytingum með tilkomu laganna um rannsóknarnefndir og XVIII. kafla þingskapanna, sem fjallar um úrvinnslu á skýrslum nefndanna á vettvangi þingsins. Fyrir þessar breytingar var fyrirkomulagið um margt líkt því sem er á Íslandi í dag, lagaákvæðin fá, óskýr og ófullkomin og málsmeðferðarreglur 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 að refsiverð brot hafi verið framin. 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 vegna ábyrgðar ráðherra undir ákvarðanatöku 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.*

Á þeim rúmu tíu árum sem dönsku löggin um rannsóknarnefndir hafa verið í gildi, hafa þrjár nefndir verið skipaðar á grundvelli þeirra. Farum-nefndin var sett á laggirnar í ágúst 2003 á grundvelli þingsályktunar til að rannsaka alvarlegar ásakanir sem höfðu verið hafðar í frammi opinberlega um stjórnslu í sveitarfélaginu Farum. Stórf nefndarinnar hafa tafist meðal annars vegna refsímála sem hafa verið í gangi samhliða rannsókn nefndarinnar og samkvæmt nýjustu áfangaskýrslu nefndarinnar er ráðgert að hún ljúki ekki störfum fyrr en árið 2011.¹⁴ Skattfrádráttarnefndin var skipuð að frumkvæði ríkisstjórnarinnar í mars árið 2004 í kjölfar þess að

13 Folketingets dokumenter: *Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer.*

14 *Redegørelse nr. 5 for Farum – kommissionens arbejde.* Justitsministeriet, 1. sept. 2009.

forsætisráðherra og ráðherra skattamála höfðu orðið uppvisir að því að gefa þinginu rangar upplýsingar um meðferð skattayfirvalda á vitneskju þeirra um tiltekna undanskotsleið í þágildandi skattalöggjöf. Nefndin skilaði skýrslu sinni í júní 2006.¹⁵ Þriðja nefndin var skipuð að frumkvæði ríkisstjórnar eftir að upp komst í fjölmiðlum að lögreglan hefði átt virkt samstarf um árabíl við Dan Lynge sem var meðlimur glæpagengis. Fram komu ásakanir um að hann hefði vegna samstarfsins sloppið við ákæru og fengið greidda þöknun fyrir aðstoð sína við lögreglu. Nefndin skilaði skýrslu sinni í september árið 2006.¹⁶

Samkvæmt lögunum getur dómsmálaráðherra 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. Dómsmálaráðherra er falið að tilnefna þann eða þá einstaklinga sem skipar rannsóknarnefndina og ákveður hver skal vera formaður hennar, ef fleiri en einn eiga að rannsaka málið, sbr. 3. mgr. 1. gr. Dómsmálaráðherra hefur þannig ákvörðunarvald um skipan nefndarinnar, en hann þarf að gæta þess að þeir sem til verksins veljist uppfylli þær faglegu kröfur sem til starfars eru gerðar í 2. gr. og að hæfiskröfur laganna séu einnig uppfylltar, sbr. 3. gr. Hafi þingið tekið ákvörðun um skipun rannsóknarnefndar skal dómsmálaráðherra hafa samráð við þingskapanefnd þingsins eða undirnefnd hennar, um verkefni nefndarinnar og skipan, sbr. 4. mgr. 1. gr. nll. Í sumum tilvikum hefur það verið tíðkað að dómsmálaráðherra felur öðrum að tilnefna einstaklinga í nefndina, gjarnan dómstólum eða fagsamtökum. Þegar ákveðið var að skipa skattfrádráttarnefndina leitaði dómsmálaráðherra til dæmis til forseta eystri og vestri landsréttar með að tilnefna í nefndina, ásamt með félagi lögmanna og félagi löggiltra endurskoðenda.¹⁷ Í Dan Lynge málinu virðist sem dómsmálaráðherra hafi ekki leitað tilnefninga, heldur valið þá einstaklinga sem í nefndina voru skipaðir.¹⁸

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 nefndin lagt lögfræðilegt mat á það hvort það sé grundvöllur fyrir hendi til 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, annarra en ráðherra. Þeir einstaklingar sem gætu átt undir ákvæðið eru t.d. embættismenn eða fyrrverandi embættismenn. Nefndinni er þó alls 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.¹⁹

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.²⁰ 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. Sá sem á lögvarinna hagsmuna að gæta getur borið ákvarðanir nefndarinnar undir dómstóla, sbr. 28. gr. laganna. Þeir sem lögvarinna hagsmuna hafa að gæta eru fyrst og fremst þeir sem eru til rannsóknar fyrir nefndinni og aðstoðarmenn þeirra. Ákvarðanir nefndarinnar verða ekki kærðar eftir að nefndin hefur skilað skýrslu sinni, enda lýkur starfi nefndarinnar með birtingu skýrslu og því hefur nefndin ekki lengur þær valdheimildir sem hún hafði.²¹

3. OPINBERAR RANNSÓKNARNEFNDIR Í NOREGI

Í Noregi hafa verið skipaðar um sjötíu opinberar rannsóknarnefndir síðan sú fyrsta var skipuð árið 1827 og hefur einn tíundi þeirra verið skipaður af þinginu. Annars eru nefndirnar skipaðar af öðrum opinberum aðilum, s.s. ríkisstjórninni í heild, einstökum ráðuneytum eða öðrum stjórnsluáætlunum. Nefndirnar eru settar á fót af ýmsu tilefni en það má greina sameiginleg einkenni þeirra. Þær rannsaka oft hamfarir eða aðra stórvíðburði sem eru til mikillar umfjöllunar hjá almenningi. Voru þær sjaldgæfar áður fyrr en tíðni þeirra hefur aukist í seinni tíð. Þá skortir þær innbyrðis sambengi og reglufestu, enda skipaðar „ad hoc“ og ólík hlutverk sem hverri og einni eru falin. Í ljósi þess að þær eru skipaðar í tengslum við eitt mál verða ekki til hefðir um starfsemi þeirra.

19 Karnov: *Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 18, sótt 9. ágúst 2009 af slóðinni: http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServletD?sr=7943988&pdfname=1999/L/L1999357_R_KAR_20040706.pdf

20 Karnov: *Lov 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 27.

21 Oliver Talevski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: *Undersøgelseskommissioner, embedsmansansvaret og Folketingets rolle*. Kaupmannahöfn 2002, bls. 173.

