

Reglur um ábyrgð ráðherra

Ragnhildur Helgadóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Ragnhildi Helgadóttur, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, að gera úttekt um reglur er varða ábyrgð ráðherra. Kannað væri hvort og þá hvaða breytingar þurfi að gera á stjórnarskrá til að tryggja megi sem best skilvirka lagalega ábyrgð ráðherra á embættisbrotum og að hvaða marki sé nauðsynlegt að mæla fyrir um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskránni. Einnig yrði lagt mat á hvort aðrir kostir séu vænlegri en að Alþingi fari með ákærvald í málum af þessu tagi og að sérdómstóll eins og Landsdómur dæmi í þeim. Litið yrði til reynslu annarra ríkja í þeim efnum. Eins yrði kannað hvort og þá hvernig sé rétt að mæla fyrir um pólitíska ábyrgð ráðherra í stjórnarskránni og mögulega meðferð þingsályktunartillögu um vantraust á ráðherra.

1. Inngangur

Ráðherraábyrgð skiptist í tvennt. Annars vegar svokallaða lagalega ábyrgð en í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka þeirra. Hins vegar svokallaða pólitíska (einnig kölluð þingleg eða stjórnmalaleg) ábyrgð, sem byggist á þingræðisreglunni. Í henni felst, að Alþingi getur fundið að embættisfærslu ráðherra eða samþykkt á hann vantraust, sem leiðir þá til þess að hann verður að víkja.

Þetta eru mjög ólík viðfangsefni. Samkvæmt núgildandi reglum (14. gr. stjórnarskrár og lögum nr. 3/1963, um Landsdóm og nr. 4/1964, um ráðherraábyrgð) fer Alþingi með ákærvald vegna embættisbrota ráðherra og Landsdómur dæmir í slíkum málum. Þær spurningar, sem vaknað hafa undanfarin ár í tengslum við þetta lúta m.a. að undirbúningi ákvörðunar um viðbrögð, en líka að því hvort rétt sé að halda því fyrir-

komulagi að Alþingi ákæri og sérstakur dómstóll dæmi í slíkum málum.¹

Engar skráðar reglur eru nú til um pólitísku ábyrgðina, utan reglna þingskapalaga um það hvernig skuli fara með vantrauststillögur.² Niðurstöður álitamála um pólitísku ábyrgðina velta algerlega á því hvernig tengsl Alþingis og framkvæmdarvaldshafa verða, því pólitíska ábyrgðin leiðir beint af þingræðisreglunni og myndi hverfa í núverandi mynd ef þingræðið væri afnumið.

Hér á eftir verður í samræmi við þetta fjallað um lagalegu og pólitísku ábyrgðina hvora fyrir sig.

2. Lagaleg ábyrgð ráðherra

Eins og vikið var að hér að framan er lítið um hina lagalegu ábyrgð ráðherra í stjórnarskránni. Þar segir nú aðeins að ráðherraábyrgð sé ákveðin með lögum; Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra og að Landsdómur dæmi þau mál.

Enginn vafi leikur á að það er tímabært að endurskoða íslenskar reglur um ráðherraábyrgð, sbr. bæði niðurstöður vinnuhóps um þingeftirlit og almenna umræðu á vettvangi stjórn mála og í fjölmiðlum. Það álitafni lýtur hins vegar aðeins að litlu leyti að breytingum á stjórnarskrá, enda eru bara alger aðalatriði um ráðherraábyrgð í stjórnarskránni.

a) Aðrar stjórnarskrár

Lítum á stjórnarskránnar í löndunum í kringum okkur. Sú danska er með ákvæði svipað því íslenska, en þar segir í 16. gr.: „*Ministrene kan af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.*“

Norska stjórnarskráin er nokkuð nákvæmari en þær íslensku og dönsku að þessu leyti. Ákvæðum hennar um ráðherraábyrgð var breytt árið 2007 og nú er í 86. gr. hennar að finna ákvæði um lögsögu og skipan ríkisréttar; um ákærvald þingsins og um lágmarks fyrningarfrest embættisbrota ráðherra. Tekið er fram að nánari reglur um ákærur þingsins skuli settar í almennum lögum. Í 87. gr. segir og að nánari reglur um skipan ríkisréttarins og málsmeðferð fyrir honum skuli settar í almenn lög.³

1 Sjá „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.

2 Sjá Ragnhildi Helgadóttur: „Pólitísk ábyrgð ráðherra – samspil þingræðisreglu og þingeftirlits“ Tímarit lögfræðinga 2009 (3), bls. 263-280.

