



Ragnhildur Helgadóttir er prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

Ragnhildur Helgadóttir:

**PÓLÍTÍSK ÁBYRGÐ RÁÐHERRA - SAMSPIL ÞINGRÆÐIS-
REGLU OG ÞINGEFTIRLITS***

EBNSYFIRLIT:

- 1. INNGANGUR**
- 2. ÞINGRÆÐISREGLAN: INNTAK, EÐLI OG ÁHRIF Á ÞINGEFTIRLIT OG ÁBYRGÐ RÁÐHERRA**
- 3. SKILGREINING OG HAGNÝT AFMÖRKUN Á ÞINGEFTIRLITI**
- 4. HVAD FELST Í PÓLÍTÍSKRI ÁBYRGÐ RÁÐHERRA OG HVERNIG HEFUR REYNT Á HANA Á ÍSLANDI?**
- 5. RÉTTARSTAÐAN VÆÐANDI PÓLÍTÍSKA ÁBYRGÐ OG ENDAMÖRK LAGAREGLNA UM HANA**
 - 5.1 Vantrauststillögur**
 - 5.2 Ráðherra vikur án vantrausts**
 - 5.3 Óformleg gagnrýni í þinginu**
 - 5.4 Formleg gagnrýni á embættisfærslu ráðherra**
 - 5.5 Ályktanir**
- 6. HELSTU UMHUGSUNARATRÍÐI OG SAMANTEKT**

* *Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt verklags- og atvikaáætlun: Tímanis lögfræðinga.*

1. INNGANGUR

Í þessari grein verður fjallað um pólitíska ábyrgð ráðherra. Þessi ábyrgð, sem einnig hefur verið kölluð þingleg ábyrgð, er sá hluti ráðherraábyrgðar sem minnst hefur verið fjallað um í lögfræði. Lög um ráðherraábyrgð og um landsdóm hafa hlotið mun meiri athygli á þeim vettvangi. Þetta efni er að því leyti erfitt viðfangs fyrir lögfræðinga, að um það gilda aðeins að hluta til lagareglur. Skýrt dæmi er að eins og nánar verður lýst verður vantrauststillaga samþykkt á ráðherra án þess að um það gildi aðrar lagareglur en formreglur þingskapa um framlagningu og meðferð vantrauststillagna. Formreglurnar gilda hins vegar og þess vegna var nokkuð langt gengið þegar Ólafur Jóhannesson og Gunnar G. Schram skrifuðu að pólitíska ábyrgðin væri „engum lagareglum háð“.¹ Það er því nauðsynlegt fyrir lögfræðinga að horfast í augu við það að þrátt fyrir að lögfræðin veiti aðeins takmörkuð svör þurfa þeir að láta pólitíska ábyrgð ráðherra sig varða. Fyrir því eru m.a. þau rök, að tilkoma og þróun þingræðisreglunnar og pólitískrar ábyrgðar breytti réttarstöðunni varðandi alla stöðu ráðherra – líka lagalegri ábyrgð þeirra – og hefur enn afgerandi áhrif bæði á ráðherraábyrgðina og á þingeftirlitið. Skilningur á pólitískri ábyrgð ráðherra er því nauðsynlegur til að átta sig á þessum réttarreglum. Þá er full ástæða til að ígrunda úrræði tengd pólitískri ábyrgð ráðherra og þá einkum hvort ástæða sé til að setja frekari reglur um hana.

Hér er þess vegna gengið út frá því að það sé lögfræðilega mikilvægt að gera sér grein fyrir því hvað felist í pólitískri ábyrgð ráðherra, skoða lagaumhverfi hennar, hvernig framkvæmdin hefur verið og því hversu langt nügildandi reglur ná. Í því skyni verður fjallað um eftirfarandi atriði:

- Inntak þingræðisreglunnar og áhrif þingræðis á ábyrgð og réttarstöðu ráðherra.
- Skilgreiningu og afmörkun þingeftirlits.
- Hvað felst í pólitískri ábyrgð ráðherra með hliðsjón af þingræðisreglu og þingeftirliti og hvernig hefur framkvæmdin verið?
- Hvar mörk lögfræðinnar liggja að því er snertir pólitíska ábyrgð ráðherra.

Á þessum grundvelli verða svo dregnar ályktanir um efni íslensks stjórnskipunarréttar að þessu leyti og reynt að meta hvort breytinga sé þörf.

¹ Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan 1999, bls. 170: „[...] þeir bera pólitíska ábyrgð athafna sinna eða athafnaleysis gagnvart Alþingi. Þinglega ábyrgðin er því pólitísk en ekki lagalegs eðlis. Hún er algerlega komin undir mati Alþingis hverju sinni. Hún er engum lagareglum háð. Hér verður því eingöngu fjallað um ábyrgð ráðherra að lögum.“

2. ÞINGRÆÐISREGLAN: INNTAK, EÐLI OG ÁHRIF Á ÞINGEFTIRLIT OG ÁBYRGÐ RÁÐHERRA

Það hefur verið óumdeilt í áratugi að þingræðisreglan er regla með stjórnarskrárgildi. Það hefur hins vegar bæði verið óljóst (og sennilega í mótun fyrir venju) hvað felist í henni og svo hefur ekki verið alveg skýrt af hverju hún teljist hafa stjórnarskrárgildi.

Meginatriði þingræðisreglunnar er, að enginn getur verið ráðherra án þess að Alþingi styðji hann eða þoli í embætti. Af þessu leiðir augljóslega tvennt: Í fyrsta lagi að ráðherrum er skylt að víkja sé samþykkt á þá vantrauststillaga og hins vegar að óheimilt er að skipa menn í ráðherraembætti sem fyrirfram er ljóst að njóta ekki stuðnings þingsins.

Fræðimenn hafa gjarnan vísað til þess að þingræðisreglan helgist að hluta til af stjórnskipunarvenju² og að hluta til af 1. gr. stjórnarskrárinnar.³ Ég er þeirrar skoðunar að þingræðisreglan eigi svo skýra stöð í 1. gr. stjórnarskrárinnar að telja verður að hún sæki réttarheimildagildisitt fyrst og fremst þangað. Hér skiptir ástæða réttarheimildagildis hennar þó litlu máli. Það nægir að enginn vafi leikur á því að þingræðisreglan er ein af grundvallarreglum stjórnskipunarinnar og hefur stjórnarskrárgildi. Hún á það svo sameiginlegt með fleiri meginreglum stjórnskipunarinnar (t.d. reglunni um rétt til réttlátrar málsmeðferðar) að fela í sér meginreglu með stjórnarskrárgildi sem aðrar reglur standa svo til fyllingar; sumar með stjórnarskrárgildi, sumar venjumótaðar en ekki stjórnarskrárvenjur og svo margar í almennum lögum.⁴

Það er ekki skýrt í öllum smáatriðum hvaða reglur tilheyri þingræðisreglunni sjálfri og hverjar standi henni til fyllingar. Þessi óskýrleiki kemur ekki til af því að þingræðisreglan er að mestu óskráð þó hún eigi stöð í 1. gr. stjórnarskrárinnar. Því verður t.a.m. seint haldið fram að 15. gr. stjórnarskrárinnar eða sú 24. (að ekki sé minnst á 1. eða 2. gr.) séu lýsandi dæmi um skýr stjórnarskrárákvæði

² Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 36.