Í kjölfar umræðu um opinberar rannsóknarnefndir og vaxandi tíðni þeirra setti dómsmálaráðherra á laggirnar hóp til að gera úttekt á slíkum nefndum, samsetningu þeirra, hlutverki, réttarlegri stöðu þeirra og málsmeðferð fyrir þeim. Nefndinni var falið að greina með hvaða hætti væri best staðið 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. Í skýrslu nefndarinnar sem kom út í maí 2009 er lagt til að sett séu lög um opinberar rannsóknarnefndir.²² Lagadrögin ná til sérstaklega skipaðra („ad hoc“) nefnda sem rannsaka nánar tiltekin mál sem hafa almennt mikilvægi. Samkvæmt niðurstöðu hópsins skulu sérskipaðar rannsóknarnefndir einungis settar á laggirnar þegar ljóst er að markmiðum rannsóknarinnar verður ekki náð með öðrum hætti. Þær skulu skipaðar af konungi í ríkisráði og skal við skipunina jafnframt ákveða hvaða aðili í stjórnkerfinu beri ábyrgð á því að fylgja eftir niðurstöðum nefndarinnar. Skulu nefndirnar ekki skipaðar færri en þremur einstaklingum, skal einn þeirra vera löglerður og á meðal nefndarmanna skal vera til staðar sérþekking á því málefni sem til rannsóknar er. Nefndirnar skulu 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 drögum 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. Drögum 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 ritið.

Í umboði hópsins segir að starf hans skuli ná til nefnda sem skipaðar eru af ríkisstjórn eða öðrum stjórnsluaðilum og því nær umfjöllunin ekki til þingskipaðra rannsóknarnefnda sem unnt er að skipa á grundvelli 14. gr. a. norsku þingskapanna. Í 14. gr. a. í norsku þingsköpunum segir að þingið geti skipað rannsóknarnefnd til að skýra eða staðreyna málsatvik. Tillaga um skipan slíkrar nefndar skal tekin fyrir í eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins eða af

22. NOU (2009):9: *Lov om offentlige undersøkelseskommissioner. Særskilt oppnevnte offentlige kommissioner. Utredning fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet, 4. mai 2007, bls. 147. Sökt 1. júní 2009 af slóðinni: <http://www.regjeringen.no/pages/2184015/PDFS/NOU2009200900009000DDDDPDFS.pdf>*

sérstakri nefnd sem þingið skipar. 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 og 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. Þótt rannsóknarnefndum þingsins sé haldið utan við þann lagaramma sem lagt er til að settur sé um aðrar opinberar rannsóknarnefndir er þó ekki ólíklegt að slík lagasetning myndi hafa áhrif á starfsemi þingskipaðra rannsóknarnefnda, en samkvæmt 3. mgr. 14. gr. a. norsku þingskapanna skal þingið meta að hvaða marki slíkar nefndir lúti almennum reglum um opinberar rannsóknarnefndir.

4. RANNSÓKNARNEFNDIR Á ÍSLANDI

Það er ekki algengt hér á landi að skipaðar séu sérstakar rannsóknarnefndir til að rannsaka mikilvæg mál sem almenning varða, þótt tíðnin hafi aukist á síðustu árum. Áður fyrr voru slíkar nefndir gjarnan skipaðar þingmönnum á grundvelli 39. gr. stjtskr. en á síðustu áratugum hafa slíkar nefndir verið skipaðar sérfróðum og óháðum einstaklingum sem ekki hafa átt sæti á þingi.

4.1 Rannsóknarnefndir þingmanna

Eftir því sem best verður séð hefur komið til þess fjórum sinnum á heimastjórnartímabilinu að Alþingi hafi sett á laggirnar rannsóknarnefnd þingmanna á grundvelli 39. gr. stjórnarskrárinnar og forvera þess ákvæðis.²³ Árið 1911 voru samþykktar á Alþingi tvær tillögur til þingsályktunar, um rannsókn á svokölluðu Landsbankamáli, en málið mátti rekja til þess að óljóst var, eftir að innlendir ráðherra kom til og leysti landshöfðingja af hólmi, hver bæri ábyrgð á stjórn Landsbankans sem olli átökum á milli þings og ráðherra.²⁴ Nefndirnar skiptu að einverju leyti með sér verkum, en skiluðu báðar skýrslum. Í báðum tilvikum klofðu nefndirnar í afstöðu sinni í lokin.²⁵ Á 53. löggjafarþingi árið 1938 var samkvæmt lögum nr.

23. Sjá nánari umfjöllun í Bryndís Hlööversdóttir: „Eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdavaldinu“, bls. 188 o.áfr.

24. Sjá nánari umfjöllun í grein Sigurðar Línal: „Réttarstaða gaslustjóra Landsbankans eftir bankafargangið 1909“. Í ritinu *Landshagur*, útg. 1986.

25. Alþt. 1911, þskj. 974, 22. löggjafarþing.

67/1938 skipuð rannsóknarnefnd til að rannsaka hag og rekstur togarautgerðarinnar og gera tillögur um það mál. Nefndin var skipuð fimm þingmönnum og hafði vald til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar af eigendum og stjórnendum togarautgerðafyrirtækja og öðrum um þau atriði, sem hún teldi þörf á við framkvæmd rannsóknarstarfa sinna. Nefndin var kosin í sameinuðu þingi.²⁶ Neðri deild Alþingis kaus á 74. löggjafarþingi árið 1955 þingmannanefnd til að rannsaka okur á grundvelli 39. gr. stjkskr.²⁷ Nefndin hafði vald til þess að heimta skýrslur af embættismönnum og öðrum. Nefndin skyldi að rannsókn lokinni gefa deildinni skýrslu um störf sín og niðurstöður. Skýrsla nefndarinnar var lögð fram á 75. löggjafarþingi árið 1955.²⁸ Árið 1956 var samþykkt í sameinuðu þingi þingsályktunartillaga um rannsókn á milliliðagröða.²⁹ Nefndinni voru fengnar heimildir til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar og skyldi nefndin gefa Alþingi skýrslu um störf sín. Í nefndina voru síðan kosnir fimm þingmenn.³⁰

4.2 Rannsóknarnefndir sérfróðra einstaklinga utan þings

Hér eru nefnd til sögunnar nokkur mál þar sem Alþingi eða ríkisstjórn hefur á síðari áratugum skipað rannsóknarnefndir sérfróðra manna utan þings til að rannsaka mál. Slíkar nefndir eru ýmist til komnar vegna frumkvæðis frá þinginu eða ríkisstjórn og nefndunum ýmist ætlað að skila skýrslum til þingsins eða ráðherra þess sem formlega skipar í hana, en oft er honum síðan gert að leggja skýrsluna fyrir þingið. Það er því ekki alltaf augljóst hvort hér sé rétt að tala um nefndir á vegum þingsins eða ríkisstjórnar, en allar hafa þær þurft atbeina þingsins með einhverjum hætti til að geta sinnt þeim verkefnum sem þeim er ætlað að sinna og má því réttlæga kalla rannsóknarnefndir þingsins eða þingskipaðar nefndir.

