



**BA-ritgerð
í lögfræði**

Málfrelsi þingmanna

Ákvæði 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar

Reynir Ingi Reinhardsson

Leiðbeinandi: Guðjón Ármannsson

Júní 2015



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

LAGAÐEILD

**BA-ritgerð
í lögfræði**

Málfrelsi þingmanna

Ákvæði 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar

Reynir Ingi Reinhardsson

Leiðbeinandi: Guðjón Ármannsson

Júní 2015

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur	2
2 Þróun tjáningarfrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar	2
3 Áhrif Mannréttindadómstóls Evrópu á íslenskan rétt	5
3.1 Hlutverk dómstólsins	5
3.2 Túlkun dómstólsins á 10. gr. MSE	5
3.3 Mál Þorgeirs Þorgeirsonar gegn Íslandi	7
4 Tjáningarfrelsi þingmanna og vernd þess samkvæmt íslenskum lögum.....	8
4.1 Inngangur	8
4.2 Uppruni sérstaks málfrelsis þingmanna.....	8
4.3 Umfang verndar 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar	9
4.3.1 Inngangur	9
4.3.2 Verndar ákvæðið einungis alþingismenn?	10
4.3.3 „Reikningsskapur utan þings“	11
4.3.4 Innan þings.....	12
4.3.5 Leyfi frá Alþingi	14
4.4 Meðferð málshöfðunarbeiðna sem lagðar hafa verið fyrir Alþingi	15
5 Lokaorð og samantekt	19
Heimildaskrá	21
Dómaskrá	22

1 Inngangur

Tjáningarfrelsi manna er eitt af grundvallarréttindum í lýðræðissamfélögum nútímans. Óhætt er að segja að án þess geti lýðræðið ekki þrífist til lengdar. Sést það best þegar horft er í gegnum söguna, en eitt af því fyrsta sem að kúgunar og einræðisstjórnir gera er að takmarka tjáningar sem þær telja „óæskilegar“. Á 18. og 19. öld var hart barist fyrir því að einveldi yrði lagt niður og tekið yrði upp lýðræðislega stjórnarfar. Samfara því var í margar stjórnarskrár sett ákvæði er verndaði tjáningarfrelsi manna en þá fyrirmynd sóttu menn í frönsku mannréttindayfirlýsinguna.

Hið nýja lýðræðislega stjórnarfar í Evrópu átti í fyrstu undir högg að sækja gagnvart framkvæmdarvaldshöfum, oftast en ekki konungum. En til þess að vernda lýðræðiskjörin þing gegn ágangi framkvæmdarvaldsins var m.a. tekið upp í stjórnarskrár flestra ríkja Evrópu ákvæði er verndaði málfrelsi þingmanna sérstaklega.¹ Á Íslandi hefur verið að finna slíkt ákvæði allt frá fyrstu stjórnarskrá þjóðarinnar frá 1874. Í núverandi stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er að finna ákvæði í 2. mgr. 49. gr. sem verndar tjáningarfrelsi þingmanna sérstaklega.

Í þessari ritgerð verður leitast við að varpa ljósi á hvað nákvæmlega felst í þessari sérstöku vernd. Í 2. og 3. kafla verður farið yfir það hvernig vernd tjáningarfrelsisins hefur þróast hér á landi og þá með tilliti til þeirra áhrifa sem innleiðing Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir skammstafaður MSE) hefur haft að íslenskum rétti. Í 4. kafla verður ítarlega rakið hvað felst í þessari sérstöku vernd þingmanna og skoðuð verða sjónarmið þeirra fræðimanna sem hvað helst hafa látið þetta viðfangsefni sig varða. Í 5. kafla verður svo að lokum rakin þau tilvik þar sem reynt hefur á þetta ákvæði fyrir Alþingi Íslendinga og þá meðferð sem þau mál hafa hlotið fyrir þinginu.

2 Þróun tjáningarfrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar

Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá þann 5. janúar 1874 þegar „Stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands“ var sett einhliða af Kristjáni IX Danakonungi. Sú stjórnarskrá er að grunni til sú sama og núgildandi stjórnarskrá frá 17. júní 1944. Í 54. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 var að finna eftirfarandi ákvæði er varðaði tjáningarfrelsið:

Hver maður á rjett á að láta í ljós hugsanir sínar á prenti; þó verður hann að ábyrgjast þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar tálmanir fyrir prentfrelsið má aldrei innleiða.

¹ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 233.

Þetta ákvæði á rætur sínar að rekja til 91. gr. dönsku grundvallarlaganna frá árinu 1849, en samkvæmt orðanna hljóðan ber ákvæðið með sér að það verndi einungis þær tjáningar sem fram koma á prenti.² Á þetta rætur að rekja til þess að á einveldistímanum ríkti mjög ströng ritskoðun og þá sérstaklega undir lok einveldistímans en þá var allt prentað mál fyrir fram lesið yfir af hálfu dönsku stjórnarinnar.³ Hefur því markmiðið líklega verið að koma í veg fyrir ritskoðun hér á landi líkt og hafði ríkt á einveldistímanum í Danmörku.

Í 72. gr. stjórnarskrárinnar var að finna í raun sama tjáningarfrelsisákvæði og í stjórnarskránni frá 1874 með einungis nokkrum orðalagsbreytingum, en það ákvæði var við lýði allt til ársins 1995. Fyrsta dómsmálið þar sem Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að lagaákvæði bryti í bága við tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar var í *Hrd. 1943, bls. 237*, svokallað Hrafnkötlumál. Var þar deilt um ákvæði sem veitti íslenska ríkinu einkarétt til útgáfu íslenskra rita sem samin voru fyrir árið 1400. Það ráðuneyti sem fór með kennslumál gat þó veitt undanþágu frá ákvæði þessu með því skilyrði að fylgt væri samræmdri stafsetningu fornri. Segir svo í forsendum Hæstaréttar:

Þau fyrirmæli eru sett til þess fyrir fram að girða fyrir það, að rit, sem greinin tekur til, verði birt breytt að efni eða orðfæri, eftir því sem nánar getur í lögnum. Með því að áskilja ríkinu einkarétt til birtingar rita þessara og banna á þann hátt öðrum birtingu þeirra, nema að fengnu leyfi stjórnvalda, hefur verið lögð fyrirfarandi tálmun á útgáfu ritanna, sem óheimil verður að teljast samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar.⁴

Þetta dómsmál laut fyrst og fremst að prentuðu máli, en allt fram að seinni hluta 20. aldar var almennt talið að tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar verndaði einungis hið prentaða orð eins og ákvæðið skýrlega gefur til kynna.⁵

Á seinni hluta 20. aldar fóru dómstólar að víkka út þessa vernd og sést það glögg í nokkrum dómum er spruttu upp vegna blaðaskrifa er luttu að mönnum sem stóðu að undirskriftarsöfnuninni „Varið land“. Tilgangur söfnunarinnar var að safna stuðningi við áframhaldandi veru Íslands í Atlantshafsbandalaginu. Í þessum málum var að finna ítarlegri umfjöllun um tjáningarfrelsi einstaklinga en áður hafði úðkast, og þá einkum á nauðsyn

² Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 569.