³ Sjá m.a. Ólaf Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð 1960, bls. 138 og Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 28.

⁴ Deila má um, með góðum rökum, hvers efnis sumar reglur tengdar þingræðisreglunni séu og hvaða réttarheimildalegu stöðu þær hafi. Svo dæmi sé tekið hefur það verið venja frá því á 3. áratugnum að meirihlutastjórn sem tapað hefur fylgi í kosningum og nýtur því ekki lengur stuðnings meirihluta þingsins segi af sér strax en biði ekki eftir því að þing komi saman og samþykki vantraust. Ég er þeirrar skoðunar að hér sé um að ræða venju, sem á 80 árum hafi orðið að stjórnskipunarvenju, og að það væri þingræðisbrot ef stjórn, sem misst hefur meirihluta sinn, neitaði að biðjast lausnar fyrir en þing hefði komið saman og samþykkt vantraust. En um réttarheimildalega stöðu þessarar venju má sannarlega deila.

sem ekki þurfi að deila um og þá má velta fyrir sér hve skýr og afmörkuð stjórnarskrárákvæði eigi yfirleitt að vera. Undanfarin ár hafa hinar norðurlandþjóðirnar allar tekið ákvæði um þingræði beint upp í stjórnarskrá, nú síðast Noregur, en stjórnarskrárbreytingin þar tók gildi 2009.⁵ Í 15. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir nú:

Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pligtig til at indlevere sin Ansøgning om Afsked, efter at Storthinget har fattet Beslutning om Mistillid til vedkommende Statsraad alene eller til det samlede Statsraad.

Kongen er forbunden at indvilge slig Ansøgning om Afsked.

Naar Storthinget har fattet Beslutning om Mistillid, kunne bare de Forretninger udføres, som ere nødvendige for en forsvarlig Embedsførsel.

Í Danmörku hefur ákvæði um áhrif vantrausts, og þar með um þingræði, verið í stjórnarskrá frá 1953.⁶

Í sænsku og finnsku stjórnarskránum segir, ólíkt þeim dönsku og norsku, ekkert um vantrauststillögur. Í finnsku stjórnarskránni segir hins vegar í 2. mgr. 3. gr.: „The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, the members of which shall have the confidence of the Parliament.“ Og í 2. mgr. 1. gr. Regeringsformen segir: „Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.“

Hvergi hafa aðrir reglur um þingræði en meginreglur verið teknar upp í stjórnarskrá. Í Svíþjóð og Finnlandi er tiltekið að í ríkjunum skuli vera þingræði eða að ríkisstjórnin skuli njóta trausts þingsins en í Noregi og Danmörku er kveðið á um það í stjórnarskrá að ráðherrar, einn eða fleiri, skuli víkja fyrir vantrausti. Þannig er fátt að finna í þessum stjórnarskrárákvæðum sem ekki er nú þegar talið óumdeilt hér á landi. Er þar helst um að ræða ákvæði dönsku og norsku stjórnarskráanna um takmörkun á valdsviði starfsstjórna (í Danmörku) og stjórna sem hafa fengið á sig vantraust (Noregur), en þau verða ekki rædd frekar hér. Öll norrænu stjórnarskrárákvæð-

5 Norðmenn tóku ákvæði um þingræði í stjórnarskrá sína árið 2007, en þingræðisreglan hafði gilt óskráð frá því um 1885.

6 Frá upphafi 20. aldar til 1953 gildi þingræðisreglan óskráð í Danmörku. Í 15. gr. stjórnarskrárinnar frá 1953 segir:

Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folkettinget har udtalt sin mistillid til ham.

Udtaler folkettinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.“

in þurfa túlkunar við rétt eins og þingræðisreglan hér. Útfærsluatriði og reglur sem standa þingræðisreglunni sjálfri til fyllingar, er á hinum Norðurlöndunum, eins og hér, ýmist að finna í almennum lögum eða þau eru venjumynduð og óskráð.

Að því er snertir áhrif þingræðisreglunnar á þingeftirlit og ábyrgð ráðherra þá er þess að geta að þingræði komst á hér á landi samhliða stjórnarskrárbreytingunum 1904. Fram að því var staða ráðherra sú, að þeir voru skipaðir af konungi og leystir undan störfum annað hvort af honum eða með dómi fyrir embættisbrot. Úrræði fyrir þingið til að fylgjast með embættisfærslu ráðherra og lagaleg ábyrgð ráðherra – refs- og bótaábyrgð þeirra á embættisverkum sínum – komu því til sögunnar löngu á undan þingræðinu. Bæði í Danmörku og Noregi voru höfðuð mál á hendur ráðherrum fyrir ríkisrétti á síðustu áratugum 19. aldar. Þau mál – sem höfðuð voru af þingunum, rétt eins og enn tíðkast samkvæmt landsdómslögum – voru hins vegar fyrst og fremst höfðuð til embættismissis. Úrræði þjóðþings, sem átti í deilum við ráðherra, voru tvö: Að leita til konungs og óska eftir því að ráðherrann yrði leystur frá störfum eða að stefna honum fyrir ríkisrétt til embættismissis. Eingöngu síðarnefnda leiðin var möguleg ef deilurnar voru ekki aðeins við ráðherra heldur ráðherra og konung.

Þingræðið breytti þessu. Nú þurfti ekki lengur að reka sakamál til þess að fá ráðherra, sem naut stuðnings konungs, settan af heldur dugði viljayfirlýsing þingsins. Það er í ljósi þessa sem hægt er að segja, eins og gert er að ofan, að ráðherrar sitji beinlínis í skjóli þingsins. Þingræðið er þess vegna grunntónn í öllu þingeftirliti og eykur mjög vægi þess. „Í raun og veru“ skrifar Henrik Palmer Olsen, „er það möguleikinn á því að þvinga ríkisstjórnina til að biðjast lausnar sem tryggir að aðrir eftirlitsmöguleikar þingsins hafa raunverulegt innihald.“⁷ Helset og Stordrange taka undir það að þingræðisreglan hafi leitt til þess að ríkisstjórnir hafi mun frekar samráð við þingið en ella væri, einnig í tilvikum þegar það er ekki skylt samkvæmt lögum.⁸

Frá því um þarsíðustu aldamót hefur ekki þurft að sanna með lögfræðilegum aðferðum að ráðherra hafi framið embættisbrot til þess að fá hann úr embætti. Ef þingræðisreglan gildi ekki, hefði þingið ekkert ráð til að koma frá þeim ráðherrum sem ekki hafa sannarlega framið lögprot. Vegna hennar getur þingið hins vegar komið ráðherra úr embætti af hvaða ástæðu sem er eða engri. Þingið getur samþykkt vantraust á ráðherra eða ríkisstjórn af þeirri ástæðu

7 Henrik Palmer Olsen: *Magtfordeling*. Kaupmannahöfn 2005, bls. 213.

8 Per Helset og Björn Stordrange: *Norsk statsforfatningsrett*. Oslo 1998, bls. 147.

einni að það vilji frekar hafa aðra stjórn. Enn frekar getur það samþykkt vantraust ef ráðherra hefur glatað trausti þingsins, t.a.m. vegna þess að hann hefur verið staðinn að því að gefa rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Þingið hefur, í krafti þingræðisreglunnar, úrræði ef ráðherra hegðar sér á óæskilegan hátt, jafnvel þó hann hafi ekki framið lögbrot.

