

Tímarit lögfræðinga

3. hefti • 59. árgangur
haust 2009

RITSTJÓRI:

Róbert R. Spanó,
prófessor við lagadeild Háskóla Íslands

FRAMKVÆMDASTJÓRI:

Margrét Einarsdóttir, aðstoðarmaður hæstaréttardómara

RÁÐGJAFARRÁÐ:

Aðalsteinn E. Jónasson dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Benedikt Bogason dómstjóri og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Björg Thorarensen prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Eiríkur Tómasson prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Elín Björndal prófessor við Háskólann á Bifröst, Eyvindur G. Gunnarsson lektor við lagadeild Háskóla Íslands, Gunnlaugur Claessen hæstaréttardómari, Hörður Felix Harðarson hæstaréttarlögmaður, Ingibjörg Benediktsdóttir hæstaréttardómari, Jónína Lárusdóttir ráðuneytissjóri í viðskiptaráðuneyti, Karl Axelsson hæstaréttarlögmaður og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Markús Sigurbjörnsson hæstaréttardómari, Páll Hreinsson hæstaréttardómari, Ragnheiður Bragadóttir prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Sigurður Lindal prófessor emeritus, Skúli Magnússon ritari EFTA-dómstólsins og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Þorgeir Ingi Njálsson dómstjóri, Þorgeir Örlygsson dómari við EFTA-dómstólinn og Þóris Ingadóttir dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

AFGREIÐSLA:

Lögfræðingafélag Íslands, Álfamýri, 9, 108 Reykjavík, sími 568 0887

Tá höfundar: Handrit skulu send á rafrænu formi á netfangið: roberts@hi.is. Sími ritstjóra: 525 4329. Heimilisfang: Lögbergi v/Suðurgötu, 150 Reykjavík. Frágangur handrita skal vera í samræmi við verklags- og ritrymsreglur Tímarits lögfræðinga frá 1. apríl 2007, sjá nánar á heimasíðunni: www.lögfræðingafélag.is/timarit

Útgefandi: Lögfræðingafélag Íslands • Áskriftargjald kr. 5.083 m/vsk á ári fyrir félagar í

RITSTJÓRNARGREIN: Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu

Í framhaldi af bankahruninu er stjórnskipan Íslands, eins og henni er nú fyrir komið í stjórnlögum, í brennidepli. Allt á þar að vera uppi á borðum. Það umbreytingarskeið sem við Íslendingar göngum nú í gegnum á að vera tækifæri til að endurskoða með gagnrýnum hætti þau grundvallarlögmál stjórnskipunarinnar sem hér hafa verið í gildi allt frá því Ísland tók við heimastjórn á árinu 1904. Afar mikilvægt er að sú umræða sé byggð á upplýstum forsendum og málefnalegum rökum en ráðist ekki af skammtímahagsmunum eða pólitískum flokkadráttum.

Samkvæmt stjórnarskránni fer Alþingi með eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Er þetta eftirlitshlutverk reist á þeirri grundvallarreglu 1. gr. stjórnarskrárinnar, sem nefnd hefur verið þingræðisreglan, að Ísland er lýðveldi með „þingbundinni stjórn“. Hafa verður í huga að þótt mælt sé fyrir um þriggri greiningu ríkisvaldsins í 2. gr. stjórnarskrárinnar leiðir þingræðisregla 1. gr. til þess að ekki er að lögum eða í reynd greint að fullu á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds í íslenskrri stjórnskipun. Þannig er forseti að formi til handhafi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, auk þess sem ráðherrar í ríkisstjórn Íslands eru í ljósi þingræðisreglunnar í reynd að jafnaði einnig pólitískir leiðtogar meirihluta þingsins.

Ljóst er að áhöld eru um það hvort íslensk stjórnvísla hafi í aðdraganda bankahrunsins fullnægt að öllu leyti þeim skyldum sem á henni hvíldi við framkvæmd laga og þá jafnframt hvort á hafi skort að Alþingi hafi fyllilega rækt það eftirlitshlutverk sem leiðir af þingræðisreglunni. Aðdragandi bankahrunsins kann því að færa heim sanninn um nauðsyn þess að taka það opinskátt til umræðu hvort gera eigi þær breytingar á íslenskrri stjórnskipan að komið verði á *raunverulegri* þriggri greiningu ríkisvalds þar sem skilið verði alveg á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Um hvort til efni sé til grundvallar stjórnkerfisbreytingar af því tagi skal hér hins vegar að öðru leyti ósagt látið.

Ef viðhaldið verður hins vegar því þingræðisfyrirkomulagi sem hér hefur ríkt er það með öllu vafalaust að gera verður verulegar breytingar á stjórnarskrá og almennum lögum til að styrkja eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Í þá vinnu verður að fara eigi síðar en núna!