³ Eiríkur Jónsson: „Hinn kennilegi grundvöllur 73. gr. stjórnarskrárinnar“, bls. 118-119.

⁴ Við reifun á dóminum var stuðst við: Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“, bls. 380.

⁵ Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“, bls. 377.

opinberrar stjórn málaumræðu í lýðræðisríki.⁶ Segir til að mynda í dómi héraðsdóms sem staðfestur var í *Hrd. 1977, bls. 375*:

Í öllum meiðyrðamálum er það viðfangsefnið, hversu langt menn mega ganga í tjáningu sinni, án þess að þeir verði beittir þeim viðurlögum, sem hegningarlög mæla fyrir um. Við þetta mat verður að gæta ýmissa sjónarmiða, svo sem að opinberri umræðu séu ekki settar óþarfa skorður, upplýsingaskyldu og gagnrýnisskyldu fjölmiðla séu ekki sett of þröng mörk, eðli umræðunnar og hverjar tjáningarvenjur gilda um slíka umræðu. Þá verður að gæta þess, að umræðan sé málefnaleg og standist almennar velsæmiskröfur.

Á svipuðum tíma virðast dómstólar viðurkenna það að annar tjáningarháttur gæti notið verndar ákvæðisins. Má sjá þess glögg merki í *Hrd. 1975, bls. 578*. En í málinu var deilt um lögban sem lagt var á hluta viðtalsþáttar er átti að sýna í sjónvarpi. Töldu stefnendur að í þættinum kæmu fram meiðandi ummæli um látinn föður þeirra. Um lögbaninu sagði héraðsdómur m.a. eftirfarandi:

Svo víðtækt lögban gegn hinu talaða orði fær ekki staðist. Það er brot gegn 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33 17. júní 1944, er fjallar berum orðum um rétt manna til að láta í ljós hugsanir sínar á prenti og einnig verndar hið talaða orð.

Staðfesti Hæstiréttur niðurstöðu héraðsdóms án þess að minnst á það hvort að hið talaða orð nyti einnig verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar.⁷ Á tíunda áratug síðustu aldar fór að draga til tíðinda hvað varðar túlkun íslenskra dómstóla á tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar. Má það einkum rekja til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Þorgeirs Þorgeirsonar gegn Íslandi, þar sem að dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að Ísland hefði brotið gegn 10. gr. sáttmálans. Í kjölfar dómsins skipaði þáverandi dómsmálaráðherra nefnd sem m.a. skyldi kanna hvort ekki væri tímabært að MSE yrði leiddur í lög hér á landi, en Ísland hafði verið aðili að sáttmálanum síðan 1953. Var það niðurstaða nefndarinnar að lögfesta skyldi sáttmálann, og var það gert með lögum nr. 62/1994. Þá var hinsvegar uppi sú óljósa staða að löggjafinn gæti virt hann að vettugi einfaldlega með því að setja ný lög sem færu í bága við ákvæði hans. Þetta má leiða af þeirri lögskýringarreglu að yngri lög ganga eldri lögum fram. Þessari óvissu var síðan að miklu leyti eytt þegar mannréttindaákvæðum

⁶ Eiríkur Jónsson: „Hinn kennilegi grundvöllur 73. gr. stjórnarskrárinnar“, bls. 123.

⁷ Við reifun á dóminum var stuðst við: Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“, bls. 381.

stjórnarskrárinnar var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995.⁸ Fram kom í athugasemdum með frumvarpi til stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 að það hafi verið eitt helsta markmið þessara breytinga að tryggja þau réttindi sem MSE kveður á um.⁹ Er nú að finna eftirfarandi tjáningarfrelsisákvæði í 73. gr. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944:

Allir eru frjálsir skoðana sinna og sannfæringar. Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða. Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Í dag er almennt talið að réttur manna til að láta í ljós hugsanir sé víðtækur og að ákvæðið verndi öll tjáningarform, s.s. prentað mál, talað mál sem og aðra tjáningu, hvort sem um er að ræða listræna tjáningu eða tjáningu sem felst t.d. í athöfnum.¹⁰

3 Áhrif Mannréttindadómstóls Evrópu á íslenskan rétt

3.1 Hlutverk dómstólsins

Samkvæmt 1. gr. MSE skulu sanningsaðilar tryggja hverjum þeim, sem dvelst innan yfirráðasvæðis þeirra, þau réttindi og frelsi sem skilgreind eru í sáttmálanum. Til þess að tryggja að þessum réttindum væri framfylgt var settur á fót Mannréttindadómstóll Evrópu, en fram kemur í 19. gr. MSE að honum sé ætlað að tryggja að staðið sé við þær skuldbindingar sem aðilar sanningsins hafa tekist á hendur. Samkvæmt 33. gr. og 34. gr. MSE er það hlutverk dómstólsins að fjalla um kærur sem aðildarríkin og einstaklingar vísa til hans vegna meintra brota á samningnum.¹¹ Fá mál bárust Mannréttindadómstól Evrópu fyrstu áratugina eftir stofnun hans, sem dæmi kvað hann einungis upp sjö dómsmál frá árunum 1959 - 1969.¹² Í dag berast dómstólnum ríflega 50 þúsund mál á ári hverju.¹³

3.2 Túlkun dómstólsins á 10. gr. MSE

Dómstóllinn hefur í gegnum tíðina byggt á því að uppfylla þurfi þrjú skilyrði sem leiða má af 2. mgr. 10. gr. sáttmálans svo að takmörkun á tjáningarfrelsi teljist heimil. Í fyrsta lagi þarf að kveða á um takmarkanir í lögum. Í öðru lagi þarf takmörkunin að vera í þágu þeirra markmiða

⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 89

⁹ Alþt. 1994-95, A-deild, bls. 2080.

¹⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 358

¹¹ Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 34.

¹² Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“, bls. 388.