3 § 86. Rigsretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som Stortinget anlægger mod Statsraadets, Høiesterets eller Stortingets Medlemmer for strafbart eller andet retstridigt Forhold, naar de have brudt deres konstitutionelle Pligter.

De nærmere Regler om Stortingets Paatale efter denne Paragraf fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale for Rigsretten.

Dommere i Rigsretten ere 6 Medlemmer valgte af Stortinget og de 5 efter Embedsalder ældste, fast udnævnte Medlemmer af Høiesteret, deriblandt Høiesterets Formand. Stortinget vælger Medlemmerne og Stedfortrædere for 6 Aar. Et Medlem af Statsraadet eller

Finnska stjórnarskráin er nákvæmust að þessu leyti. Í 101. gr. hennar er kveðið á um lögsögu landsdóms og skipun hans.⁴ Tekið er fram, í 2. mgr., að nákvæmari reglur um samsetningu, ályktunarhæfi og málsmeðferð fyrir dómnum skuli settar í lög. Í 113. gr.⁵ er svo fjallað um málshöfðun fyrir landsdómi gegn forseta landsins. Um málshöfðun gegn ráðherrum er fjallað í 114-116. gr. Þar segir að um ráðherra ábyrgð dæmi landsdómur í samræmi við lög.⁶ Ákærvald liggi hjá þinginu, sem taki ákvörðun á grundvelli ákvörðunar stjórnskipunarnefndar þingsins og að gættum andmælarétti ráðherrans. Þar er líka tekið fram hver fer með málið fyrir hönd ákærvaldsins. Í 115. gr. er kveðið á um það hver geti verið upptök slíks máls hjá stjórnskipunarnefndinni, en hún getur tekið málið upp á grundvelli tilkynningar frá umboðsmanni eða „Justítiekanslern“, að beiðni tíu þingmanna, á grundvelli beiðnar frá annarri þingnefnd, og að eigin frumkvæði.⁷ Í 116. gr. er að finna efnislega reglu um það hvenær

Storthinget kan ikke vælges til Medlem af Rigsretten. I Rigsretten har Høiesterets Formand Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som valgt af Storthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Heller ikke en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, udtræder af Retten, selvom han fratræder som Medlem af Høiesteret.

GrIbest. 19 aug 1908, 25 feb 1911 og 29 jan 1932, 30 mars 2007 nr. 364.

§ 87. De nærmere Forskrifter om Sammensætningen af Rigsretten og Sagsbehandlingen fastsættes ved Lov.

GrIbest. 29 jan 1932, 3 mars 2006 nr. 270, 30 mars 2007 nr. 364.

4 Section 101 - High Court of Impeachment

The High Court of Impeachment deals with charges brought against a member of the Government, the Chancellor of Justice, the Parliamentary Ombudsman or a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court for unlawful conduct in office. The Court of Impeachment deals also with the charges referred to in section 113 below.

The High Court of Impeachment consists of the President of the Supreme Court, presiding, and the President of the Supreme Administrative Court, the three most senior-ranking Presidents of the Courts of Appeal and five members elected by the Parliament for a term of four years.

More detailed provisions on the composition, quorum and procedure of the Court of Impeachment are laid down by an Act.

5 Section 113 - Criminal liability of the President of the Republic

If the Chancellor of Justice, the Ombudsman or the Government deem that the President of the Republic is guilty of treason or high treason, or a crime against humanity, the matter shall be communicated to the Parliament. In this event, if the Parliament, by three fourths of the votes cast, decides that charges are to be brought, the Prosecutor-General shall prosecute the President in the High Court of Impeachment and the President shall abstain from office for the duration of the proceedings. In other cases, no charges shall be brought for the official acts of the President.

6 Section 114 - Prosecution of Ministers

A charge against a Member of the Government for unlawful conduct in office is heard by the High Court of Impeachment, as provided in more detail by an Act. The decision to bring a charge is made by the Parliament, after having obtained an opinion from the Constitutional Law Committee concerning the unlawfulness of the actions of the Minister. Before the Parliament decides to bring charges or not it shall allow the Minister an opportunity to give an explanation. When considering a matter of this kind the Committee shall have a quorum when all of its members are present.