Með þessu hefti Tímarits lögfræðinga er leitast við skapa upplýstari grundvöll fyrir slíka vinnu með því að birta fjórar greinar sem allar fjalla með einum eða öðrum hætti um efni sem tengist eftirliti Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Höfundar greinanna skipuðu vinnuhóp sem forsætisnefnd Alþingis fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlitshlutverk þingsins og leggja mat á hvort breytinga væri þörf. Vinnuhópurinn skilaði skýrslu um efnið haustið 2009. Skýrslan er að mati ritstjóra athyglisvert framlag til fræðanna á þessu sviði og mikilvægt innlegg í þá umræðu sem nú á sér stað um stjórnskipulegt eftirlitshlutverk Alþingis.

Vinnuhópnum var meðal annars ætlað að skoða þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem lúta að eftirlitshlutverki þingsins, svo og ákvæði þingskapalaga, lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdóm. Vinnuhópnum var jafnframt ætlað að fara yfir stjórnlagafraeðileg álitæfni í tengslum við eftirlitshlutverk þingsins og gera grein fyrir þeirri þróun sem orðið hefur á þessu sviði í nágrannalöndum. Samkvæmt samþykkt forsætisnefndar var vinnuhópnum meðal annars ætlað að taka eftirfarandi atriði til athugunar: (1) Þau almennu sjónarmið sem liggja til grundvallar eftirlitshlutverki þingsins og hvers eðlis eftirlitið sé að teknu tilliti til núgildandi reglna, (2) hvort þörf sé á að setja skýrari reglur um upplýsingagjöf ráðherra til þingsins og skyldu hans til að svara erindum frá Alþingi, (3) hvort afmarka þurfi betur rétt þingmanna til fyrirspurnar á Alþingi og rétt þeirra til að óska skýrslna ráðherra, (4) hvort skýra þurfi betur rétt þingnefnda til eftirlits með störfum framkvæmdarvaldsins, (5) hvernig þingið eigi að meðhöndla mál þar sem fram koma áskanir um brot ráðherra í starfi eða önnur atriði sem geta kallað á að hann standi þinginu reikningssskil athafna sinna eða aðgerðarleysis, (6) hvort rétt sé að auka möguleika minni hluta þingmanna til eftirlits með störfum ráðherra, (7) hvort þörf sé á skýrari reglum um ráðherraábyrgð með hliðsjón af kröfum um skýrleika refsheimilda, (8) hvort þörf sé á að gera breytingar á málsmeðferð fyrir landsdómi í ljósi almennrar þróunar á sviði mannréttinda og réttarfars, (9) hvort ástæða sé til að hafa áfram sér-lög um ráðherraábyrgð og landsdóm og fela Alþingi ákærvald í málum þar sem reynir á refsiaþbyrgð ráðherra.

Í þeim fjórum greinum sem birtast í þessu hefti tímaritsins fjalla Andri Arnason hæstaréttarlögmaður, Ragnhildur Helgadóttir prófessor, Bryndís Hlöðversdóttir, lögfræðingur og forseti lagadeildar

Háskólans á Bifröst, og Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis, um nokkur þau álitæfni sem að framan eru rakin. Það skal tekið fram að allar greinarnar eru taldar fullnægja þeim fræðilegu kröfum sem gerðar eru samkvæmt verklags- og ritryðireglum Tímarits lögfræðinga.

Í grein Andra Arnasonar er fjallað um *ráðherraábyrgð*. Varpar hann í fyrsta lagi ljósi á gildandi reglur laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð, og í öðru lagi á samsvarandi reglur í Danmörku og Noregi. Loks leitast hann við að draga sjálfstæðar ályktanir af þeirri umfjöllun og kemst m.a. að þeirri niðurstöðu að „[hvað] sem öðru [líði] þá [megi] telja ljóst að reyni á ákvæði laga um ráðherraábyrgð og ákvæði tengdra laga í náninni framtíð þá [muni] vafalítið fjölmörg lögfræðileg álitæfni, bæði að því er varðar efnis- og formreglur, skjóta upp kollinum. [Sé] þá jafn mikilvægt, sem fyrr, að tryggja að grundvallarréttindi sakborninga séu í heiðri höfð“.