¹³ *European Court of Human Rights: The ECHR in 50 questions*, bls. 11.

sem talin eru upp í 2. mgr. 10. gr. sáttmálans. Þau markmið eru m.a. þjóðaröryggi, almannaheill, til þess að koma í veg fyrir glundroða og glæpi, til verndar heilsu eða siðgæði manna o.fl. Í þriðja lagi þarf takmörkunin að vera nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi.¹⁴ Það sem oftast hefur ráðið úrslitum um það hvort að takmörkun á tjáningarfrelsi teljist réttmæt, er það hvort hún sé nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Mikilvægur dómur á þessu sviði er dómur *MDE, Handyside gegn Bretlandi*, 7. desember 1976 (5493/72). Í málinu var deilt um kynfræðslubók sem deilt var til skólabarna og fjallaði á mjög opinskáan hátt um kynlíf, en breska ríkið hafði bannað dreifingu bókarinnar með vísan til siðgæðis. Tók dómurinn það fram að ekki væri að finna í lögum aðildarríkjanna sameiginlegan siðgæðismælikvarða sem hægt væri að byggja á og að stjórnvöld aðildarríkjanna væru í betri stöðu en dómstóllinn til þess að meta hvaða aðgerðir væru nauðsynlegar til verndar almennu siðgæði. Taldi dómurinn að játa þyrfti aðildarríkjunum ákveðið svigrúm við þetta mat, en tók þó fram að það væri ekki ótakmarkað og mætti ekki ganga lengra en nauðsynlegt væri.¹⁵

Annar stefnumarkandi dómur Mannréttindadómstóls Evrópu við túlkun á 10. gr. sáttmálans er mál *MDE Sunday Times gegn Bretlandi*, 26. apríl 1979 (6538/74). Málið snérist um lögbann sem lagt hafði verið á birtingu blaðagreinar, sem fjallaði um skaðabótamál sem rekið var fyrir breskum dómstólum, en það mál varðaði lyfjanotkun óléttra kvenna sem olli fósturskaða. Var lögbannið stutt þeim rökum að það ætti að vernda óhlutdrægni dómstóla en talin var hætta á að greinin gæti afvegaleitt dómstólana frá vegi réttvísinnar. Tók dómstóllinn það fram, að við athugun á því hvort að takmörkunin væri nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi, þyrfti að skoða hvort hún væri samræmanleg ríkri þjóðfélagslegri þörf, hvort hún væri úr hófi miðað við það markmið sem stefnt væri að og hvort að þau rök sem yfirvöld gáfu til stuðnings henni væru viðeigandi og nægileg með tilliti til 2. mgr. 10. gr. MSE. Var það niðurstaða dómstólsins að lögbannið bryti gegn 10. gr. MSE.

Mál *MDE, Þorgeirs Þorgeirsonar gegn Íslandi*, 25. júní 1992 (13778/88) var fyrsti dómurinn þar sem að Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið gegn ákvæðum sáttmálans. Einnig er dómurinn meðal helstu fordæma dómstólsins þegar kemur að málum er lúta að rýmra tjáningarfrelsi í tengslum við opinbera umræðu, svo sem á sviði stjórn mála, er varða þjóðfélagslega hagsmuni og stofnanir samfélagsins.¹⁶ Nánar verður fjallað um þennan dóm síðar.

¹⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipinarréttur Mannréttindi*, bls. 350.

¹⁵ Við reifun dómsins var stuðst við þýðingu Bjargar Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“, bls. 388-389.

¹⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipinarréttur Mannréttindi*, bls. 350.

3.3 Mál Þorgeirs Þorgeirsonar gegn Íslandi

Í *Hrd.* 1987, bls. 1280. var Þorgeir Þorgeirson sakfelldur fyrir brot gegn þágildandi 108. gr. almennra hegningarlaga er varðaði æruvernd opinberra starfsmanna, vegna ærumeiðandi ummæla er hann hafði viðhaft í tveimur blaðagreinum og varðaði meint ofbeldi lögreglunnar í Reykjavík. Bar hann það fyrir sig að hann hafi verið að sinna rithöfundarskyldum sínum gagnvart samfélaginu með því að vekja athygli á líkamstjóni sem fólk hafi orðið fyrir af völdum lögreglu og óska eftir því að yfirvöld gripu til aðgerða til þess að koma í veg fyrir slík tjón. Íslenskir dómstólar höfnuðu því að hann nyti sérréttinda eða ríkara málfrelsis en aðrir vegna starfa sinna sem rithöfundur og bentu m.a. á það að gert væri ráð fyrir því í 72. gr. stjórnarskrárinnar að hægt væri að sækja menn til ábyrgðar fyrir ummæli sín og að það hafi aldrei verið umdeilt í íslenskum rétti.

Í máli sínu fyrir Mannréttindadómstól Evrópu hélt Þorgeir því fram að íslenska ríkið hafi brotið gegn tjáningarfrelsi sínu samkvæmt 10. gr. MSE. Við mat á því hvort að brotið hefði verið gegn 10. gr. sáttmálans fór dómstólinn yfir þau þrjú skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo heimilt sé að takmarka tjáningarfrelsi samkvæmt 2. mgr. 10. gr. MSE eins og fjallað var um hér að ofan. Taldi dómurinn að skerðingin væri lögmæt og að takmörkunin væri í þágu lögmætra markmiða. Hinsvegar taldi dómurinn að takmörkunin hafi ekki verið nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Í forsendum dómsins segir m.a. að tjáningarfrelsið sé eitt af undirstöðum lýðræðislegs þjóðfélags og að þar gegni fjölmiðlar mikilvægu hlutverki sem „varðhundur almenning“ með því að miðla upplýsingum er varða almenning. Féllst dómstóllinn á þá röksemd Þorgeirs að tilgangur hans með blaðaskrifunum hafi verið sá að hvetja dómsmálaráðherra til þess að rannsaka ásakanir um ofbeldi af hálfu lögreglu. Segir í dóminum síðan:

Efni greinarinnar varðaði, svo sem reyndar var óumdeilt, málefni sem varðar almenning mjög miklu. Það er rétt, að í báðum greinum var tekið afar sterklega til orða. Þrátt fyrir það telur dómstóllinn að þegar hliðsjón var höfð af tilgangi þeirra og þeim áhrifum sem þeim var ætlað að ná verði ekki talið að það orðfæri sem notað var hafi keyrt úr hófi fram. Að síðustu telur dómurinn að sakfellingin og refsingin hafi verið til þess fallin að draga úr opinni umræðu um málefni er varða almannahag. Með hliðsjón af framanskráðu hefur dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að þær röksemdir sem ríkið hefur fært fram nægi ekki til að sýna fram á, að sú takmörkun sem kært var vegna hafi hæft því réttmæta markmiði sem sóst var eftir. Takmörkunin var því ekki nauðsynleg í lýðfrjálsu þjóðfélagi.¹⁷

Eins og kom fram hér að ofan var í kjölfar dómsins skipuð nefnd sem komst að þeirri niðurstöðu að lögfesta skyldi MSE. Var hann síðan lögfestur þann 19. maí 1994.

¹⁷ Þýðing tekin úr: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 352.