A Member of the Government is prosecuted by the Prosecutor-General.

7 Section 115 - Initiation of a matter concerning the legal responsibility of a Minister

An inquiry into the lawfulness of the official acts of a Minister may be initiated in the Constitutional Law Committee on the basis of:

skuli ákæra ráðherra: „A decision to bring charges against a Member of the Government may be made if he or she has, intentionally or through gross negligence, essentially contravened his or her duties as a Minister or otherwise acted clearly unlawfully in office.“ Loks er í 117. gr. fjallað um ábyrgð „chancellor of Justice“ og umboðsmanns og sagt að reglur um ráðherraábyrgð gildi líka um þá.⁸

Um lagalega ráðherraábyrgð er fjallað í 3. gr. 13. kafla Regeringsformen í Svíþjóð en þar segir að ráðherrar geti sætt ábyrgð fyrir refsiverð brot í embætti hafi þeir vanrækt embættisskyldur sínar gróflega með brotinu. Ákvörðun um málshöfðun sé tekin af stjórnskipunarnefndinni og mál höfðað fyrir Hæstarétti.⁹

b) Er nauðsynlegt – og þá að hvaða marki – að fjalla um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskránni?

Hér má vísa til þess, að í löndunum í kringum okkur er alls staðar fjallað eitthvað um ráðherraábyrgð í stjórnarskránni. Það byggist væntanlega á tvennu: Því að rétt er talið að vísa til ábyrgðar ráðherra á störfum sínum í stjórnarskránni sjálfri, þó í mjög stuttu máli sé, og því að í slíkum málum er vikið frá venjulegri skipun ákæru- og dómssvalds.

Ef stjórnlagapíngið kemst að þeirri niðurstöðu, sbr. næsta lið, að engar sérreglur þurfi að gilda um lagalega ábyrgð ráðherra (en ég hef efasemdir um þá niðurstöðu vegna þess að ég tel óheppilegt að ákærvaldið í ráðherraábyrgðarmálum liggi hjá ríkissaksóknara), þá þarf í sjálfu sér ekki að fjalla um ráðherraábyrgð og Landsdóm í stjórnarskrá. Vegna fyrri röksemdarinnar sem getið var að ofan og þess að texti stjórnarskrár skiptir máli um grundvallarsjónarmið er það hins vegar mín skoðun að það væri æskilegt að vísa engu að síður í ábyrgð ráðherra í stjórnarskrá til þess að undirstrika þar að ráðherrar bera ábyrgð á gerðum sínum.

Því tel ég að það eigi að fjalla eitthvað um ráðherraábyrgð í stjórnarskrá. Vilji menn halda Landsdómsfyrirkomulaginu (sbr. umfjöllun í næsta lið) þarf að minnast á hann í stjórnarskrá. Það er ekki nauðsynlegt að segja meira um þetta efni í stjórnarskrá en það, hver fari með ákærvaldið og hver dæmi í slíkum málum. Hins vegar gæti verið til bóta að bæta aðeins við ákvæðin, sbr. umfjöllun í næsta lið.

(1) A notification submitted to the Constitutional Law Committee by the Chancellor of Justice or the Ombudsman;

(2) A petition signed by at least ten Representatives; or

(3) A request for an inquiry addressed to the Constitutional Law Committee by another Committee of the Parliament.

The Constitutional Law Committee may open an inquiry into the lawfulness of the official acts of a Minister also on its own initiative.

8 Section 117 - *Legal responsibility of the Chancellor of Justice and the Ombudsman*

The provisions in sections 114 and 115 concerning a member of the Government apply to an inquiry into the lawfulness of the official acts of the Chancellor of Justice and the Ombudsman, the bringing of charges against them for unlawful conduct in office and the procedure for the hearing of such charges.

9 „Den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsråds tjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.“

- c) Hvort og hvaða breytingar þarf að gera á stjórnarskrá til þess að hægt sé að tryggja sem best skilvirka lagalega ábyrgð ráðherra?