Allir eru sammála um að þessi staðreynd hafi gríðarleg áhrif á samspil þings og ráðherra.⁹ Ráðherra verður að taka tillit til spurninga og óska þingsins vilji hann halda trausti þingsins og það þarf hann að gera til að halda embætti. Hér er hins vegar hefð fyrir sterkum meirihlutastjórnnum, sem hefur áhrif á það hvernig pólitíska ábyrgðin hefur þróast. Að því verður vikið í kafla 6.

3. SKILGREINING OG HAGNÝT AFMÖRKUN Á ÞING-EFTIRLITI

Í skýrslu vinnuhóps um þingeftirlit - Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu - er vísað til skilgreiningar Alþjóðaðingmanna-sambandsins, þar sem hugtakið er talið fela í sér:

the review, monitoring and supervision of government and public agencies, including the implementation of policy and legislation.¹⁰

M.a. í samræmi við þetta var þingeftirlit afmarkað með þeim hætti í skýrslunni að það fælist „í þeirri endurskoðun og því virka eftirliti sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnarsýslu“.¹¹

Tilgangur þingeftirlits er einnig margvíslegur. Þannig getur þingeftirlit farið „fram í þeim tilgangi einum að fylgjast með stjórnarframkvæmdinni án þess að slík skoðun beinist sérstaklega að embættisfærslu ákveðinna einstaklinga“.¹² Í öðrum tilvikum beinist það að því að kanna framkvæmd laga og reglna. Þetta á sérstaklega við um ytri eftirlitsstofnanir þingsins, umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðun. Þá getur það verið rannsóknareftirlit vegna meintra brota ráðherra í starfi sem kunna að leiða til ákæru og landsdómsmáls en eins og menn vita fer þingið með ákærvald vegna brota ráðherra í starfi. Loks getur eftirlitið verið ráðsmennsku-eftirlit, sem snýr að því að kanna hvernig ráðherra hafi sinnt

⁹ Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarrettur*, bls. 170: „Hér verður [...] eingöngu fjallað um ábyrgð ráðherra að lögum enda þótt þinglega [pólitíska] ábyrgðin hafi vafalaust stórum meiri áhrif á framkomu og störi ráðherra.“

¹⁰ Hironori Yamamoto: *Tools for Parliamentary Oversight – A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Genf 2007, bls. 9.

¹¹ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu – Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir niðurlagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvert breytinga sé þörf, bls. 14.

¹² Sama heimild, bls. 25.

skyldum sínum án þess að fyrir liggja nokkur grunur um lögbrot.¹³

Samandregið er því þingeftirlit allt það eftirlit og endurskoðun sem Alþingi hefur með ríkisstjórn og stjórnarsýslu, hvort heldur er til að fylgjast almennt með stjórnarframkvæmdinni eða ráðsmennsku einstakra ráðherra eða til að kanna framkvæmd einstakra laga eða reglna eða beinlínis rannsóknareftirlit til að þingið geti tekið ákvörðun um hvort það beitir ákærvaldi sínu í máli vegna meints brots ráðherra.

Að íslenskum lögum falla undir eftirlit Alþingis með ríkisstjórn og stjórnarsýslu:

- fyrirspurnir og skýrslubeiðnir þingmanna samkvæmt 46. og 54. gr. stjórnarskrár og ákvæðum þingskapalaga;
- ákveðin störf fastanefnda þingsins, en kveðið er á um hlutverk þeirra í þingskapalögum;
- í ýmsum tilvikum utandagskrárumræður og umræður um störf þingsins, sbr. 50. gr. þingskapalaga nr. 55/1991;
- undirbúningur þingsins (sem ekki er vel skilgreindur í lögum) í tengslum við mál sem fara fyrir landsdóm en Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar;
- störf ríkisendurskoðunar samkvæmt lögum nr. 86/1997;
- störf umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 87/1997;
- störf rannsóknnefnda sem þingið hefur kosið í samræmi við sérstök lög, sbr. nú síðast lög nr. 142/2008;
- og loks störf rannsóknnefnda sem skipaðar eru þingmönnum en heimild til kosninga slíkra nefnda er að finna í 39. gr. stjórnarskrárinnar.

Vinnuhópur sá, sem skoðaði eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, gerði ýmsar tillögur varðandi þessi úrræði, sem nánar er lýst í skýrslu hans¹⁴ en eins og sjá má af þessari upptalningu eru sum þeirra úrræða sem þingið hefur til að sinna þingeftirliti lögbundin að miklu leyti en önnur að litlu leyti eða engu. Sama máli gegnir um þau úrræði eða viðurlög sem þingið getur beitt ráðherra – skilyrði sumra eru lögbundin að einhverju leyti en annarra alls ekki. Verður nánar fjallað um þetta í kafla 5.

4. HVAÐ FELST Í PÓLÍTIKRI ÁBYRGÐ RÁDHERRA OG HVERNIG HEFUR REYNT Á HANA Á ÍSLANDI?

Spurningin sem þarf að svara er þessi: Á hvaða lagagrundvelli sæta ráðherrar pólitískri ábyrgð á gerðum sínum? Til að það sé hægt þarf fyrst að átta sig á því hvenær ráðherrar eru látnir sæta pólitískri ábyrgð í þeim skilningi að ólögmat eða gagnrýniverð háttsemi þeirra hafi afleiðingar fyrir þá í starfi.

¹³ Sama heimild, bls. 25.

¹⁴ Sama heimild, bls. 282-287.

Því var lýst hér að ofan, að þingið getur samþykkt vantraust á ráðherra mislíki því störf hans eða framkoma eða vilji það frekar hafa annan ráðherra. Í krafti þingræðisreglunnar verður ráðherra eða ríkisstjórn sem hefur hlotið vantraust að biðjast lausnar.¹⁵ Því hefur sömuleiðis þegar verið lýst hvað í þingefirliti felst að íslenskum lögum. Ein aðferð við að nálgast það hvað sé pólitísk ábyrgð er því að líta til þess hvaða „endi“ mál þar sem ráðherra er borinn sökum um afglöp eða brot í starfi hafa fengið hér og í nágrannalöndunum.