4 Tjáningarfrelsi þingmanna og vernd þess samkvæmt íslenskum lögum

4.1 Inngangur

Í lýðræðisþjóðfélagi hvíla ríkar skyldur á þingmönnum enda gegna þeir einu mikilvægasta hlutverki samfélagsins sem er að setja því lög og reglur svo bindandi sé fyrir alla þegna þess, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Einnig njóta þeir ýmissa réttinda sem talin hafa verið nauðsynleg svo þeir geti sinnt þessari skyldu sinni á sem skilvirkastan hátt. Sem dæmi má nefna að þá njóta þeir sjálfræðis í starfi, sérstakrar friðhelgi og málfrelsi þeirra nýtur sérstakrar verndar.¹⁸

Eins og titill ritgerðarinnar ber með sér verður hér fjallað um tjáningarfrelsi þingmanna og eftir atvikum ráðherra og þá sérstöku vernd sem þeir njóta samkvæmt 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar. Hér að neðan verður fjallað nánar um hvað í þessari sérstöku vernd felst. Í kafla 4.2. verður skoðað hvaðan þessi vernd er sprottin og hver hafi verið upphaflegur tilgangur hennar. Í kafla 4.3. verður svo nákvæmlega rakið hvað í henni felst.

4.2 Uppruni sérstaks málfrelsis þingmanna

Þetta sérstaka málfrelsi þingmanna má rekja til enskrar löggjafar og stjórnvenja, þar sem þingmönnum í neðri deild breska þingsins var snemma tryggt sérstakt málfrelsi.¹⁹ Var þetta málfrelsi síðan tekið upp í frönsku stjórnarskránni og aðrar þjóðir fylgdu síðan þessu fordæmi og var að finna svipuð ákvæði í stjórnarskrá flestra Evrópuríkja þar á meðal í dönsku grundvallarlögunum frá 1849.²⁰

Í 2. mgr. 32. gr. íslensku stjórnarskrárinnar frá 1874 var að finna ákvæði er varðaði þetta sérstaka málfrelsi þingmanna, en þar sagði:

Enginn alþingismaður verður krafinn til reikningsskapar utan þings fyrir það, sem hann hefur talað á þinginu, nema þingdeildin, sem í hlut á, leyfi.

Þetta ákvæði hélst óbreytt að efni til í stjórnarskránni frá 1920 allt þar til dagsins í dag. Þegar þetta ákvæði er borið saman við sama ákvæði í núverandi stjórnarskrá má sjá að einungis hefur átt sér stað orðalagsbreyting á ákvæðinu, og má það fyrst og fremst rekja til þess að Alþingi varð að einni þingdeild árið 1991. Í 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Ísland nr. 33/1944 segir:

Enginn alþingismaður verður krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi.

¹⁸ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 232.

¹⁹ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 232.

²⁰ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 233.

Í 2. málsli. 57. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er að finna nánast sama ákvæði og í þeirri íslensku, en þar segir:

For sine ytringer i folketinget kan intet af dets medlemmer uden folketingets samtykke drages til ansvar udenfor samme.

Í 66. gr. norsku stjórnarskrárinnar er einnig að finna ákvæði sem verndar málfrelsi þingmanna. Þar er hinsvegar sá munur á, að norska stjórnarskráin heimilar það ekki að þingið samþykki málshöfðun á hendur þingmanni.

Upphaflegur tilgangur sérstakrar tjáningarfrelsisverndar þingmanna hefur að öllum líkindum verið sá að vernda þingmenn og þingið sem heild gegn ágangi konungs en með auknu lýðræði og minnkandi völdum konunga í Evrópu hefur sú hættu í raun að engu orðið. Þó svo að lýðræðisríkjum Evrópu stafi lítil hættu af konungum nú á tímum hefur röksemdin að baki þessari sérstöku vernd lítið breyst, en í stað konunga hafa oriðið til nýjir framkvæmdarvaldshafar og hefur verið talið að rök standi til þess að vernda þingmenn og þingið í heild gegn ágangi þeirra með því að viðhalda þessu sérstaka málfrelsi. Í doktorsriti sínu *Fjölmaeli* segir Gunnar Thoroddsen að „samkvæmt uppruna sínum eru slík ákvæði fyrst og fremst varnarveggur gegn framkvæmdarvaldinu, en þó jafnframt vörn gegn málsókn af hendi einstaklinga“.²¹ Gunnar G. Schram tekur í svipaðan streng í bók sinni *Stjórnskipunarréttur* en þar segir hann: „stjórnarskrárákvæðum þessum var ætlað að tryggja það að þingmenn gætu rætt þingstörf sín án hindrunar af hendi framkvæmdarvaldshafa og dómstóla og var auðvitað upphaflega stefnt gegn konungsvaldinu. Þau áttu að tryggja þinginu starfsfrið og sjálfstæði. Þau eru ekki sett til verndar einstökum þingmönnum heldur þinginu í heild“.²²

4.3 Umfang verndar 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar

4.3.1 Inngangur

Í ákvæði 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar eru fjögur atriði sem þarfnast nánari skoðunar. Í fyrsta lagi segir að verndin taki einungis til alþingismanna. Verður því í kafla 4.3.2 fjallað um það hvort hægt sé að túlka ákvæðið svo þröngt að það eigi aðeins við um þingmenn, eða hvort aðrir geti einnig notið verndar ákvæðisins, eins og t.d. ráðherrar. Í öðru lagi kemur fram að þingmaður verði ekki krafinn *reikningskapar utan*

²¹ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 250

²² Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 233.

þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu. Í kafla 4.3.3 verður því skoðað m.a. hvort að ákvæðið komi einungis í veg fyrir að hægt sé að höfða opinbert refsímál eða hvort það komi einnig í veg fyrir það að höfðað sé einkamál gangvart þingmanni. Í þriðja lagi kemur fram að ákvæðið verndi einungis það sem þingmaður hefur sagt í þinginu. Í kafla 4.3.4 verður skoðað hvað telst vera innan þings og hvað utan, t.d. það hvort nefndarstörf teljist vera innan þings, þurfa ummælin að falla í ræðustól Alþingis til þess að njóta verndar ákvæðisins eða njóta öll ummæli þingmanns verndar sem höfð eru uppi í tengslum við starf hans. Í fjórða lagi kemur svo fram að leyfi þurfi frá Alþingi til þess að þingmaður verði krafinn reikningsskapar utan þings fyrir ummæli sem hann lætur falla í þinginu. Í kafla 4.3.5 verður því skoðað nánar hvernig skuli staðið að slíkri leyfisveitingu, hvernig er slíkt leyfi veitt, hverjir geti krafist slíks leyfis og hvort að fylgja þurfi fastákveðinni málsmeðferð.

4.3.2 Verndar ákvæðið einungis alþingismenn?

Samkvæmt orðanna hljóðan verndar ákvæðið ekki aðra en alþingismenn. Það samræmist hinsvegar illa tilgangi ákvæðisins að ráðherra sem ekki er jafnframt þingmaður falli utan verndar þess. En tilgangur ákvæðisins er sá að umræður á þinginu getir farið fram frjálst og óhindrað.²³ Óhjákvæmilegt er annað en að líta til þeirra fræðimanna sem ritað hafa um þetta álitafni til þess að fá úr því skorið.