Árið 1985 var á grundvelli sérstakra laga skipuð nefnd til að fjalla um og kanna viðskipti Útvegsbanka Íslands og Hafskips hf. sbr. lög nr. 119/1985. Hæstarétti var falið að tilnefna þrjá menn í nefndina og ákveða hver þeirra skyldi vera formaður. Hlutverk nefndarinnar var meðal annars að kanna hvort um óeðlilega viðskiptahætti hafi verið að ræða í viðskiptum Útvegsbanka Íslands og Hafskips á undanförmum árum. Nefndinni var heimilt í samráði við skiptaráðanda Hafskips, sem hafði verið tekið til gjaldþrotaskipta, að krefjast skýrslna, munnlegra eða skriflegra. Nefndinni var fenginn aðgangur að gögnum Hafskips hf. eftir því sem skiptaráðanda

26 Alpt. 1938, B. bls. 1472.

27 Alpt. 1954, B. bls. 2067.

28 Alpt. 1955, þskj. 464., 75. löggjafarþing.

29 Alpt. 1955, þskj. 652, 79. mál. 75. löggjafarþing.

30 Alpt. 1955, B. bls. 1413.

þætti slíkt fært vegna annarra rannsóknarhagsmuna, sbr. 3. gr. laganna. Nefndin skilaði skýrslu í nóvember 1986 og var hún lögð fyrir sameinað Alþingi á 109 löggjafarþingi, sama ár.

Með þingsályktun frá Alþingi þann 3. júní 2006 var samþykkt að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að annast skoðun gagna um öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 í vörslu opinberra aðila og ákveða frjálsan aðgang fræðimanna að þeim.³¹ Í kjölfar ályktunar Alþingis voru sett lög nr. 127/2006 um rétt nefndarinnar til aðgangs að opinberum gögnum, þar sem nefndinni var leyfður frjáls aðgangur að öllum gögnum í vörslum stjórnvalda sem snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991. Nefndin skilaði skýrslu sinni til Alþingis þann 6. febrúar 2007 og var hún rædd á Alþingi þann 15. febrúar 2007.

Hinn 13. febrúar 2007 ákvað ríkisstjórnin að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um heildstæða og almenna athugun á því hvernig rekstri vistheimilisins Breiðavíkur var háttað á árabílinu 1950 til 1980 og eftir atvikum hliðstæðra stofnana og sérskóla þar sem börn dvöldu.³² Ástæðan voru ásakanir sem fram höfðu komið opinberlega um að börn sem vistuð höfðu verið á slíkum stofnunum fyrr á árum hafi sætt harðræði og ómannúðlegri meðferð. Með lögum nr. 26/2007 um skipan nefndarinnar var forsætisráðherra heimilað að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi umræddra vistheimila og staðreyna hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru þar hefðu sætt illri meðferð á meðan á dvölinni stóð. Nefndin skilaði fyrstu skýrslu sinni um könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins á árunum 1952–1979 til forsætisráðherra sem var kynnt í ríkisstjórn 22. febrúar 2008 og lögð fram á Alþingi í samræmi við lög nr. 26/2007.³³

Þann 18. desember 2008 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða en með þeim var skipuð rannsóknarnefnd í þeim tilgangi meðal annars að leita sannleikans um ástæður fyrir falli íslensku bankanna, til að varpa ljósi á hvort rekja megi vandann til innlendra aðstæðna eða hvort íslenskt samfélag sé fórnarlamb alþjóðlegrar fjármálakreppu. Nefndinni var meðal annars falið að 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

31 Alpt. þskj. 1284, 803. mál, 132. löggjafarþing, 2005–2006. Sótt 8. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.althingi.is/alttext/132/s/1284.html>

32 Alpt. þskj. 1019, 688 mál, 133. löggjafarþing, 2006–007 Sótt 8. nóvember 2008 af slóðinni: <http://www.althingi.is/alttext/133/s/1019.html>

33 Skýrsluna má nálgast á vef forsætisráðuneytisins á slóðinni: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Breiðavik_skyrsla_2.pdf

aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlögin), afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækja sem geta skýrt vanda þeirra, gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn og tengda atvinnu- starfsemi og framkvæmd stjórnvalda á þeim, leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síð-ustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda.

Rannsóknarnefndin hefur heimild til að óska beint eftir gögnum og upplýsingum frá einstaklingum, lögaðilum sem og erlendum stjórnvöldum í tengslum við rannsókn sína og skulu íslensk stjórn- völd veita atbeina sinn til slíkrar gagna- og upplýsingaöflunar ef nefndin óskar eftir því, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna. Vakni grunur um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynnir nefndin ríkissaksókn- ara um það sem tekur 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 eftir lögum sem gilda um störf hans, skal hún tilkynna við- komandi forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti. Um það hvað nefndin skuli gera, vakni grunur um að reyni á reglum um ábyrgð ráðherra, er ekki sérstaklega fjallað í lögum en í 4. mgr. 14. gr. segir einungis að um ábyrgð ráðherra fari samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð, enda er þinginu falin saksókn í slíkum málum, sbr. 14. gr. stjkskr. 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. Þegar þetta er ritað hefur skýrsla rannsóknar- nefndar um bankahrunið ekki enn litið dagsins ljós.

5. HVENÆR ER RÉTTLÆTANLEGT AÐ SKIPA RANN- SÓKNARNEFND?

Til þess að unnt sé að grípa til þess sérstaka úrræðis sem skipun rannsóknarnefndar er þarf að liggja fyrir að slíkt frávik frá almennum reglum um rannsókn mála sé nauðsynlegt. Þær aðstæður geta til dæmis verið uppi að rannsóknin krefjist sérstakrar fagkunnáttu, sem almennir rannsakendur búa ekki yfir eða að til staðar séu kringumstæður sem geri almenna rannsókn tortryggilega. Þá getur verið að rannsókn sé fyrst og fremst ætlað að leggja grundvöll að laga- eða kerfisbreytingum, jafnvel án þess að fyrir liggji nokkur grunur um brot.³⁴ Í þeim tilvikum sem gripið hefur verið til sérskipaðra rannsóknarnefnda hér á landi og í nágrennalöndunum, eru tilvikin þó fjölbreytileg og litið um almennar reglur sem setja notkun slíkra úrræða eiginleg mörk. Hér verður leitast við að greina hvaða atriði það eru sem eru almennt talin mæla með skipun

opinberrar rannsóknarnefndar og verður við umfjöllunina stuðst við danska, norska og íslenska framkvæmd eftir atvikum.