Í grein Ragnhildar Helgadóttur er fjallað um *pólitíska ábyrgð ráðherra út frá samspili þingræðisreglu og þingeftirlits*. Er m.a. fjallað um inntak, eðli og áhrif þingræðisreglunnar á þingeftirlit og ábyrgð ráðherra. Þá er í afar athyglisverðum kafla vikið að réttarstöðunni varðandi pólitíska ábyrgð ráðherra og endamörk lagareglna um hana. Ragnhildur setur fram þá skoðun að „[aðalatriðið sé] sú kenning að það skipti máli í stjórnskipunarréttinum að menn hugsi lögfræðilega um inntak og framkvæmd pólitískrar ábyrgðar. Pólitísk ábyrgð [sé] einn þeirra þátta sem [hafi] mótandi áhrif á stjórnskipunina í heild sinni og samspil löggjafar- og framkvæmdarvaldshafa sérstaklega. Það, að engin lagaskilyrði gildi um hana, [þýði] engan veginn að það mótist ekki af lögum hvaða farvegur [veljist] fyrir hana og að hún hafi fyrir sitt leyti ekki áhrif á réttinn“.

Í grein Bryndísar Hlöðversdóttur er varpað ljósi á *sérskipaðar rannsóknarnefndir*. Í upphafi er vikið að ákvæðum danskra og norskra laga um rannsóknarnefndir og hefur sú umfjöllun að geyma afar hagnýta yfirferð fyrir greiningu á nauðsyn almennrar laga-setningar um rannsóknarnefndir hér á landi. Þessu næst vikur Bryndís að þeirri spurningu hvenær réttlætlegt sé að skipa rannsóknarnefnd og um takmarkanir á umboði rannsóknarnefnda. Niðurstæða höfundar er m.a. sú að „[mikilvægt sé] vegna réttaröryggisjónarmiða að afstæða sé tekin til þess í hvaða mæli rétt sé að nota slík úrræði til rannsóknar mála sem geta varðað einstaklinga ábyrgð. Þá [sé] 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 réttarstæða þeirra til rannsókna skuli vera. Einnig [sé] nauðsynlegt að setja um það skýrari reglur hvernig fara skuli með úrvinnslu á skýrslum

nefndanna, einkum í þeim tilvikum þegar niðurstöður rannsóknar benda til þess að brot hafi verið framið sem kunnir að varða einstaklinga ábyrgð”.

Loks fjallar Ásmundur Helgason í einkar merkilegri grein um *upplýsingaskyldu ráðherra við Alþingi*. Víkur hann í upphafi að muninum á upplýsingaskyldu ráðherra og upplýsingarétti þingmanna. Þessu næst varpar hann ljósi á upplýsingaskyldu ráðherra í íslenskum stjórnskipunarrétti og fjallar um frumvörp til laga um það efni. Þá spyr Ásmundur hvort upplýsingaskylda ráðherra geti hvílt á ólögfestum grundvelli og tekur af því tilefni m.a. fram að „Alþingi [sé] lýðræðislegur vettvangur þjóðkjörinna fulltrúa sem [hafi] það hlutverk að fjalla um sameiginleg hagsmunamál samfélagsins. Á þessu byggist íslensk stjórnskipan. Ljóst [sé] að röng, villandi eða ónóg upplýsingagjöf til Alþingis [geti] haft áhrif á niðurstöðu mála og þannig grafið undan þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipunin byggist á. Þess vegna [megi] halda því fram að regla, sem banni ráðherra að haga upplýsingagjöf sinni til Alþingis á þennan hátt, sé mikilvæg siðferðisleg og pólitísk samskiptaregla sem eigi sér stoð í almennum kröfum til lýðræðislegra stjórnarháttá. Til þess að hún geti aftur á móti talist til réttarreglna [þurfi] hún að öllum líkindum að hafa trausta fótfestu í lögum eða í framkvæmd”. Ásmundur víkur næst að upplýsingaskyldu ráðherra á öðrum Norðurlöndum og loks að því álitaefni hvort þörf sé á því að binda skylduna í lög hér á landi. Færir hann rök fyrir því að svara beri þeirri spurningu játandi og bendir á nokkur sjónarmið sem eðlilegt sé að hafa í huga við lögfestingu slíkrar skyldu. Tekur hann fram að „[meðal] þeirra atriða [sé] að sennilega sé óhjákvæmilegt að slík regla sé háð ákveðnu mati (vísiregla) og að engin nauðsyn sé á því að hún sé tengd beint við mögulega refsíábyrgð. Reglan geti verið tvíþætt, þ.e. kveðið á um sannleiksskyldu annars vegar, sem [banni] ráðherra að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir Alþingi, og upplýsingaskyldu hins vegar, þar sem ákveðnar kröfur [séu] gerðar til ráðherra að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir þau mál sem þar eru til umfjöllunar”.

Það er von ritstjóra Tímarits lögfræðinga að efni þessa haustheftis 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu megi verða til þess að auka þekkingu lögfræðinga og annarra áhugasamra á álitaefnum um framtíð íslenskrar stjórnskipunar sem sýnilega þurfa úrlausnar við á næstu misserum við endurreisn íslensks samfélags.

Róbert R. Spanó