Þar ber þá fyrst að nefna, eins og vikið var að hér að ofan, að missi ráðherrar traust þingsins getur þingið samþykkt á þá vantraust. Þetta er mjög óvenjulegt úrræði vegna meintra brota eða afglapa í starfi, því þingið getur einnig beitt því án þess að grunur sé uppi um nokkuð slíkt.¹⁶ Eðli vantrausts er þannig tvíþætt; það er ekki aðeins (og varla einu sinni aðallega) úrræði vegna meintra embættisbrota ráðherra heldur fyrst og fremst ráð fyrir þingið til að koma ráðherra frá af einhverjum allt öðrum ástæðum eða engum. Í reynd er sjaldgæft að vantraust sé samþykkt á ráðherra í tengslum við meint brot hans í starfi. Vantraust hefur aldrei verið samþykkt á einstakan ráðherra á Íslandi, þó það hafi þrisvar sinnum¹⁷ verið bornar fram slíkar tillögur eftir að ráðherrar urðu fleiri en einn árið 1917.

Í umfjöllun um það hve sjaldgæft vantraust er sem viðbrögð við meintu eða sönnuðu broti eða afglöpum ráðherra er oft vísað til þess að stjórnmalaflokkar knýi menn til afsagnar áður en til vantrausts kemur ef mál er svo alvarlegt að hætta sé á slíku. Hér á landi eru a.m.k. þrjú dæmi í seinni tíð um að ráðherrar hafi beðist lausnar beint eða óbeint vegna gagnrýni á störf þeirra.¹⁸ Því má halda fram¹⁹ að umræður um gagnrýniverða embættisfærslu ráðherra, hvort sem þær hefjast vegna fyrirspurnar, skýrslu, álits umboðsmanns eða

15 Í íslenskum fræðiritum hefur verið talið að stjórn, sem fær á sig vantraust, geti valið hvort hún biðjist lausnar eða rýfur þing og boðar til kosninga. Það er þá byggt á réttarstöðunni í Danmörku en þar er sérstaklega kveðið á um þetta í stjórnarskrá. Hér á landi hafa menn hins vegar aldrei farið þessa leið og 1931 og 1974 lögðu ráðherrar allnokkuð á sig til að rjúfa þing áður en vantraust kæmi til umræðu. Það bendir til þess að þeim finnst sá kostur, að rjúfa þing eftir að vantraust hefur verið samþykkt, verri.

16 Gunnar Helgi Kristinsson orðar þetta svo: „Hin pólitíska ábyrgð er huglæg og hvílir eingöngu á því hvort trúnaður ríkir í samskiptum umbjóðanda og fulltrúa hans. Á umbjóðandanum hvílir engin formleg skylda að færa fram sakarefni eða sanna mál sitt ef hann vill losna við fulltrúann. Það nægir að hann hafi misst á honum trúna.“ Gunnar Helgi Kristinsson: „Ráðherraáhætta“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum – Félagsvísindadeild*. Félagsvísindastofnun HÍ 2006, bls. 667.

17 Þannig var borin fram vantrauststillaga á tvo af þremur ráðherrum í stjórn Jóns Magnússonar árið 1918 og á Magnús Guðmundsson dómsmálaráðherra 1933, og árið 1954 var borið fram vantraust á Bjarna Benediktsson menntamálaráðherra en hann var einnig dómsmálaráðherra.

18 Þeir sem hér er vísað til eru Albert Guðmundsson, Guðmundur Árni Stefánsson og Björgvin G. Sigurðsson.

19 Sbr. líka Gunnar Helgi Kristinsson: „Ráðherraáhætta“.

ríkisendurskoðunar geti leitt til þess að stjórnmalaflokkar sjái sér helst hag í því að viðkomandi ráðherra viki. Tilgangurinn getur til að mynda verið að flokkurinn í heild verði ekki samsamaður embættisfærslunum; ríkisstjórnarsamstarf haldi o.s.frv. Í þessum tilvikum kemur aldrei til vantrausts, þar sem þingflokkur ráðherrans (eða stjórnmalaflokkur) hefur áður tekið af skarið.

Eins og lýst er í skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu er helsti galli þingefirlitskerfisins hér á landi, að ekkert ferli er til fyrir mál þar sem ráðherra er ásakaður um brot í starfi. Engin sérstök fastanefnd þingsins fer með það hlutverk að fjalla um ásakanir á hendur ráðherrum og meta hvort ástæða sé til viðbragða og þá er mjög sjaldgæft að umræður innan þingsins um gagnrýniverða og hugsanlega ólöglega embættisfærslu ráðherra fái formlegan endi. Þetta er andstætt því sem gerist í Danmörku og Norgei þar sem umræður um meint embættisbrot ráðherra getur lokið með því að ýmist nefnd, eða þingið sjálf, álykti um að hegðun ráðherrans hafi verið gagnrýniverð eða jafnvel sennilegt lögbrot.

Í norskum rétti hefur slíkt úrræði verið fyrir hendi en lítið notað í seinni tíð.²⁰ Í 12. gr. norskur þskl. eru ákvæði um að eftirlits- og stjórnskipunarnefnd þingsins skuli undirbúa mál þar sem reyna kann á stjórnskipulega ábyrgð og leggja grundvöll að ákvörðun þingsins. Þar segir einnig, að telji nefndin augljóst að saksókn þjóni ekki tilgangi geti hún ákveðið að leggja ekki erindi um stjórnskipulega ábyrgð fyrir Stórþingið. Í slíkum tilvikum getur þó þriðjungur nefndarmanna krafist þess að slík ákvörðun sé lögð fyrir þingið. Þar kemur þá væntanlega fram hver málsvæðingin voru.²¹

Í Danmörku er um tvö slík úrræði að ræða. Annars vegar er hægt, sbr. 1. mgr. 24. gr. þskl., að leggja fram stutta tillögu til ályktunar eftir stefnuræðu forsætisráðherra eða umræðu um fyrirspurnir samkvæmt 21. gr. þskl. Tillagan skal vera innan við 150 orð og henni skal beint til ríkisstjórnarinnar. Aðeins eina slíka tillögu er hægt að samþykkja við hverja umræðu. Á hinn bóginn hefur þingskapanefnd danska þingsins (Udvalget for forretningsordenen) það hlutverk að meta hvort kalla eigi eftir pólitískri eða lagalegri ábyrgð ráðherra. Hún skal, samkvæmt 54. gr. sömu laga, fjalla um mál sem gefa tilefni til að ætla að reyni á ábyrgð ráðherra, hvort heldur er að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu. Hún athugar því ekki aðeins hugsanlega lagalega ábyrgð heldur pólitíska líka. Fyrir hefur komið að hún átelji ráðherra fyrir

20 Sjá *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Dokument nr. 14 (2002-2003), (hér eftir „Frøiland-skýrsla“), bls. 110-111.