5.1 Mál hafi „almennt mikilvægi“

Í 1. gr. dönsku rnl segir að dómsmálaráðherra geti skipað rannsóknar- nefnd til að rannsaka afmörkuð mál sem hafa almennt mikilvægi (nærmere bestemte forhold af almennevigtig betydning). Þar með eru upp talin í dönsku lögum þau lagaskilyrði sem þurfa að vera upp- fyllt til að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd á grundvelli laganna og eru þau eins og sjá má ekki mjög skýr. Í skýringum með lögum segir um þetta að við afmörkunina á því hvenær megi skipa rann- sóknarnefnd hafi meðal annars verið litið til túlkunar á 21. gr. rétt- arfarlaganna dönsku sem áður giltu um rannsóknir slíkra mála og 51. gr. dönsku stjkskr. sem fjallar um rannsóknarnefndir þingmanna. Í reynd eru því afar lítil takmörk sett hvenær unnt er að skipa rann- sóknarnefnd á grundvelli laganna.³⁵ Svigrúmið til skipunar rann- sóknarnefndar þingmanna á grundvelli 51. gr. stjkskr. er þó eilítið meira ef litið er til orðalags stjórnarskrárákvæðisins, því rannsókn slíkra nefnda þarf samkvæmt 51. gr. stjkskr. ekki að miðast við nánar afmörkuð tilvik eins og áskilið er í lögum um rannsóknarnefndir. Um mat á því hvenær mál falli undir það að hafa almennt mikilvægi er ekki fjallað í lögum um rannsóknarnefndir en í skýringum við 51. gr. stjkskr. dönsku segir að það sé eftirlátið þinginu sjálfu að meta hvenær mál hafi almennt mikilvægi³⁶ og verður að draga þá ályktun að með sama hætti falli það í hlut þess sem skipi rannsóknarnefnd að meta þetta hverju sinni. Það liggur þó í hlutarins eðli að þegar mál hefur almennt mikilvægi þá felur það í sér að málið þarf að hafa til- tekna þyngd til þess að réttlæt看legt sé að skipa rannsóknarnefnd, sem kann að birtast í því að málið hafi verið lengi í opinberri umræðu án þess að öldur hafi lægt um málið.³⁷ Þau mál sem komið hafa til kasta íslenskra rannsóknarnefnda hafa átt það sameiginlegt að hafa verið tilefni opinberrar umræðu um nokkurt skeið áður en nefndirnar eru skipaðar og ef það er mælikvarði á mikilvægi máls, þá hafa þau mál átt það sammerkt að hafa almennt mikilvægi.

Í tillögu norsku nefndarinnar um opinberar rannsóknarnefndir er orðalagið svipað og í dönsku lögum, þar segir að opinberar

³⁵ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: *Undersøgelsskommissioner, embedsmansansvaret og Folketingets rolle*, bls. 30.

³⁶ Karnov: *Dönsku grundvallarlögin með skýringum*, skýring nr. 137, sótt 16. nóvember 2009 af slóðinni:

http://www.thomson.dk/pdfServletApp/pdfServlet?snr=8448632&pdffname=1953/L/L1953169_R_KAR_20040926.pdf

³⁷ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: *Undersøgelsskommissioner, embedsmansansvaret og Folketingets rolle*, bls. 31.

³⁴ Johan Giertsen: *Granskning*. Bergen 2008, bls. 7–10.

rannsóknarnefndir séu sérskipaðar nefndir sem rannsaki tiltekin mál sem hafi almennt mikilvægi (almennviktig betydning).³⁸ Í skýrslu nefndarinnar sem samdi lagadrógin segir að aðeins skuli skipa rannsóknarnefndir í sérstökum tilvikum og sú leið þurfi að vera bæði eðlileg og forsvaranleg. Þá eru tvö skilyrði nefnd sérstaklega til sögunnar, annars vegar að mál hafi almennt mikilvægi og hins vegar að það að skipun rannsóknarnefndar sé augljóslega það form rannsóknar sem nái best fram markmiði rannsóknarinnar. Hvað varðar skilyrðið um almennt mikilvægi er vísað í skýrslu nefndarinnar til danskra laga um rannsóknarnefndir og að skilyrðið sem er mjög matskennt, feli í reynd ekki í sér neinar skýrar hindranir fyrir því hvaða mál má fela rannsóknarnefnd að rannsaka.³⁹

5.2 Tengsl máls við ríkisvaldið

Í dönsku lögum um rannsóknarnefndir er ekki áskilið að mál þurfi að vera tengt ríkisvaldinu til þess að unnt sé að skipa rannsóknarnefnd til athugunar þess, en lítið hefur verið svo á að krafa um slík tengsl falli undir það að málið hafi almennt mikilvægi. Í skýringum með 1. gr. rnl segir um mat á því hvenær rétt sé að grípa til úrræðisins að viðhafa skuli þá grunnreglu að til staðar séu tengsl þess máls sem rannsaka skal við ríkið, sbr. t.d. meðferð stjórnvalda á máli. Fyrirtæki í eigu ríkisins geta þannig komið til rannsóknar á grundvelli laganna en mál einkaréttarlegs eðlis geta einungis heyrt undir lögum ef þau eru hluti af rannsókn á stjórnvöldum.⁴⁰ Um nánari afmörkun þess hvenær um slík tengsl sé að ræða hefur verið bent á að sú almenna viðmiðun skuli viðhöfð að úrræðið skuli aðeins nota þegar ríkisstjórnin eða þingið hefur þörf fyrir að bregða ljósi á atvik sem hafa þýðingu fyrir þau verkefni sem ríkisstjórn eða þing hafa með höndum.⁴¹ Mál sem koma til rannsóknar í nefndunum þurfa þannig til viðbótar því að varða almannahagsmunum, að hafa einhverja tengingu við ríkið. 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. Þá er það áréttað í 1. mgr. 4. gr. rnl að rannsóknarnefndir hafa ekki dómvald og þær má því ekki skipa til að leysa úr réttarágreiningu.⁴² Þau mál sem komið hafa til kasta rannsóknarnefnda hér á landi hafa

38 NOU (2009):9: *Law om offentlige undersøgelseskommissioner*.

39 NOU (2009):9: *Law om offentlige undersøgelseskommissioner*, bls. 70-74.

40 Karnov: *Lög um rannsóknarnefndir nr. 357/1999 með skýringum*, skýring nr. 1.

41 Oliver Talevski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: *Undersøgelseskommissioner, embedsmansansæret og Folketingets rolle*, bls. 30.