Stærstu ágallarnir á núgildandi reglum um lagalega ábyrgð ráðherra snúa að frumkvæði og undirbúningi ákvörðunar um að höfða mál gegn ráðherra – m.ö.o. að rannsóknarstiginu. Það er hægt að bæta úr þeim án þess að stjórnarskránni sé breytt. Þá er hægt að breyta samsetningu Landsdóms og málsmeðferð fyrir dómnum, sem og málsmeðferð Alþingis við ákvörðun um málshöfðun án þess að breyta stjórnarskrá.

Vegna þessa, og þess að stendur fyrir dyrum endurskoðun á reglum um ráðherraábyrgð á öðrum vettvangi, legg ég til að stjórnlagabíngið taki fyrst og fremst til skoðunar stóru álitamálin um þetta efni:

- a. Á að halda Landsdómsfyrirkomulaginu eða láta almenna dómstóla dæma um refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka þeirra? Landsdómur verður ekki afnuminn nema gerð sé breyting á stjórnarskránni.
 - b. Á að halda því fyrirkomulagi að Alþingi fari með ákærvaldið vegna embættisbrota ráðherra? Því verður ekki breytt nema með stjórnarskrárbreytingu.
 - c. Vilja stjórnlagabíngmenn bæta við ákvæði stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð? Ef horft er til Norðurlandanna liggur beinast við að hugsa hvort menn vilji fjalla nánar í stjórnarskrá um málsmeðferð í þinginu (hverjum beri að hafa frumkvæði að því að taka upp slíkt mál, undirbúning í tiltekinni nefnd eða aukinn meiri hluta); eða taka upp efnisreglu um það hvenær skuli ákæra. Allt þetta er hins vegar einnig hægt að hafa í lögum.
- d) Eru aðrir kostir vænlegri en að Alþingi fari með ákærvald í málum af þessu tagi og sérdómstóll dæmi í þeim?

Varðandi dómssvaldið:

Vinnuhópur um þingeftirlit komst að þeirri niðurstöðu, með hliðsjón af norrænum rétti um þetta efni, að ekki væri sérstök ástæða til að víkja frá Landsdómsfyrirkomulaginu, „þ.e. að sérstakur dómstóll dæmi í málum er varða refsíábyrgð ráðherra.“¹⁰ Rökin fyrir því, að halda Landsdómsfyrirkomulaginu voru þau, að hætta væri á að dómstólar yrðu pólitískari en þeir eiga að vera ef þeir eiga að dæma um svona mál – dragist inn í mjög pólitísk mál.¹¹ Hins vegar taldi hópurinn að það kynni að vera „rétt að taka til athugunar hvort endurskoða megi samsetningu og málsmeðferð fyrir landsdómi. Þannig mætti leggja til að fækkað verði dómurum kjörnum af Alþingi til þess að draga úr pólitísku ívafi dómsins. Jafnframt að hinir sjö föstu dómáramur í landsdómi, þ.e. þeir sem eru sjálfkrafa skipaðir, komi ávallt úr röðum hæstaréttardómara.“¹²

Unnt er að færa góð rök bæði fyrir því að halda Landsdómsfyrirkomulaginu og að fela almennum dómstólum (eftir atvikum Hæstarétti sem fyrsta dómstigi, eins og í Svíþjóð) að dæma í málum um embættisbrot ráðherra.

¹⁰ Sjá *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 255. Vísað er til skýrslunnar um reynslu hinna Norðurlandanna af ráðherraábyrgð og hugmyndir þar um endurskoðun.

¹¹ Sama heimild, bls. 256.

¹² Sama heimild, bls. 285-286.

Þær úrbætur, sem gera þarf á Landsdómi og málsmeðferð þar er hægt að gera án stjórnarskrárbreytinga.

Varðandi ákærvaldið:

Mörg rök mæla með því að Alþingi fari áfram með saksóknarvaldið. Sterkustu rökin eru þau að Alþingi fer með eftirlit með störfum ráðherra. Hér má þó líka nefna að það er Alþingi sem getur samþykkt vantraust á ráðherra sé það ósátt við störf hans, og þar er engin krafa gerð um að grunur sé um lögbrot, hvað þá að þau sannist. Hér má einnig vísa til þess að m.a.s. í Svíþjóð, þar sem Hæstiréttur (Högsta domstolen) dæmir í málum um ábyrgð ráðherra, er ákærvaldið í höndum þingsins. Það er því fyrirkomulagið sem valið hefur verið alls staðar í kringum okkur. Er Norðmenn tóku til skoðunar að afnema ríkisréttinn, var engu að síður stefnan sú, að þingið færi með ákærvaldið.