21 Sjá 9. tl. 12. gr. norskur þingskapalaganna, nr. 4296 frá 21. apríl 1966, með síðari breytingum: „Komiteen kan dessuten vedta at en henvendelse ikke skal fremlegges for Stortinget når de forhold den omhandler åpenbart ikke kan føre til noe. Henvendelsen skal legges frem for Stortinget ved innstilling dersom en tredjedel av komiteens medlemmer krever det.“

störf þeirra, sbr. t.d. ályktun nefndarinnar frá því í maí 2009 um tiltekna embættisfærslu skattaráðherrans, en þá sagði nefndin:

Udvalget for Forretningsordenen udtrykker stærk kritik af, at Skatteministeriet således har håndhævet bestemmelserne i L 154, inden lovforslaget var vedtaget, stadfæstet og kundgjort. Udvalget finder, at det påhviler statsministeren at tilrettelægge regeringens arbejde, så der ikke sker gentagelser i fremtiden.²²

Í danskri fræðilegri umræðu hefur verið gengið svo langt að telja að í pólitískri ábyrgð felist ekki eingöngu vantraust heldur allt frá pólitískum kurr vegna embættisfærslu til vantrausts. Sömuleiðis segir í Frøiland-skýrslunni norsku um þingefirlit frá 2002 að mikilvægasta úrræði þingsins til að koma fram ábyrgð á hendur ráðherrum og ríkisstjórn sé óformleg gagnrýni í þinginu.²³ Það hljóti að leiða af þingræðisskipulaginu að ráðherrar séu viðkvæmir fyrir slíkri gagnrýni. Þetta komi ekki sist til af því að gagnrýninni fylgi oft nýjar reglur um viðkomandi efni.

Ef tekið er mið af þessu, og horft bæði til þingræðisreglunnar og þingefirlits við afmörkun pólitískrar ábyrgðar, nær hún yfir skalann frá óformlegri gagnrýni í þinginu, til formlegrar gagnrýni þar, afsagnar og samþykktar vantrausts. Það þvælist reyndar fyrir höfundum þessarar greinar að telja óformlega gagnrýni þátt í pólitískri ábyrgð, þar sem hún felur varla í sér „ábyrgð“ í þeim skilningi að endurspeglar afleiðingu af gerðum manna, heldur er frekar undanfari slíks. Engu að síður eru réttarreglur um hana gerð skil hér á eftir.

5. RÉTTARSTADAN VARDANDI PÓLÍTIÐSKA ÁBYRGÐ OG ENDAMÖRK LAGAREGLNA UM HANA

Hér verður fyrst fjallað um mismunandi þætti pólitískrar ábyrgðar, framkvæmd þeirra og þær reglur sem um þá gilda. Svo verður vikið að því hvað sé yfirleitt hægt að reglubinda.

5.1. Vantrauststillögur²⁴

Möguleiki þingsins á að samþykkja vantrauststillögur og skylda ríkisstjórnar og ráðherra til að víkja fyrir vantrausti eru „kjarni þingræðisreglunnar“ eins og Gunnar G. Schram orðar það.²⁵ Eins og lýst

22 Hér tekið úr „Minister får næse for skattereform“. Politiken 6.5.2009: <http://politiken.dk/politik/article704866.ece>

23 Sjá Frøiland-skýrsluna, bls. 110.

24 Þessi kafli er stytur og breyttur kafli úr skýrslu áður nefnds vinnuhóps, sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinni, bls. 212-214.

25 Sjá t.d. Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 149; Johs. Andenæs: *Statsforfatningen i Norge*. Osló 1998, bls. 142; („Det avgjørende er altså regeringens plikt til å vike for et mistillitsvotum i nasjonalforsamlingen.“) og Henrik Zahle: *Dansk Forfatningsret 1 – Institutioner og regulering*. Kaupmannahöfn 1999, bls. 180.

var eru vantrauststillögur í sumum tilvikum úrræði vegna meintra embættisbrota ráðherra.

Tillögur um vantraust eru bornar upp sem þingsályktunartilögur og ræddar við eina umræðu, sbr. 2. mgr. 44. gr. þingskapalaga nr. 55/1991. Þær er hægt að bera upp hvort sem er á einstakan ráðherra eða ríkisstjórnina í heild, sbr. sömu grein. Í framkvæmd hafa vantrauststillögurnar sjálfar sjaldnast haft að geyma rökstuðning.

Í framkvæmd hafa verið lagðar fram tillögur um vantraust á einstaka ráðherra. Þannig var borin fram vantrauststillaga á tvo af þremur ráðherrum í ríkisstjórn Jóns Magnússonar árið 1918 og á Magnús Guðmundsson dómsmálaráðherra 1933 og árið 1954 var borið fram vantraust á Bjarna Benediktsson menntamálaráðherra einan, fyrst og fremst vegna embættisveitinga hans.²⁶ Engin þessara tillagna náði fram að ganga. Slíkar tillögur eru sjaldgæfari í framkvæmd en tillögur um vantraust á ríkisstjórn í heild en vakni grunur um brot einstaks ráðherra í starfi hentar vantrauststillaga á viðkomandi ráðherra einan betur sem viðbragð heldur en tillaga um vantraust á ríkisstjórnina í heild.

Hér vaknar því sú spurning hvort það þurfi að vera sérstök rök fyrir vantrauststillögu á stakan ráðherra eða hvort Alþingi geti samþykkt hana af hvaða ástæðu sem er eða jafnvel engri annarri en að það vilji frekar annan ráðherra?²⁷ Vegna þess að vantrauststillaga á einstakan ráðherra getur verið úrræði vegna meintra lögbrota hefur því verið haldið fram í hinna pólitísku umræðu að vantraust á einstakan ráðherra verði ekki borið fram nema fyrir því séu „mikilvæg, alvarleg og sérstæð rök“²⁸ og þá byggt á því að vantraust á ríkisstjórn í heild sé pólitísk aðgerð en að vantraust á einstakan ráðherra sé „þungur persónulegur áfellsdómur um viðkomandi ráðherra og er því um að ræða slíkt alvörumál að fátítt er að stjórnarandstaða standi fyrir slíku“.²⁹ Þrátt fyrir þessi ummæli er Alþingi sennilega heimilt að samþykkja vantraust á einstakan ráðherra af hvaða ástæðu sem er.³⁰

Að því er snertir rök fyrir tillögu og greinargerð um þau er við litla framkvæmd að styðjast. Ekki verður séð að nein umræða hafi verið um þetta atriði á þingi önnur en ummæli þeirra tveggja þing-

26 Lög var fram breytingartillaga þess efnis að vantrausti skyldi beint að ríkisstjórninni í heild. Hún var felld. Sjá Alpt. 1954, D, dk. 377.