42 Karnov: *Law 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring nr. 1.

öll með einhverjum hætti tengst ríkisvaldinu eða meðferð þess á mikilvægum málum sem almenning varða. Í skýrslu norsku nefndarinnar um rannsóknarnefndir er vísað til dönsku laganna um þann skilning að í því að mál skuli hafa almennt mikilvægi, felist jafnframt nauðsynleg tengsl við hið opinbera.⁴³

Í Danmörku hefur komið upp það álitamál hvort unnt sé á grundvelli rannsóknarnefndarlaganna að athuga málefni sveitarstjórnar og meðferð sveitarstjórnarmanna á valdi sínu og hvort slíkt mál geti verið til þess fallið að skipa sérstaka rannsóknarnefnd, þótt ekki tengist það ríkinu með beinum hætti. Með skipan nefndar í máli sveitarstjórnarinnar í Farum var það viðurkennt að slíkt mál getur komið til kasta rannsóknarnefndar en sú nefnd var skipuð þann 6 ágúst 2003 á grundvelli ályktunar þingsins þar um frá 5. desember 2002.⁴⁴ Aðdragandi málsins var sá að fjölmargar ásakanir höfðu komið fram um nokkurt skeið í opinberri umræðu í Danmörku á hendur sveitarstjórninni í Farum, sem m.a. laut að lántökum sveitarfélagsins, samningum þess við einkaaðila og fastisagna-kaupum þess. Beindist gagnrýnin ekki aðeins að sveitarstjórnunum og sveitarstjórnarmönnum, heldur einnig að því hvort eftirliti með starfsemi sveitarfélagsins væri sinnt með viðunandi hætti. Í ályktun þingsins sem leiddi til skipunar rannsóknarnefndar var ríkisstjórninni falið að skipa rannsóknarnefnd til þess m.a. að rannsaka embættisfærslur sveitarstjórnar, sveitarstjórnarmanna og embættismanna í Farum og samninga sem sveitarfélagið gerði við félag og fyrirtæki einkaréttarlegs eðlis, þar með talið íþróttafélög og lána-stofnanir. Í ályktunartillögunni var það dregið fram í upphafi að markmið rannsóknarinnar væri meðal annars að fyrirbyggja að slíkir atburðir endurtækju sig og þótt þær aðstæður sem uppi voru í sveitarfélaginu hafi verið sérstakar, þá gæti verið að málið kallaði á breytingar á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Tillaga hafði verið lögð fram um rannsókn á málinu á þinginu 2001-2 án þess að hún leiddi til skipunar nefndar í það sinn, en í þeirri tillögu var það rökstutt hvers vegna lagt væri til að skipuð yrði rannsóknarnefnd í málinu, þrátt fyrir að málið tengdist ekki ríkinu með augljósum hætti. Þar var þeim skilningi framsögumanna lýst að þar sem málið hefði þýðingu fyrir allt samfélagið þá félli það undir skilyrði laganna um almennt mikilvægi. Auk þess væri hægt að líta á rannsóknina sem lið í almennu eftirliti ríkisins með starfsemi sveitarfélaga. Þá var í tillögunni einnig vísað til minnisblaðs sem dómsmálaráðuneytið vann í tengslum við meðferð frumvarpsins um rannsóknar-

43 NOU (2009):9: *Law om offentlige undersøgelseskommissioner*, bls. 73.

44 Folketingets dokumenter. *Beslutning B2 – 2002-3*, Sött 16. nóvember 2009 af slóðinni: http://webarkiv.ft.dk/?samling/20021/beslutningsforslag_som_vedtaget/b2.htm

nefndir á þingi þar sem dregið var fram að skilyrði laganna um almennt mikilvægi útilokaði ekki að í sérstökum tilvikum væri unnt að skipa rannsóknarnefnd til að rannsaka mál sem eingöngu varðaði sveitarstjórnarleg málefni.⁴⁵ Þessum skilningi var ekki mótmælt og þótt nefndin hafi ekki verið skipuð á grundvelli fyrri tillögunnar, þá var hún skipuð seinna á grundvelli sambærilegrar tillögu.

5.3 Umfang brots ekki þekkt og óljóst að hverjum grunur beinist

Mál sem hafa almenna þýðingu en beinast ekki endilega að grun um tiltekið brot geta gefið tilefni til skipunar sérstakra rannsóknarnefnda. Gæti það átt við ef tilgangur rannsóknar er að kanna hvort kerfislæg vandamál séu til staðar í stjórnkerfinu, en einnig getur slíkt komið upp ef umfang brots er ekki þekkt og ekki vitað hver beri ábyrgð á því sem kann að hafa gerst. Í slíkum tilvikum er ekki unnt að hefja hefðbundna lögreglurannsókn sem beinist jafnan að því að staðfesta grun um refsivert athæfi. Þá getur verið að óljóst sé hvar í stjórnsýslunni rannsókn ætti að fara fram og undir hvaða stjórnvald hún myndi heyra sem gerir athugun innan stjórnsýslunnar óhentuga, en rannsókn rannsóknarnefndar er unnt að framkvæma án tillits til skipulags stjórnsýslunnar og þvert á þá verkaskiptingu sem þar er viðhöfð.⁴⁶

Rannsóknarnefnd Alþingis sem fékk það hlutverk að rannsaka aðdraganda og orsakir á falli íslensku bankanna með lögum nr. 142/2008 er dæmi um nefnd sem skipuð er meðal annars vegna þess að umfang og eðli brots er óljóst og óljóst hvort einhver og þá hver, kunni að bera ábyrgð á því sem gerðist og varð tilefni rannsóknarinnar. Nefndinni er samkvæmt 1. gr. laganna m.a. ætlað að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna og tengdra atburða, ásamt því að 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. Í þessu skyni skal nefndin meðal annars skoða upplýsingagjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og Alþingis og koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberra stjórnsýslu, sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Það er ljóst að umfang slíkrar rannsóknar getur náð til fjölmargra sviða stjórnsýslunnar og vart framkvæmanlegt að

⁴⁵ Folketingets dokumenter: Forslag til folketingsbeslutning om kommission til undersøgelse af Farusagen. Sótt 16. nóvember 2009 af slóðinni:

http://webarkiv.ft.dk/?samling/20012/afslutningsforslag_som_fremsat/b84.htm

⁴⁶ Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret* 2, bls. 185 – 186.

rannsaka slíkt mál nema með sérúræði á borð við þingskipaða rannsóknarnefnd.