Bjarni Benediktsson taldi eðlilegast með hliðsjón af 51. gr. stjórnarskrárinnar að líta svo á að ráðherrar nytu einnig verndar ákvæðisins.²⁴ Þá segir Ólafur Jóhannesson í riti sínu *Stjórnskipun Íslands I* að líklægt væri að ákvæðinu yrði beitt með lögjöfnun þar sem að ráðherra er „...engu minni þörf á óskoruðu málfrelsi en þingmönnum“ og þeir tækju þátt í þingstörfunum sem alþingismenn.²⁵ Í doktorsriti sínu *Fjölmaeli* segir Gunnar Thoroddsen að efnisástæður og tilgangur ákvæðisins mæli með því að verndin nái til ráðherra með lögjöfnun eða rýmkaði lögskýringu og þá með hliðsjón af 51. gr. stjórnarskrárinnar.²⁶ Í framhaldi segir hann svo eftirfarandi:

Tilgangurinn er vitaskuld sá, að umræður á þingi geti farið fram frjálst og óhindrað. Ef ráðherrar, sem eigi eru þingmenn nytu ekki verndarinnar, kynnu þeir að vera tregari til og þeim torveldara að veita upplýsingar, en til þess er einmitt ætlazt með lögmaeltri setu þeirra á þinginu. Einnig yrði óeðlilegt misræmi í aðstöðu þingmanns og ráðherra, er ættu orðræður saman í þingi, þar sem hinn fyrrnefndi hefði ekki óskorað málfrelsi án

²³ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 250.

²⁴ Bjarni Benediktsson: *Agrip af íslenskri stjórnlagafraedi II*, bls. 13.

²⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 232.

²⁶ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 250.

lagalegrar ábyrgðar, en hinn ekki. Virðist eðlilegast, að allir þeir, sem rétt eiga á að taka þátt í umræðum á þingi og öðrum þingstörfum, njóti verndarinnar, en það eru, auk alþingismanna, ráðherrar einir.²⁷

Þá tekur Gunnar G. Schram í sama streng og Ólafur Jóhannesson og telur sennilegt að ákvæðinu yrði beitt um ráðherra með lögjöfnun.²⁸

Eins og að framan greinir eru íslenskir fræðimenn almennt sammála um að ráðherra eigi njóta verndar ákvæðisins líkt og þingmenn enda verður að telja það samræmast markmiðum ákvæðisins og þá sérstaklega með hliðsjón af 51. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir að ráðherrar eigi samkvæmt embættistöðu sinni sæti á Alþingi, og eigi rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja. Myndi það samræmast illa þessu ákvæði ef ráðherrar sem ekki eru jafnframt þingmenn nytu ekki þessarar verndar þar sem að þeir stæðu þá ekki jafnfætis þingmönnum þegar kemur að rökræðum á þinginu.

Ákvæðið getur hinsvegar ekki verndað aðra en þingmenn og ráðherra, og njóta því t.d. aðrir starfsmenn þingsins, áheyrendur eða aðrir þeir sem mæta á fundi þingsins eða nefndarfundi ekki verndar ákvæðisins.²⁹ Hinsvegar verður að geta þess að varaþingmenn njóta einnig verndar ákvæðisins þegar þeir taka sæti á Alþingi.

4.3.3 „Reikningsskapur utan þings“

Ljóst er að helsta markmið 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar er að koma í veg fyrir það að þingmenn verði látnir sæta refsíábyrgð fyrir ummæli sem þeir hafa látið falla í þinginu. Er því ljóst að ákærvaldið getur ekki höfðað sakamál á hendur þingmanni samkvæmt lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála án samþykkis þingsins og skiptir þar ekki máli hvort krafist er fangelsisrefsingar eða fésektar.³⁰ Hið sama gildir um skaðabótamál sem og meiðyrðamál, sama hvort það er höfðað af ákærvaldinu eða af einstaklingum.³¹ Hinsvegar eru skiptar skoðanir hvað varðar heimild til ómerkinga, en margir fræðimenn hafa talið heimilt að höfða mál til ómerkingar ummæla án samþykkis þingsins.³² Helstu rökin fyrir því að heimilt sé að höfða mál til ómerkingar séu þau að þannig verði þingmaður ekki dæmdur til refsingar, svo sem fangelsisvistar eða til greiðslu sektar og þannig valdi það þingmanni litlum truflunum.³³ Einnig verður að telja

²⁷ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 250-251.

²⁸ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 235.

²⁹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 232.

³⁰ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 254.

³¹ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 236. og Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 254.

³² Bjarni Benediktsson segir í riti sínu *Ágrip af íslenskri stjórnlagafræði II*, bls. 15. að heimilt væri að höfða mál ef einungis væri krafist ómerkingar á ummælum þingmanns.

³³ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 255.

að ákveðin sanngirni sé fólgin í því að hinn meiðyrtri geti fengið ósæmileg ummæli dæmd dauð og ómerkt og þannig verndað æru sína þó svo að þingmanni verði ekki gerð refsing eða hann dæmdur til þess að greiða skaðabætur.³⁴ Hinsvegar verður að líta til þess að ef leyfilegt væri að höfða mál til ómerkingar ummæla án leyfis þingsins myndi það valda þingmanni töluverðum óþægindum, þar sem hann þyrfti að eyða talsverðum tíma og vinnu til þess að verja sig fyrir dómi. Þar sem hér er um undantekningu að ræða frá þeirri meginreglu sem felst í 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar verður að túlka hana þröngt.³⁵ Ekki er ljóst hvaða afstöðu dómstólar myndu taka í þessum efnum enda hefur ekki reynt á þetta álitæfni fyrir dómi. Hinsvegar virðast fræðimenn almennt vera á þeirri skoðun að líklegra sé að dómstólar kæmust að þeirri niðurstöðu að leyfi þyrfti frá þinginu til þess að höfða meiðyrðamál gegn þingmanni.³⁶

4.3.4 Innan þings

Samkvæmt 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar verður þingmaður ekki krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu. Af þessu leiðir að einhverstaðar liggja mörkin milli þess sem telst vera fyrir utan þings og þess sem telst vera innan þess.

Sú vernd sem felst í 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar hefst við setningu Alþingis.³⁷ Af þessu leiðir að þingmenn njóta ekki verndar ákvæðisins fyrir setningu þingsins hvort sem að ummæli eiga sér stað í þingsal eða annarstaðar. Sama á við um ummæli er falla eftir að þingi hefur verið slitið.

Talið hefur verið að skýra eigi tjáningarfrelsisákvæðið svo rúmt að það verndi ekki einungis þingræður eins og ákvæðið gæti gefið til kynna, heldur verndi það í raun allt það sem þingmaður leggur til málanna á þingi.³⁸ Eiga því frammíköll þingmanns að njóta verndar ákvæðisins líkt og þingræður hans.