27 Þess má geta að framlagning slíkrar tillögu og umræður um hana – jafnvel þótt ólíklegt sé að tillagan verði samþykkt – er einn hluti viðbragða þingsins þegar grunur vaknar um að ráðherra hafi brotið af sér í starfi, sbr. líka það sem segir um óformlega gagnrýni þingsins á embættisathafnir hér á eftir.

28 Alpt. 1954, D, dk. 367. Ræða Jóhanns Hafstein.

29 Sjá www.althingi.is/altext/118/110/r24204944.sgml. Ræða Davíðs Oddssonar.

30 Sjá Gunnar Helgi Kristinsson: „Ráðherraáhætta“, bls. 667-668 og Ragnhildi Helgadóttur: „Framkvæmd þingræðisreglunnar“. Í ritinu *Þingræði á Íslandi í 100 ár*, væntanlegt 2010.

mannanna sem rakin voru hér að ofan. Í reynd munu þingmenn sem leggja fram slíka tillögu væntanlega alltaf leitast við að rökstyðja hana þannig að kjósendur samþykki eða styðji aðgerðir þeirra.³¹ Þannig mun ráðherra í reynd fá tækifæri til að bera af sér sakir. Vegna þeirrar heimildar sem þingið hefur til að samþykkja vantraust án ástæðu liggur hins vegar ekki lagaleg skylda hér að baki. Það er pólitískur veruleiki en ekki lagaskylda sem leiðir til þess að slíkar tillögur yrðu oftast rökstuddar og ráðherra fengi tækifæri til að bera hönd fyrir höfuð sér. Það að um slíkan andmælarétt ráðherra og varnir – og rökstuðning fyrir beitingu vantrausts sem úrræðis vegna meintra lögbrota – segi ekkert í lögum er óvenjulegt og helgast af hinu tvíþætta eðli vantrausts sem áður var lýst. Í skýrslu áður nefnds vinnuhóps var bent á þetta, en það var skoðun hópsins að ekki ætti að takmarka heimildir þingmanna til að bera fram og samþykkja vantraust.

Í dönskum rétti hefur því verið haldið fram, að lagalega og pólitíska ábyrgðin hafi í reynd orðið eitt, því ekki sé samþykkt vantraust á einstakan ráðherra nema vegna lögbrota.³² Þessu hefur síðar verið mótmælt í Danmörku og sömuleiðis má deila um það hvort það sé æskilegt að þingmenn geri eingöngu þær kröfur til ráðherra sem leiða má af settum lögum. Eins og lýst var er ekki við framkvæmd að stöðjast í þessu efni hér á landi, því ekki hefur verið samþykkt vantraust á einstakan ráðherra síðan þeir urðu fleiri en einn 1917. Eins og lýst verður í næsta lið hafa ráðherrar hins vegar þurft að segja af sér eftir mikla gagnrýni á embættisfærslu þeirra og þá í sumum tilvikum án þess að því hafi verið haldið fram að þeir hafi brotið lög.³³

5.2 Ráðherra vikur án vantrausts

Í reynd hefur aldrei verið samþykkt vantraust á einstakan ráðherra og ráðherraskipti hafa því ávallt orðið af öðrum ástæðum. Ráðherra gæti verið leystur frá embætti gegn vilja sínum með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrár, eða með dómi vegna embættisbrots, sbr. 11. gr. ráðherraábyrgðarlaga nr. 4/1963, en engin dæmi eru heldur um það í framkvæmd hér á landi.

Hins vegar eru mörg dæmi um að ráðherrar biðjist lausnar af öðrum ástæðum. Í einhverjum tilvikum er þá verið að bregðast við gagnrýni á störf ráðherra og jafnvel við umræðu um meint brot hans í

31 Sjá *Fróland-skýrsluna*, bls. 108.

32 Sjá Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997 og Gunnar Helgi Kristinsson: „Ráðherraáhætta“, bls. 668.

33 Þetta gildir bæði um Guðmund Árna Stefánsson (sem ekki var haldið fram að hefði brotið lög) og Björgvin G. Sigurðsson (sem ekki liggur fyrir að hafi brotið lög) auk e.t.v. fleiri.

starfi. Í slíkum tilvikum er stundum um það að ræða, sbr. það sem sagt var í kafla 3, að þingflokkur eða stjórnmalaflokkur lítur svo á að það þjóni ekki hagsmunum hans að viðkomandi einstaklingur gegni ráðherraembætti vegna þeirrar gagnrýni sem hann hefur fengið.³⁴

Um þessi tilvik gilda ekki réttarreglur. Það er mál viðkomandi stjórnmalaflokks og viðkomandi einstaklings hvort og hvenær látið er undan pólitískum þrýstingi og ráðherra „skipt út“. Náist ekki samkomulag þar um kann það að enda með því að vantrauststillaga verði samþykkt á ráðherra vegna þess að samflokksmenn hans eða aðrir stjórnarliðar verji hann ekki lengur vantrausti. Það myndi þá leiða til þess að honum bæri skylda til að víkja úr embætti en um það stig málsins sem hér er rætt gilda ekki almennar réttarreglur.³⁵ Í skýrslu áður nefnds vinnuhóps var bent á þetta, en það var skoðun hópsins að ekki væri ástæða til að setja frekari reglur um þetta efni.

Nú má ítreka að það kann að virðast eðlileg spurning hvort ástæða sé til að ræða – hér í Tímariti lögfræðinga – úrræði sem ekki gilda um réttarreglur og sem ekki er einu sinni lagt til að um gildi réttarreglur. Og enn má þess vegna ítreka að þetta úrræði hefur í íslenskum stjórnmalum leyst vantraust á einstakan ráðherra af hólmi. Og það hlýtur að skipta máli fyrir lögfræðilega umræðu að vita hvaða úrræði koma raunverulega til framkvæmda, jafnvel þótt þau séu ekki lögbundin, og verða þannig til þess að ekki reynir á þau úrræði sem gert er ráð fyrir í lögum. Þá eru á stundum skýr tengsl milli þessara atburða og eftirlits þingsins eða eftirlitsstofnana þess. Slík mannaskipti ákveðin af flokkunum geta verið viðbrögð við þingeftirliti og eftir atvikum annarri utanaðkomandi gagnrýni á embættisfærslu ráðherrans.

5.3 Óformleg gagnrýni í þinginu

Um gagnrýni á embættisfærslu ráðherra yfirleitt gilda almennar reglur um tjáningarfrelsi, sbr. m.a. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að teknu tilliti til þeirrar sérstöku verndar sem fjölmiðlum og opinberri umræðu um mikilsverð mál sem varða almenning er veitt. Um gagnrýni innan þings gilda auðvitað sérreglur um málfrelsi þingmanna sbr. 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að „[enginn] alþingismaður [verði] krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi“. Þetta gildir meðal annars starfi í þingnefnda og öðru þingeftirlitsstarfi þingmanna. Með hliðsjón af þessu ákvæði og

34 Sjá líka Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi“. Í ritinu *Rannsóknir í félagsvísindum VI – lagadeild*, Félagsvísindastofnun HÍ 2005, bls. 214-215.