5.4 Krafa uppi um óhlutdrægni og sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum

Það er algengt að í aðdraganda að skipun rannsóknarnefnda komi uppi sérstök krafa um sjálfstæði og óhlutdrægni gagnvart ríkisstjórn eða öðrum stjórnvöldum. Þetta á einkum við þegar grunur leikur á að stjórnvaldamenn hafi átt þátt í eða geti ef til vill borið ábyrgð á máli sem komið hefur upp en þetta getur einnig átt við þegar gagnrýni hefur beinst að lögreglunni eða öðrum sem ella myndu koma að rannsókn máls. Sé þá nauðsynlegt vegna málavaxta að skapa sérstaka fjarlægð á milli stjórnvalda og þess sem málið rannsakar í því skyni að eyða tortryggni sem upp er komin. Rannsókn á falli bankanna hér á landi má nefna til dæmis um þetta, en krafa var uppi um það þegar rannsókninni var hleypt af stokkunum að að henni kæmu einstaklingar sem ekki væru með nokkrum hætti þátttakendur í þeim atburðum sem leiddu til hrunsins. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 145/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, er vikið að þeim möguleika að rannsaka hrunið á grundvelli þingmannanefndar að hætti 39. gr. stjkskr. en þar segir að hætta sé á því að þingmenn hafi í pólitískri umræðu um málið gefið yfirlýsingar sem liti skoðun þeirra á öllu því sem síðar kann að koma fram, auk þess sem ekki þyki trúverðugt að stjórnvaldamenn annist grunnrannsókn á vinnubrögðum stjórnvaldamanna. Þá segir í frumvarpinu að „betra sé að fá til verksins óháða sérfræðinga sem hafi staðið utan við átök stjórnvalda“.⁴⁷ Sambærileg gagnrýni á ákvæði 51. gr. dönsku stjkskr. hafa valdið því að þótt lagaákvæðið sé enn í fullu gildi hefur því ekki verið beitt síðan 1945. Það má segja að í slíkum tilvikum geti sérskipaðri rannsóknarnefnd verið ætlað að draga athugun máls upp úr pólitískum farvegi. Þetta á sérstaklega við þegar þingið hefur mál vegna ábyrgðar ráðherra til skoðunar en rannsóknarnefndir starfa alla jafna sjálfstætt og óháð fyrirmælum frá þinginu eða stjórnvöldum.⁴⁸

5.5 Mál varðar upplýsingaskyldu ráðherra til þings

Þegar grunur leikur á að ráðherra hafi gefið þinginu rangar upplýsingar um mál eða vanrækt upplýsingaskyldu sína, getur sérskipuð rannsóknarnefnd verið vel til þess fallin að rannsaka slíkt mál. Þetta hefur þó sjaldnast orðið tilefni að skipan rannsóknarnefnda

⁴⁷ Alpt. 136. lögjafarþing 2008 – 2009, þskj. 223–180. mál.

⁴⁸ Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret* 2, bls. 185 – 186.

hér á landi, en er oft og tíðum hluti af rannsókn mála í nágranna-löndunum. Slíkar aðstæður voru til dæmis uppi þegar skattfrádráttarmálið bar að í Danmörku. Rannsóknarnefnd var sett á laggirnar í málinu í kjölfar þess að þáverandi forsætisráðherra, Anders Fogh Rasmussen, hafði orðið uppvís að því að gefa þinginu rangar upplýsingar um meðferð og vitund skattayfirvalda á tiltekinni undanskotsleið í þágildandi skattalöggjöf.⁴⁹ Í tengslum við meðferð málsins á þingi voru lagðar fram spurningar um það frá hvaða tímamarki skattayfirvöldum hafi verið kunnugt um „götin“ sem gerðu undanskotið mögulegt. Forsætisráðherra og reyndar einnig skattamálaráðherrann höfðu svarað spurningum frá þingmönnum um málið sem voru byggðar á röngum upplýsingum og eftir að þetta varð ljóst ákvað ríkisstjórnin að setja á fót rannsóknarnefnd til að fá óvilhalla rannsókn á málinu og ástæðum hinnar röngu upplýsingagjafar ráðherranna.⁵⁰

6. TAKMARKANIR Á UMBOÐI RANNSÓKNARNEFNDA

Þótt þeim sem skipi rannsóknarnefnd á grundvelli laganna séu gefnar nokkuð frjálssar hendur um matið á því hvenær rétt sé að nota úrræðið og til hvers, setja lögin því þó nokkrar hömlur hvaða verkefni er unnt að fela slíkum nefndum. Um verkefni rannsóknarnefnda er fjallað í 4. gr. dönsku laganna. Sú upptalning sem þar er gerð er þó ekki tæmandi lýsing á þeim verkefnum sem fela má slíkum nefndum, þótt greinin dragi með skýrum hætti fram hvaða verkefni *má ekki* fela nefndunum. Þá ber að hafa almenn sjónarmið til hliðsjónar um hlutverk slíkra nefnda og þær hömlur sem stjórnskipunin kann að setja þeim.

6.1 Réttaröryggissjónarmið

Sérskipaðar rannsóknarnefndir hafa hvorki umboð né varanlega stöðu sem stofnanir í stjórnskipun og því hafa þær tiltölulega veika stjórnskipulega stöðu. Niðurstöður rannsóknarnefnda geta hins vegar haft verulega íþyngjandi áhrif fyrir þá sem til rannsóknar eru og má líkja því við áhrif af almennri sakamálarannsókn auk þess sem hætta er á að opinber birting á niðurstöðum nefndarinnar hafi í för með sér tiltekin dómsáhrif. Einkum á þetta við þegar rannsókninni er beint að því hvort einstaklingar hafi framið lögbrot eða

49 Beretning om skattefradragssagen: *Afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 28. februar 2007*. UFO almd. del – Bilag 28. Sótt 12. október 2009 af slóðinni: <http://www.folketinget.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20061/almdel/ufo/bilag/28/359271/index.htm>

50 Folketingets dokumenter: *Udvalget for Forretningsordenen. Alm. del. Bilag 13. Folketingsåret 2003-4*. Dokument nr. 4821-1. Sótt 12. október 2009 af slóðinni: http://webarkiv.ft.dk/img20031/udvlibilag/lib1/20031_4821.pdf

gerst sekir um aðra ámælisverða háttsemi en í slíkum tilvikum vakna upp spurningar um réttaröryggi þeirra sem eru til athugunar annars vegar sem og um ábyrgð nefndarmanna á því sem fram kemur í skýrslum nefndanna. Umboð nefndanna er eins og áður segir óskýrt ef miðað er við þær reglulegu stofnanir sem alla jafna koma að rannsókn og meðferð refsímála, svo sem lögreglu, ákæruvaldshafa og dómstóla. Þau óþægindi sem eru af því að sæta rannsókn og opinberri gagnrýni vegna athafna sinna er því í litlu samhengi við formlaga stöðu rannsóknarnefndarinnar sem stofnunar í stjórnskipun.⁵¹ Réttaröryggissjónarmið mæla því með því að úrræðið sé notað af varfærni, einungis í undantekningartilvikum og við sérstakar aðstæður.