Undir vernd ákvæðisins falla ummæli sem birtast í ræðu og riti, hvort sem það er á nefndarfundum eða þingfundum og hvort sem þau birtast í greinagerðum, frumvörpum, nefndaráiltum, þingsályktunartillögum o.s.frv.³⁹ Breytir hér engu hvort um er að ræða svokallaðar fastanefndir þingsins eða aðrar nefndir sem þingið starfrækir. Hinsvegar myndi það, sem fram kemur á þingflokksfundum ekki njóta verndar ákvæðisins, og

³⁴ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 234.

³⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 234.

³⁶ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 234.

³⁷ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 251.

³⁸ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 232.

³⁹ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 252-253

skiptir þar ekki máli hvort þeir eru haldnir í Alþingishúsinu eða annarstaðar.⁴⁰ Atkvæðagreiðslur þingmanna njóta einnig verndar ákvæðisins þ.e. sú afstaða sem fram kemur við atkvæðagreiðsluna.⁴¹

Verndin er óháð því hvort að þingfundur er háður í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum.⁴² Breytir þar engu um þó svo að umræðum frá Alþingi sé sjónvarpað eða útvarpað, eða þá að dagblöð segi frá því sem fram fer á þinginu og birti þannig þingræður, svo lengi sem það gert án atbeina þingmanns.⁴³ Ef þingmaður sjálfur stendur fyrir birtingu ummæla sem hann hefur haft uppi inn á þinginu, þá ber hann ábyrgð á þeim ummælum sem þar birtast.⁴⁴ Það sama á við þegar þingmaður endurtekur ummæli sín utan þings, en þá ber hann ábyrgð á þeim ummælum, hinsvegar njóta fyrri ummæli hans innan þingsins enn verndar ákvæðisins.

Þau ummæli sem þingmenn láta falla utan þings njóta að sjálfsögðu ekki verndar ákvæðisins. Ákvæðið verndar heldur ekki einkasamræður þingmanna í þingsal og móðganir sem þingmenn sýna öðrum, hvort sem þær beinast gegn öðrum þingmönnum eða öðrum þeim sem staddir eru í þingsal.⁴⁵

Að lokum verður hér að fjalla um svokallað „retorsio“ eða orðhefnd. Um er að ræða aldargamla reglu sem meðal annars var að finna í Grágás.⁴⁶ Hægt er að skýra regluna svo að samkvæmt henni er heimilt að sýkna mann af ærumeiðingu hafi hinn meiðyrti áður sýnt af sér ósæmilega háttsemi.⁴⁷ Með öðrum orðum að þá fellur refsing niður því meiðyrðin eru til kominn vegna þess að sá meiðyrti hafi áður haft uppi meiðandi ummæli eða hegðað sér ósæmilega. Heimild til niðurfellingar refsingar vegna orðhefndar er að finna í 239. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, en þar segir:

Heimilt er að láta refsingu samkvæmt 234. gr. og 235 .gr. falla niður, ef tilefni ærumeiðingar var ótilhlýðilegt háttsemi þess manns, sem telur sér misboðið, eða hann hefur goldið líku líkt.

2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar ætti ekki að koma í veg fyrir það að refsing sé felld niður samkvæmt þessu ákvæði almennra hegningarlaga, þegar sá maður, sem

⁴⁰ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 233.

⁴¹ Bjarni Benediktsson: *Ágrip af íslenskri stjórnlagafraeði II*, bls. 15.

⁴² Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 233.

⁴³ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 233.

⁴⁴ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 252

⁴⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 233.

⁴⁶ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 277.

⁴⁷ Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*, bls. 277.

þingmaður hefur meiðyrt svarar í sömu mynt.⁴⁸ Sömuleiðis gæti þingmaður borið fyrir sig orðhefnd fyrir dómi ef Alþingi hefur gefið leyfi fyrir málshöfðun.⁴⁹

4.3.5 Leyfi frá Alþingi

Í 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar kemur skýrt fram að leyfi þurfi frá Alþingi til þess að þingmaður verði krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt á þinginu. Af þessu leiðir að ef mál er höfðað gegn þingmanni vegna ummæla sem hann hefur látið falla á þinginu, og leyfi þingsins er ekki fyrir hendi, ber að vísa málinu frá dómi.⁵⁰ Einfaldur meirihluti Alþingis verður að samþykkja málshöfðunarbeiðni svo hún teljist gild.⁵¹

Hvorki í stjórnarskránni né í lögum er að finna fyrir mæli um það hverjir geti borið fram beiðni um leyfi til þess að höfða mál gagnvart þingmanni. Ekki er heldur kveðið á um form slíkrar beiðni eða hvernig meðferð slík beiðni þarf að hljóta á þinginu. Í þeim tilfellum þar sem leitað hefur verið eftir leyfi til málshöfðunar hér á landi hefur það farið þannig fram, að sá sem telur sig hafa verið meiðyrtan hefur leitað til þingforseta og beðið um leyfi til málshöfðunar. Áður fyrr var talið að beiðni um málshöfðunarleyfi yrði ekki tekin fyrir á þinginu nema að einhver þingmaður bæri hana fram og var það rökstudd með tilvísun til 55. gr. stjórnarskrárinnar.⁵² Telja verður þann skilning óeðlilegan og samrýmast illa tilgangi ákvæðisins, en nánar verður fjallað um þetta í kafla 4.4 þegar farið verður yfir þau tilvik þar sem leitað hefur verið til þingsins um beiðni til málshöfðunar.

Fágætt er að sótt sé um málshöfðunarleyfi, en það hefur aðeins verið gert fimm sinnum hér á landi, einu sinni á 19. öld og fjórum sinnum á síðustu öld. Aðeins einu sinni hefur slíkt leyfi verið samþykkt á þinginu, en nánar verður fjallað um hvert þessara mála fyrir sig hér að neðan.

Ekki er nauðsynlegt að leyfis sé leitað hjá sama þingi er ummælin voru viðhöfð á heldur er hægt að fá leyfi samþykkt frá síðara þingi, og breytir þar engu um þó kosningar hafi farið fram á milli.⁵³ Ef Alþingi hafnar því að veita málshöfðunarleyfi er

⁴⁸ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 237.

⁴⁹ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 237.

⁵⁰ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 234.

⁵¹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 235.

⁵² Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 236.

⁵³ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 238.

ólíklegt að hægt sé að leita aftur til þingsins og reyna á nýjan leik nema þá að nýjar upplýsingar séu komnar fram sem skipta verulega máli.⁵⁴

Markmið ákvæðisins er að sjálfsögðu ekki að gefa alþingismönnum algjört frelsi til þess að viðhafa meiðandi ummæli án nokkurrar ábyrgðar og ætti þingið því ekki að koma í veg fyrir það að þingmenn verði dregnir til ábyrgðar vegna ummæli sem augljóslega eru út fyrir allt velsæmi.⁵⁵ Þessi réttindi eru fyrst og fremst til verndar þingsins í heild vegna þeirrar mikilvægu stöðu sem það gegnir í þjóðfélaginu.