35 Sjá sömu heimild.

ákvæði 48. gr. stjórnarskrárinnar um að þingmenn séu aðeins bundnir af sannfæringu sinni er ekki ástæða til að fjalla frekar um „óformlega“ gagnrýni þingmanna á embættisfærslu ráðherra. Þeir þurfa að sjálfsgöðu – tali þeir í þingsal – að fylgja almennum reglum þingskapa en stjórnarskráin tryggir þeim rétt til að gagnrýna og ræða embættisfærslu ráðherra mjög opinskátt. Þetta er líka í samræmi við bæði þingræðisskipulagið og það að ráðherrar „eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi“ eins og segir í 51. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrir því eru m.a. þau rök að þeir standi fyrir máli sínu gagnvart þinginu og haldi því upplýstu.

Hér á landi er staðan sú að gagnrýni á embættisfærslu ráðherra kemur oft fram í umræðum um skýrslur eða einstök álit umboðsmanns Alþingis, um skýrslur ríkisendurskoðunar, vegna skýrslna ráðherra (sbr. 45. og 46. gr. þskl.) og í almennum umræðum í þingsal, sbr. m.a. 50. gr. þskl. um „óundirbúna“ fyrirspurnir til ráðherra og utandagskrárumræður, auk þess sem embættisfærslu ráðherra kemur stundum til umræðu í nefndum í tengslum við mál sem þær hafa til meðferðar. Þá ku hafa tíðkast að leggja fram vantrauststillögur beinlínis í því skyni að fá fram umræðu um embættisfærslu ráðherrans. Slik umræða hefur eftirlitshlutverk í sjálfu sér, sbr. kafli 5.1. Það skiptir að sjálfsgöðu máli að ráðherra getur átt von á fyrirspurnum um embættisfærslu sína og athugasemdum við hana í umræðum á þingi eða í nefndum.

5.4 Formleg gagnrýni á embættisfærslu ráðherra

Eins og lýst var í kafla 3 er gert ráð fyrir því bæði í dönskum og norskum stjórnskipunarrétti, að þingið geti lokið þingeftirlitsmáli með því að samþykkja einhvers konar ályktun um embættisfærslu ráðherra.

Staðan er sú, sbr. það sem sagði um óformlega gagnrýni í kafla 5.3, að annað hvort bregst Alþingi við ásökunum á hendur ráðherra með óformlegum umræðum og fyrirspurnum, sem lýkur tímans vegna og án afgreiðslu, eða beinlínis er lagt fram vantrauststillaga. Samþykkt vantrauststillögu er pólitískt afdrifaríkt úrræði sem leiðir til þess að sé meint brot ekki þeim mun alvarlegra er líklegt að stjórnarþingmenn vilji ekki styðja vantraust á ráðherra. Þar með er eina formlega afgreiðslan, sem hér hefur tíðkast til þess að koma fram pólitískri ábyrgð, úr sögunni.

Vegna þessa var það skoðun vinnuhópsins að það væri ástæða til þess að þingmenn mætu hvort æskilegt væri að nota þingsályktunartillögu í ríkari mæli til að afgreiða umræður um embættisfærslu ráðherra, í líkingu við það sem tíðkast í Danmörku og lagt

var til í Fróiland-skýrslunni að skoðað yrði að beita frekar.³⁶ Þetta væri hægt að gera án lagabreytinga t.a.m. með því að lögð sé fram tillaga þess efnis að Alþingi telji tilteknar athafnir eða athafnaleysi ráðherra orka tvímælis, vera gagnrýniverðar eða jafnvel vítaverðar. Um tillögunu yrðu svo umræður eftir almennum reglum þó einnig megi hugsa sér að gera breytingu á þingskapalögum þannig að um þær gildi sömu málsmeðferðarreglur og um vantrauststillögu, sbr. 2. mgr. 44. gr.

5.5 Ályktanir

Hvaða ályktanir getum við þá dregið af þeim þáttum sem saman mynda pólitíska ábyrgð ráðherra hér á landi?

Úrræðin sem um ræðir eru umræður á þingi, þingsályktunartillögur, og að forsætisráðherra biðjist lausnar fyrir einstakan ráðherra. Í fyrsta lagi er mikilvægt að engin lagaskilyrði eru fyrir beitingu þessara úrræða. Um form þeirra allra gilda lagareglur og um afleiðingar þeirra, ef einhverjar eru, líka. Það gilda hins vegar engar reglur um skilyrði þess að úrræðunum verði beitt: Vantraust er hægt að samþykkja af hvaða ástæðu sem er eða engri; umræður geta verið byggðar á tömu þvadari; stjórnmalaflokkar geta skipt ráðherra út af hvaða ástæðu sem er, þ.m.t. að þeir vilji frekar að maður sem telst minna hæfur eftir þeim mælikvörðum sem notaðir eru í starfsmannarétti komist í ráðherrastól, eða engri.

Öll þessi úrræði eiga það þannig sameiginlegt að engar laga-reglur gilda um það hvenær og hvers vegna þeim verði beitt, engin lagaskilyrði eru fyrir beitingu þeirra. Í því, og nákvæmlega því, felst það að þetta er pólitísk ábyrgð. Það er skoðun mín að það sé engar reglur hægt að setja um lagaskilyrði pólitískrar ábyrgðar. Þar verður einfaldlega að láta hinn pólitíska veruleika ráða. Hins vegar er það m.a. lögfræðinnar að meta hvernig núverandi úrræði nýtast, hvort eigi að endurskoða formreglurnar sem um þau gilda, setja reglur sem beina pólitísku ábyrgðinni í nýjan farveg o.s.frv. Það er að sjálfsgöðu þannig, rétt eins og fram kemur í skýrslu vinnuhópsins, að með því að breyta eða endurskoða reglur um form pólitískrar ábyrgðar er hægt að ýta undir hana og sennilega færa áherslur af einu á annað.