6.2 Rannsóknarnefnd má ekki fela dómsvald

Dómstólar fara með dómsvaldið samkvæmt danskri stjórnskipan eins og víðar og því má ekki skipa rannsóknarnefnd til að leysa úr réttarágreiningu, sbr. 1. mgr. 4. gr. dönsku laganna. Þetta ákvæði er sett með hliðsjón af 61. gr. dönsku stjórnskipunarlöggjafarinnar sem leggur bann við því að sérdómstólar séu skipaðir til að leysa úr ágreiningu.⁵² Í lögnum segir að rannsóknarnefnd sé fyrst og fremst ætlað að athuga og bregða ljósi á málsatvik, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Með því er þó ekki aðeins átt við að nefndin eigi að skrá atburðarás, heldur getur hún líka dregið fram mismunandi skýringar á því sem gerðist og lagt fram sönnunarmat sitt. Þó er tekið fram í skýringum með lögnum að ráða megi af lögskýringagögnum að þessu mati beri rannsóknarnefnd að beita af varúð.⁵³ Í skýrslu norsku nefndarinnar um opinberar rannsóknarnefndir frá 2009 er einnig áréttáð að rannsóknarnefnd hafi ekki dómsvald, heldur sé þeim einungis ætlað að bregða ljósi á málsatvik og verða grundvöllur að ákvarðanatöku annarra þar til bærra aðila.⁵⁴

6.3 Álitamál um mat á ábyrgð einstaklinga

Í skýringum með 1. mgr. 4. gr. dönsku laganna er ítrekað að hlutverk rannsóknarnefndar sé eingöngu að finna og leggja fram það efni sem getur skapað grundvöll fyrir ákvarðanir hlutadeigandi stjórnvalda um það hvort kalla þurfi eftir ábyrgð einstaklinga. Í fyrsta lagi grundvöll að ákvörðun þingsins um að kalla eftir pólitískri ábyrgð eða framlagningu ákæru gagnvart ráðherra, í öðru lagi

51 Johan Giertsen: *Granskning*, bls. 31.

52 Karnov: *Loi 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 1.

53 Karnov: *Loi 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 15.

54 NOU (2009):9: *Loi om offentlige undersøgelseskommissioner*, bls. 71.

að ákvörðun ráðherra eða ædstu embættismanna í ráðuneyti um agabrotsviðurlög gagnvart embættismönnum og í þriðja lagi ákvörðun almennra ákærvaldshafa um að leggja fram ákæru.⁵⁵ Rannsóknarnefnd má fela það verkefni að leggja fram lagaleg sjónarmið (retlige vurderinger) um það hvort grundvöllur sé fyrir hendi til að kalla eftir ábyrgð einstaklinga, annarra en ráðherra, sbr. 4. mgr. 4. gr. dönsku laganna. Þeir einstaklingar sem hér geta átt í hlut eru oftast embættismenn eða fyrrverandi embættismenn, en einnig gæti ákvæðið náð til forstjóra eða annarra starfsmanna hjá félögum í opinberri eigu, eða stjórnarmanna í slíku fyrirtæki ef þeir sitja þar á ábyrgð stjórnvalda.⁵⁶ Í skýringum með lögum segir um þetta að dæmigert umboð rannsóknarnefndar hvað þetta mat varði, kveði á um að nefndin skuli tjá sig um að hvaða marki líklegt sé að brot eða vanræksla hafi átt sér stað, sem geti orðið til þess að kalla þurfi eftir ábyrgð. Þau sjónarmið sem fram kunna að koma um þetta beri þó nefndinni að setja fram af mikilli varfærni og með hið takmarkaða hlutverk slíkra nefnda (rannsóknarhlutverk) í huga. Þeim sé á engan hátt ætlað að kveða upp úr um slíka ábyrgð, einungis að draga fram sjónarmið sem leggja megi til grundvallar slíkra ákvörðun.⁵⁷ Þegar rannsóknarnefndum hefur verið falið að leggja fram lagaleg álitaefni um ábyrgð einstaklinga, hefur í umboði nefndarinnar verið notað svipað orðalag og í 4. mgr. 4. gr.⁵⁸

Í 2. málslíð 4. mgr. 4. gr. laganna segir að rannsóknarnefnd megi ekki fela það hlutverk að leggja fram lögfræðilegt mat á því hvort ráðherra kunni að hafa gerst sekur um embættisbrot sem varði hann ábyrgð. Í skýringum með lögum segir um þetta að í þeim tilvikum sem ráðherrar eigi í hlut skuli rannsóknarnefndin eingöngu rannsaka og skýra þau atvik sem kunna að hafa þýðingu fyrir ákvarðanatöku þingsins um það hvort aðgerða sé þörf til að kalla eftir pólitískri eða lagalegri ábyrgð ráðherra. Vísað er í þessu samhengi til 15. og 16. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem annars vegar er kveðið á um að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur samþykkt á hann vantraust (15. gr.) og hins vegar um að þingið hafi ákærvald í málum vegna embættisbrota ráðherra (16. gr.). Þannig er skýrt tekið af skarið í lögum um það að þingið eitt eigi að leggja mat á það hvort rétt sé að kalla eftir ábyrgð ráðherra, rannsóknarnefndir geti einungis dregið fram staðreyndir sem geti orðið grundvöllur að mati þingsins þar um.