Ég er því þeirrar skoðunar að ákærvaldið eigi áfram að vera hjá Alþingi. Hitt er annað mál, að það þarf að bæta reglur um undirbúning og rannsókn slíkra mála. Það er vafamál, hvort eigi að gera það að hluta í stjórnarskrá – að mörgu leyti virðast slík ákvæði (einkum um það hvaða nefnd þingsins eigi að fjalla um málið og að hvers frumkvæði) heppileg. Á móti kemur að í íslensku stjórnarskránni er hvergi fjallað um það hvaða nefnd þingsins skuli skoða mál og – sem meiru skiptir –skortur á frekari umfjöllun í stjórnarskrá stendur endurskoðun laganna ekki fyrir þrifum. Því er ég þeirrar skoðunar að það sé ekki aðkallandi verkefni fyrir stjórnlagabingið að setja ákvæði um ákærvald í stjórnarskrá, umfram þau hvort Alþingi fari með það eða ekki.

3. Pólítísk ábyrgð ráðherra

Vinnuhópur Alþingis um þingeftirlit lagði til að „við endurskoðun stjórnarskrár ætti að íhuga hvort skerpa eigi á ákvæðum um þingræði í stjórnarskrá og fjalla þá e.t.v. um vantraust.“¹³ Lítum enn á stjórnarskrárnar í kringum okkur.

a) Aðrar stjórnarskrár

Á hinum Norðurlöndunum er þingræðisreglan orðuð í stjórnarskrá. Í Danmörku er hana að finna í 15. gr. stjórnarskrárinnar frá 1953, þar sem segir:

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

Udtaler folketinget 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.

Frá upphafi aldarinnar til 1953 gildi þingræðisreglan hins vegar óskráð í Danmörku. Í lauslegri íslenskri þýðingu segir því í 1. mgr. „Enginn ráðherra getur setið áfram í embætti er Þjóðþingið hefur vottað honum vantraust.“ Önnur málsgrein snýst um það þegar vantraust er samþykkt

¹³ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 282.

á ríkisstjórn í heild og um stöðu starfsstjórnar en þar segir, í lauslegri þýðingu: „Votti þjóðþingið forsætisráðherra vantraust, skal hann biðjast lausnar fyrir ráðuneyti sitt nema boðað sé til kosninga. Ráðuneyti, sem samþykkt hefur verið á vantraust eða sem hefur beðist lausnar, starfar sem starfsstjórn uns nýtt ráðuneyti hefur verið skipað. Ráðherrar í starfsstjórn geta í embætti aðeins unnið að því sem snýr að ótruflaðri framkvæmd embættisstarfa.“

Norðmenn tóku ákvæði um þingræði í stjórnarskrá sína árið 2007, en þingræðisreglan hafði gilt óskráð frá því um 1885. Í 15. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir nú:

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

Kongen er forbunden at indvilge slig Ansøgning om Afsked.

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

Reglan þarna er nokkuð öðruvísi en í Danmörku að því leyti að sú skylda hvílir á hverjum ráðherra fyrir sig, sbr. 1. mgr., að biðjast lausnar ef vantraust er samþykkt á hann eða ríkisstjórnina í heild. Slíka lausnarbeiðni verður konungur að samþykkja. Í þriðju málsgrein er svo kveðið á um það að hafi vantraust verið samþykkt megi einungis sinna þeim störfum sem nauðsynleg eru fyrir forsvaranlega starfrækslu ríkisins.

Þingræðisreglan er einnig lögfest í Finnlandi. En í 3. gr. hennar, sem heitir einmitt „Parliamentarism and the separation of powers“, segir í opinberri enskri þýðingu:

The legislative powers are exercised by the Parliament, which shall also decide on State finances.

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.

The judicial powers are exercised by independent courts of law, with the Supreme Court and the Supreme Administrative Court as the highest instances.

Í 2. mgr. segir því að framkvæmdarvaldið skuli vera í höndum forseta lýðveldisins og ríkisstjórnarinnar, en meðlimir hennar verði að njóta trausts þingsins.