Hér skiptir einnig máli að viðurkenna endamörk lögfræðinnar. Það er hvorki gerlegt né æskilegt að lögbinda stjórnmalalífíð (eða lífið yfirleitt) algerlega. Það verður að treysta á að lögum til fyllingar noti menn samvisku sína og siðferðilega dómgreind. Af sömu ástæðu verða lögfræðingar að vara sig að líta ekki svo á að pólitíska

36 Um slíkar tillögur í Noregi, má vísa til *Fróiland-skýrslunnar*, bls. 110-111.

ábyrgðin lúti sömu lögmálum og sú lögfræðilega, t.d. um vanhæfi, hlutlaus máls- og úrskurðaraðila, andmælarétt, jafnræði o.þ.h., sbr. líka umfjöllun hér áður um það hvort lagaleg og pólitísk ábyrgð hafi fallið saman í Danmörku. Pólitíska ábyrgðin mun alltaf hitta ráðherra misjafnlega fyrir eftir því hve sterk staða þeirra er. Sömu-leiðis felst beinlínis í þingræðisreglunni að þingmenn – ekki sérfræðingar – taka ákvörðun um vantraust. Þó það sé önnur saga, sem ekki verður rædd frekar hér, felst einnig í stjórnarskránni að þingmönnum ber að taka ákvörðun um saksókn á hendur ráðherra. Þar skiptir engu þótt um sé að ræða pólitískan samherja eða andstæðing.

6. HELSTU UMHUGSUNARATRIÐI OG SAMANTEKT

Hér á landi er hefð fyrir sterkum meirihlutastjórnum. Það hefur orðið til þess, að átakalínurnar í íslenskum stjórnámálum liggja frekar milli meirihluta þings og ráðherra annars vegar og minnihluta þingsins hins vegar, heldur en milli handhafa löggjafar- og framkvæmdarvalds.³⁷ Þetta hefur auðvitað griðarmikil áhrif á það hvernig þingefirlit fer fram og það er m.a. með hliðsjón af þessu sem áður nefndur vinnuhópur lagði til að minnihluta þingnefnda, eða a.m.k. sérstakrar eftirlits- og stjórnskipunarnefndar, yrðu fengin ákveðin völd til að koma í gang eftirlitsmáli.

Þessi staðreynd hefur líka mikil áhrif á inntak pólitísku ábyrgðarinnar, eins og áður er lýst. Í reynd þyrfti afar mikið til að koma til að vantraust yrði samþykkt á einstakan ráðherra: Forsætisráðherra gæti varið hann með því að lýsa því yfir að vantraust á einn ráðherra jafngilti vantrausti á ríkisstjórnina í heild. Þó svo væri ekki gert myndi atkvæðagreiðsla stjórnarþingmanna með vantrausti á einstakan ráðherra oft valda vandræðum í eða slitum stjórnarsamstarfs. Það er þannig engan veginn án afleiðinga fyrir stjórnarþingmenn að samþykkja vantraust, þó á einstakan ráðherra sé. Þá er ólíklegt að vantrausti verði beitt á einstaka ráðherra vegna þess að sé staða þeirra mjög veik eða sitji þeir undir mikilli gagnrýni borgar sig fyrir (þing)flokkinn þeirra að þeir láti af störfum án þess að samþykkt sé á þá vantraust. Ættum við þá einfaldlega að horfast í augu við það að pólitískur veruleiki á Íslandi valdi því að pólitíska ábyrgðin sé ekki raunhæf nema inni í flokkunum?

Hér er rétt að koma aftur að því, að með reglum er hægt að beina pólitískri ábyrgð eða úrræðum í einn farveg frekar en annan, þó engar reglur verði settar um skilyrði þess að pólitískri ábyrgð verði komið fram. Sú ábending vinnuhópsins, að unnt sé að beina

gagnrýni í formlegan farveg með því að leggja fram og ræða þingsályktunartillögur sem fela í sér missterka gagnrýni á embættisfærslu ráðherra – og tillögur um að e.t.v. mætti skerpa á slíku úrræði í þingskapalögum – byggist m.a. á því að með henni verði skorið á milli gagnrýni á embættisfærslu ráðherra og „lífs“ ríkisstjórnarinnar. Það gefi stjórnarþingmönnum svigrúm til að koma fram pólitískri ábyrgð á hendur ráðherra sem þeir tæpast hafa núna.³⁸ Þegar haft er í huga að öllum þingmönnum ber skylda til að sinna eftirlitshlutverki þingsins; að þeir hafa (hvar í flokki sem þeir standa) öll lagaleg úrræði til að koma fram ábyrgð á hendur ráðherra þó að einungis stjórnarandstöðuþingmenn eru líklegir til þess að beita sér, virðist skynsamlegt að beina pólitískri ábyrgð í mildari farveg en vantraust. Það eykur líka þungann í þingefirlitinu að það geti leitt til pólitískra afleiðinga, en í núverandi fyrirkomulagi eru líkurnar á því mjög litlar, eins og áður er lýst.

Aðalatriðið hér eru þó ekki tillögur um úrbætur, heldur sú kenning að það skipti máli í stjórnskipunarréttinum að menn hugsi lögfræðilega um inntak og framkvæmd pólitískrar ábyrgðar. Pólitísk ábyrgð er einn þeirra þátta sem hefur mótaði áhrif á stjórnskipunina í heild sinni og samspil löggjafar- og framkvæmdarvaldshafa sérstaklega. Það, að engin lagaskilyrði gildi um hana, þýðir engan veginn að það mótist ekki af lögum hvaða farvegur velst fyrir hana og að hún hafi fyrir sitt leyti ekki áhrif á réttinn.

HEIMILDASKRÁ:

- Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu – Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi, Reykjavík 2009.
- Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan 1999.
- Gunnar Helgi Kristinsson: „Pólitískt umboð og ábyrgð ráðherra á Íslandi“. Í ritinu *Ramsóknir í félagsvísindum VI – lagadeild*, Félagsvísindastofnun HÍ 2005, bls. 213-228.
- Gunnar Helgi Kristinsson: „Ráðherraáhætta“. Í ritinu *Ramsóknir í félagsvísindum – Félagsvísindadeild*. Félagsvísindastofnun HÍ 2006, bls. 661-672.
- Henrik Palmer Olsen: *Magtfordeling*. Kaupmannahöfn 2005.
- Henrik Zahle: *Dansk Forfatningsret I – Institutioner og regulering*. Kaupmannahöfn 1999.
- Hironori Yamamoto: *Tools for Parliamentary Oversight – A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Genf 2007.
- Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997.
- Johs. Andenæs: *Statsforfatningen i Norge*. Osló 1998.
- „Minister får næse for skattereform“. *Politiken* 6.5.2009. <http://politiken.dk/>

37 Sjá Þorsteinn Magnússon: „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“. *Tímarit lögfræðinga* 2005, bls. 197-228.

38 Þetta gildir a.m.k. um þingmenn samstarfsflokksins – samflokksmenn ráðherrans gætu væntanlega beitt sér gegn honum á vettvangi flokksins.

pólitik/article704866.ece

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð 1960.

Per Helset og Björn Stordrange: *Norsk statsforfatningsrett*. Oslo 1998.

Ragnhildur Helgadóttir: „Framkvæmd þingræðisreglunnar“. Í ritinu *Þingræði á Íslandi í 100 ár, væntanlegt* 2010.

Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Dokument nr. 14 (2002-2003).

Þorsteinn Magnússon: „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“. *Tímarit lögfræðinga* 2005, bls. 197-228.