55 Karnov: *Law 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 14.

56 Karnov: *Law 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 19.

57 Karnov: *Law 1999-06-02 nr. 357 om undersøgelseskommissioner med kommentarer*, skýring 17–18.

58 Sjá t.d. rannsóknarnefndin í *Dan Lyngje málinu*.

Í þeim drögum að lögum sem nú liggja fyrir norska þinginu segir að rannsóknarnefnd megi fela að tjá sig um ábyrgð einstaklinga. Þó megi slík nefnd ekki fjalla um ábyrgð ráðherra. Í skýrslunni er dregið fram í athugasemdum við þetta ákvæði í drögum að um ráðherraábyrgð og mat á henni sé öðrum aðilum í stjórnkerfinu falið að fjalla.⁵⁹ Er þá væntanlega vísað til þingsins og þeirra stofnana þess sem hafa hlutverki að gegna þegar slík mál koma upp, þ.e. eftirlits- og stjórnskipunarnefndin og ábyrgðarnefnd þingsins.⁶⁰ Þá var eins og áður segir sett ákvæði í norsku þingskópin um rannsóknarnefndir þingsins (14. gr. a) þar sem nánar er afmarkað að hvaða marki rannsóknarnefndir þingsins skulu leggja mat á ábyrgð, en ákvæði þetta var sett í kjölfar skýrslu Fróiland- nefndarinnar⁶¹ svokölluðu, sem gerði úttekt á lagaumhverfi þingeftirlits þar í landi. Í ákvæðinu segir að rannsóknarnefnd sem skipuð sé af þinginu skuli aðeins leggja fram sjónarmið um ábyrgð einstaklinga, að þingið telji þörf á aðstoð við slíkt mat. Virðast því sömu hömlur á starfi nefndanna í Danmörku og Noregi hvað ábyrgð ráðherra varðar enda gildir sú regla í báðum löndum að þingið fer með ákærvald í málum vegna ábyrgðar ráðherra, eins og hér á landi.

Umboð rannsóknarnefndarinnar um fall íslensku bankanna er í samræmi við þessar áherslur hvað varðar ábyrgð einstaklinga. Í lögum um nefndina nr. 142/2008 segir að ef grunur vakni við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað, skuli nefndin tilkynna ríkissaksóknara um það. Ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum starfsmannalaga nr. 70/1996, eða ákvæðum annarra laga sem um starf hans gilda, skuli hún tilkynna forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti. Ef grunur vaknar um að það reyni á reglur um ráðherraábyrgð segir í lögum að þá fari eftir lögum um ráðherraábyrgð, sbr. 4. mgr. 14. gr. laganna. Þetta ákvæði laganna var ekki í fyrstu útgáfu frumvarpsins, en kom inn með breytingartillögu allsherjarnefndar við 2. umræðu málsins.⁶² Í nefndaráliti allsherjarnefndar segir um þetta að nefndin telji rétt að leggja áherslu á að Alþingi er handhafi ákærvalds gagnvart ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra samkvæmt 14. gr. stj.skr., lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm. Komist rannsóknarnefndin að því að ráðherra hafi gert mistök eða sýnt af sér

59 NOU (2009):9: *Law om offentlige undersøgelseskommissioner*, bls. 141.

60 Sjá nánar um fyrirkomulag slíkra mála í Noregi, Bryndís Hlöðversdóttir: „Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu“, bls. 84–112.

61 Dokument nr. 14(2002-2003): *Rapport til Stortinget fra utvalget til a utrede Stortingets kontrollfunksjon*.

62 Alþt. þskj. 336, 180 mál. 136. löggjafarþing, 2008-2009. Sótt 10. janúar 2009 af slóðinni: <http://www.althingi.is/altext/136/s/0336.html>

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.⁶³

7. NIÐURLAG

Sérskipaðar opinberar rannsóknarnefndir hafa verið nokkuð til umfjöllunar í Danmörku og Noregi á síðustu árum og leitt til almennrar lagasetningar um starfsemi þeirra í Danmörku og tillagna um slíkt hið sama í Noregi. Á Íslandi hefur málið einnig komið til umfjöllunar á síðustu misserum og meðal annars voru lagðar fram tillögur um það í skýrslu forsætisnefndar Alþingis um eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu haustið 2009 að sett skyldu almenn lög um starfsemi slíkra nefnda, þar sem almennar reglar væru settar um skipan þeirra, verkssvið og málsmeðferð fyrir þeim. Hér á landi eins og í þeim tveimur löndum sem hér eru til viðmiðunar hefur tíðni slíkra sérskipaðra úrræða aukist nokkuð í seinni tíð, sem er áhugaverð þróun sem ein og sér kallar á endurmat á því hvort slík úrræði séu notuð oftar en góðu hófi gegnir og hvort önnur úrræði geti betur þjónað markmiði slíkra rannsókna. Mikilvægt er einnig vegna réttaröryggissjónarmiða að afstaða sé tekin til þess í hvaða mæli rétt sé að nota slík úrræði til rannsókna mála sem geta varðað einstaklinga ábyrgð. Þá er mikilvægt að um slík úrræði séu sett almenn lög, þar sem kveðið sé á um það hvernig skuli skipa nefndirnar, hvaða hlutverk megi fela þeim, hverjar heimildir þær skuli hafa og hver réttarstaða þeirra til rannsókna skulu vera. Einnig er nauðsynlegt að setja um það skýrari reglur hvernig fara skuli með úrvinnslu á skýrslum nefndanna, einkum í þeim tilvikum þegar niðurstöður rannsókna benda til þess að brot hafi verið framið sem kunní að varða einstaklinga ábyrgð.

HEIMILDASKRÁ:

Alþingistiðindi.

Beretning afgivet af skattefradragskommissionen. Justitsministeriet, 2006.

Beretning afgivet af Kommissionen til undersøgelse af Dan - Lyng - sagen. Justitsministeriet, 2006.

Betaenkning 1996 nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer.

Bryndis Hlödversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“. *Rannsóknir í Félagsvísindum VI* (ritstj. Róbert R. Spanó), Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2005.

Eftirlit Alþingis með framkvæmdavaldinu. 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.

Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom*. Kaupmannahöfn 2007

Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Árósum. 1997.

Johan Giertsen: *Granskning*. Bergen, 2008.

Karnov.

NOU. (2009):9: *Lov om offentlige undersøgelseskommissioner*. Særskilt oppnevnte offentlige kommissioner. Utredning fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet, 4. maí 2007

Oliver Talevski, Jens Peter Christensen, Claus Dethlefsen: *Undersøgelseskommissioner, embedsmansansvaret og Folketingets rolle*. Kaupmannahöfn, 2002.

Redegørelse nr. 5 for Farum – kommissionens arbejde. Justitsministeriet, 1. sept. 2009.

63 Alþt. þskj. 335. 180 mál. 138. lögjafarþing, 2008 – 2009.