Í Svíþjóð komst þingræði nokkru seinna á en í Danmörku og Noregi, en nú segir í 1. gr. Regeringsformen:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Að auki er tekið fram í 6. gr. að „*Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.*“ Í 4. gr. 13. kafla Regeringsformen er kveðið á um vantraustsyfirlýsingar og meðferð þeirra í þinginu. Þar segir:

Riksdagen kan avgiva förklaring, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. 8 § får ej i något fall upptagas till prövning.

Yrkande om misstroendeförklaring skall icke beredas i utskott.

b) Hugsanleg stjórnarskrárákvæði um pólitíska ábyrgð ráðherra

Þingræðisreglan

Eins og ljóst má vera af ofangreindu tengist þetta efni mikið mjög mikilvægum ákvörðunum um tengsl þings og framkvæmdarvalds. Ef ákveðið verður að halda þingræðisfyrirkomulaginu lít ég svo á að það sé mikilvægt að taka það skýrar fram í stjórnarskrá. Líkt og í Danmörku og Noregi mætti gera það með því að kveða skýrt á um skyldu ráðherra, sem fær á sig vantraust í þinginu, til að biðjast lausnar. Ég lít svo á, að það sé mikilvægara heldur en að setja orðið „þingræði“ inn í stjórnarskrána.

Vinnuhópurinn, sem áður var nefndur, benti á það varðandi pólitíska ábyrgð ráðherra, að „unnt [væri] að beina gagnrýni í formlegan farveg með því að leggja fram og ræða þingsályktunartillögur sem fela í sér missterka gagnrýni á embættisfærslu ráðherra“.¹⁴ Þetta er hins vegar vel hægt að gera án lagabreytinga, hvað þá stjórnarskrárbreytinga.

Hugsanleg ákvæði um hlutverk starfsstjórna

Eins og sést af liðnum hér að ofan er sums staðar kveðið á um hlutverk starfsstjórna (stjórna sem hafa sagt af sér en ný ekki tekin við). Það er að sjálfsögðu hægt ef talið er nauðsynlegt að takmarka vald þeirra. Í reynd hafa þær hins vegar setið tiltölulega stutt undanfarna áratugi og valdsvið þeirra ekki valdið miklum vanda.

Hugsanleg ákvæði um hlutverk Alþingis

Vinnuhópurinn, sem áður var nefndur, lagði fram tillögu um að íhugað yrði að skýra hlutverk Alþingis í stjórnskipuninni með því að setja sérstakt ákvæði um hlutverk þess í stjórnarskrána.¹⁵ Meðal þeirra hlutverka Alþingis sem vikið yrði að í slíku ákvæði er eftirlitshlutverkið.

¹⁴ Sama heimild, bls. 285.

¹⁵ Sama heimild, bls. 282.

4. Samantekt

Pólítísk ábyrgð ráðherra tengist mikilvægum ákvörðunum um tengsl Alþingis og framkvæmdarvalds enda grundvallast pólítíska ábyrgðin á þingræðinu. Ég legg til, að verði ákveðið að halda þingræðisfyrirkomulaginu verði tekið í stjórnarskrá skýrt ákvæði um skyldu ráðherra til að víkja fyrir vantrausti. Þá væri til ótvíræðra bóta að taka ákvæði um hlutverk Alþingis í stjórnarskrá.

Í stjórnarskrám, þ.m.t. þeirri íslensku, er aðeins að finna alger grundvallaratriði um lagalega ábyrgð ráðherra. Á því leikur ekki vafi, að það þarf að endurskoða reglur um lagalega ráðherraábyrgð, en það er hægt að gera (og stendur til) án stjórnarskrárbreytingar. Ég legg til að hér verði a.m.k. ákvæði um það í stjórnarskrá, ef viðhalda á Landsdómsfyrirkomulaginu en færa má góð rök bæði með og á móti því. Þá legg ég til að tekið verði fram í stjórnarskrá (óháð því hvort Landsdómsfyrirkomulaginu verður haldið) að Alþingi fari með ákærvaldið í málum vegna embættisbrota ráðherra. Verði ákveðið á stjórnlagabþinginu að taka nánari ákvæði í stjórnarskrá um meðferð mála á þingi almennt og/eða nefndaskipan þingsins, ætti einnig að kveða á um það hvernig meðferð slíks máls skuli háttað í þinginu og að það heyri undir tiltekna nefnd.