Mikilvægt getur verið að málfrelsi ríki í umræðum á þingi án lagalegrar ábyrgðar og geta því einstakir þingmenn ekki afsalað sér þessari vernd með því að samþykkja málshöfðun gegn sér eða með því að bera hana ekki fyrir sig í dómsmáli. Ef þingmenn vilja hinsvegar láta reyna á slíkar málshöfðanir fyrir dómstólum án þess að leitað sé eftir leyfi hjá þinginu, geta þeir einfaldlega endurtekið ummæli sín utan þings. Bera þeir þá ábyrgð á þeim ummælum sem féllu utan þingsins en fyrri ummæli njóta enn verndar 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar.

4.4 Meðferð málshöfðunarbeiðna sem lagðar hafa verið fyrir Alþingi

Eins og fram kom hér að ofan hefur fimm sinnum verið leitað eftir leyfi hjá Alþingi til þess að höfða mál gegn þingmanni vegna ummæla hans á þingi. Beiðnirnar hafa hlotið mismunandi meðferð innan þingsins. Verður því hér að neðan fjallað um hverja og eina þeirra og skoðað hvaða leiðbeiningargildi afgreiðslur þeirra geta haft við túlkun á 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar.

Árið 1894 var fyrst sóst eftir málshöfðunarleyfi á Alþingi, en þá var óskað eftir leyfi til að höfða mál gegn tveimur þingmönnum út af ummælum sem þeir létu falla á sameinuðu þingi. Bar þingmaður neðri deildar þingsins málið fram fyrir hönd utandeildarmanns, og var málið rætt í neðri deild þingsins þar sem hinir tveir viðkomandi þingmenn áttu sæti. Í framsöguræðu sinni við tillöguna segir Guðlaugur Guðmundsson m.a. að ákvæði 32. gr. stjórnarskrárinnar (nú 49.gr) sé að hans mati, einungis til þess að fyrirbyggja pólitískar ofsóknir á hendur þingmönnum, en alls ekki til þess að koma í veg fyrir lögsókn á hendur þeim, er ráðast á menn sem ekki geta varið sig á þinginu.⁵⁶ Tveir þingmenn tóku til máls og tjáðu þá skoðun sína að þau ummæli sem málshöfðunarbeiðnin laut að, væru svo lítilfjörleg að ekki væri rétt að draga menn

⁵⁴ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 238.

⁵⁵ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 238.

⁵⁶ Alþt. 1894 B. bls. 859.

fyrir dóm vegna þeirra. Svaraði Guðlaugur Guðmundsson því til að það væri ekki hlutverk þingsins að kveða upp dóm í þessu máli, heldur einungis að taka afstöðu til þess hvort að leyfa ættu dómstólum að skera þar úr um.⁵⁷ Fór svo að málshöfðunarbeiðnin ver felld með 12 atkvæðum gegn 3.⁵⁸

Árið 1918 kom í annað sinn beiðni um málshöfðunarleyfi. Þá barst forseta neðri deildar þingsins bréf frá Jakobi Möller ristjóra Vísis þar sem hann fór fram á leyfi til þess að höfða mál gegn þáverandi forsætisráðherra Jóni Magnússyni fyrir ummæli er hann lét falla um blaðið í neðri deild þingsins. Forseti neðri deildarinnar svaraði bréfinu á þá leið að þinginu væri ekki heimilt að taka erindið til meðferðar nema að einhver þingmaður deildarinnar tæki það upp og vísaði því til stuðnings til 38. gr. stjórnarskrárinnar frá 5. janúar 1874 (nú 55.gr.). Var bréfið hinsvegar lagt fram í lestrarsal þingsins. Á fundi deildarinnar nokkru seinna bar þáverandi forsætisráðherra Jón Magnússon málið upp og beindi því til forseta þingsins að láta málið koma fyrir þingið þó svo að enginn hafi gerst flutningsmaður þess. Svaraði forseti þingsins erindinu á svohljóðandi hátt:

Það er nú að vísu svo ákveðið í 38. gr. stjórnarskrárinnar 1874: Hvorug þingdeildin má taka við neinu málefni, nema einhver þingdeildarmanna taki það að sjer til flutnings. En þessi ósk hæstv. forsætisráðherra, sem um leið er 2. þm. Reykv., getur skoðast gild, þótt hún sje ekki alveg bókstaflega formleg, þar sem hann gerist ekki beint flm. málsins. Það hefir áður verið tilkynnt hjer í deildinni, að þetta erindi hafi komið, og þá var það tilkynnt um leið, að það yrði ekki tekið fyrir í deildinni, nema einhver háttv. þingdm. gerðist flm. að því. Þótt enginn hafi formlega gefið sig fram sem flm. þess, þá er það samt nú tekið á dagskrá, eftir ósk hæstv. forsætisráðherra, og er til umræðu.⁵⁹

Fyrir atkvæðagreiðsluna kvað þáverandi forsætisráðherra, Jón Magnússon, sér hljóðs og hvatti þingið til þess að heimila leyfi til málshöfðunar gegn sér. Fór svo að samþykkt var að veita umbeðið málshöfðunarleyfi með 15 atkvæðum gegn 5.⁶⁰

Í þriðja skiptið kom fram málshöfðunarbeiðni árið 1926, en þá leitaði þáverandi fjármálaráðherra, Jón Þorláksson, til neðri deildar þingsins og óskaði þá eftir leyfi til þess að höfða mál gegn Tryggva Þórhallssyni vegna ummæla er hann lét falla í neðri deild þingsins. Í umræðum um málshöfðunarbeiðnina tók Tryggvi Þórhallsson það skýrt fram að hann vildi að þingið samþykkti þessa málshöfðunarbeiðni. Fór svo að málið kom ekki til atkvæðagreiðslu á þinginu þar sem að Tryggvi Þórhallsson lýsti því yfir að í ummælum hans ættu ekki að felst neinar aðdróttanir í garð fjármálaráðherra. Athygli

⁵⁷ Alþt. 1894 B. bls. 862.

⁵⁸ Alþt. 1894 B. bls. 863.

⁵⁹ Alþt. 1918 B. bls. 1404-1405.

⁶⁰ Alþt. 1918 B. bls. 1406.

vekja hinsvegar ummæli forseta þingsins (Benedikts Sveinssonar) við umræðu málsins, varðandi það hvort að honum bæri að taka sjálfur upp málshöfðunarbeiðnina, en þar segir hann:

Nú á síðari árum er að eins eitt fordæmi til um slík mál sem þetta, og er það frá þinginu 1918. En þá var það utanþingsmaður, sem vildi fá leyfi til þess að höfða mál gegn hæstv. forsrh. (JM). Nú er svo háttað samkvæmt þingsköpum, að ekkert mál má taka upp nema einhver þm. sje flm. Þá var það, að hæstv. forsrh. (JM) tók sjálfur upp kröfuna um heimild til málssóknar á hendur sjer, eins og háttv. þm. Str. (Tr-Þ) nú. En hjer víkur að því leyti annan veg við, að sá, er telur sig meiddan (hæstv. fjrh.), er sjálfur þingmaður, og hafði jeg því búist við, að hann sjálfur mundi flytja málið hjer í deildinni.⁶¹

Seinna í umræðunni tók forseti þingsins það skýrt fram að hann myndi fara að fordæminu frá 1918 og taka málið síðar á dagskrá, ef að fjármálaráðherra hefði ekki þegar tekið það til meðferðar og afgreiðslu.⁶²

Athygli vekur hér að forseti þingsins virðist taka þá afstöðu að þegar utanþingsmaður óskar eftir málshöfðunarleyfi, að þá skuli forseti þingsins taka það á dagskrá þingsins. Hinsvegar telur hann eðlilegast, að þegar sá sem telur sig hafa orðið fyrir aðdróttunum er sjálfur þingmaður, að þá flytji hann sjálfur málið fyrir þinginu.

Fjórða tilfellið var árið 1948 en þá rituðu fjórir utanþingsmenn og einn þingmaður bréf til forseta neðri deildar þingsins og óskuðu eftir leyfi til þess að höfða mál á hendur Ólafi Thors vegna ummæla er hann hafði viðhaft á sameinuðu þingi.⁶³ Þrátt fyrir að þingmaður hafi verið meðal þeirra sem óskuðu eftir málshöfðunarleyfinu, þá var það forseti deildarinnar sem tók það á dagskrá þingsins, en þingmaðurinn fjallaði síðan nánar um málið við umræðu þess. Miklar umræður sköpuðust í kringum málshöfðunarbeiðnina og hvatti Ólafur Thors m.a. þingið til þess að samþykkja beiðnina. Þeir Gunnar Thoroddsen og Finnur Jónsson lögðu fram eftirfarandi dagskrártillögu við meðferð málsins:

Þar sem þm. G-K. hefur endurtekið ummæli sín utan þings í blaðagrein undir nafni og leyfisbeiðendur geta því höfðað mál fyrir dómstólum út af þeim, telur deildin enga ástæðu til þess að veita umbeðið leyfi og tekur fyrir næsta mál á dagskrá.⁶⁴

Var dagskrártillagan svo tekin upp aftur að lokinni umræðu og fór fram atkvæðagreiðsla um málshöfðunarleyfið. Fór svo að synjað var um málshöfðunarleyfi með 16 atkvæðum gegn 15.⁶⁵

⁶¹ Alpt. 1926 B. bls. 2408-2409

⁶² Alpt. 1926 B. bls. 2418

⁶³ Gunnar G. Schram: „Um málfrelsi alþingismanna“, bls. 58.

⁶⁴ Alpt. 1948 B. bls. 2104

Í fimmta skiptið kom fram málshöfðunarbeiðni árið 1974. Voru þar á ferðinni aðstandendur undirskriftarsöfnunarinnar „Varið land“ sem skrifuðu forsetum efri og neðri deildar þingsins bréf og óskuðu eftir því að þeim yrði heimilað að höfða mál á hendur tilteknum þingmönnum vegna ærumeiðandi ummæla sem þeir höfðu viðhaft á þinginu.⁶⁶ Féllu þessi ummæli við hatrammar umræður sem áttu sér stað þegar rætt var um áframhaldandi veru Íslands í Atlantshafsbandalaginu. Svöruðu báðir forseta deildanna bréfinu og neituðu að taka beiðnina fyrir á þinginu og vísuðu þeir meðal annars til þess að samkvæmt 55. gr. stjórnarskrárinnar, verði slík beiðni ekki tekin til meðferðar nema að einhver þingmaður í þeirri deild, sem í hlut á, beri hana upp.⁶⁷ Athygli vekur hinsvegar sá rökstuðningur forseta deildanna að ávallt hafi verið fylgt þessari túlkun í þeim tilfellum þar sem leitað hafði verið leyfis áður. Fjalla þeir sérstaklega um tilvikið árið 1949 og draga þá ályktun að þá hafi frumkvæði að málinu komið bæði frá þingmanni og forseta þingsins.⁶⁸ Telja verður þennan rökstuðning hæginn af tvennum ástæðum. Í fyrsta lagi liggur fyrir að þegar sóst var eftir málshöfðunarleyfi árið 1918, þá var það forseti þingsins sem tók málið á dagskrá, eftir að Jón Magnússon forsætisráðherra hafði hvatt hann til þess. Svaraði forseti þingsins hvatningu hans m.a. með þessu orðum: „...þótt enginn hafi formlega gefið sig fram sem flm. þess, þá er það samt nú tekið á dagskrá, eftir ósk hæstv. forsætisráðherra, og er til umræðu“.⁶⁹ Virðist forseti því hafa talið sér skylt að taka málið á dagskrá þó svo að enginn þingmaður hafi gerst flutningsmaður þess. Í öðru lagi er ekki hægt að sjá að málshöfðunarbeiðnin sem kom fram árið 1948 hafi verið borin upp af þingmanni. Þó svo að þingmaður hafi þá verið einn leyfisbeiðanda er ekki hægt að sjá að hann beri málið upp, og ekki verður ráðið af orðum hans og annarra að hann hafi átt frumkvæði að málinu.⁷⁰ Virðist forseti þingsins hafa talið það skyldu sína að bera málið upp.

Samkvæmt framansögðu er mjög hæpið að forsetar beggja deilda Alþingiss hafi árið 1974 geta slegið því föstu að til væri fordæmisregla um að ekki væri hægt að taka málshöfðunarbeiðni fyrir á þinginu nema einhver þingmaður bæri hana upp. Fór svo að málshöfðunarbeiðnin var aldrei tekin fyrir á dagskrá þingsins.

⁶⁵ Alþt. 1948 B. bls. 2161

⁶⁶ Gunnar G. Schram: „Um málfrelsi alþingismanna“, bls. 58.

⁶⁷ Gunnar G. Schram: „Um málfrelsi alþingismanna“, bls. 59.

⁶⁸ Gunnar G. Schram: „Um málfrelsi alþingismanna“, bls. 59.

⁶⁹ Alþt. 1918 B. bls. 1405

⁷⁰ Gunnar G. Schram: „Um málfrelsi alþingismanna“, bls. 59.

5 Lokaorð og samantekt

Eins og fram kom hér að framan er tjáningarfrelsið einn af hornsteinum nútíma lýðræðisþjóðfélaga og telja verður að það sé í raun ein forsenda þess að lýðræðið þrífist til lengdar. Túlkun manna á hugtakinu tjáningarfrelsi hefur tekið miklum breytingum í aldanna rás, og kemur glögglega í ljós þegar skoðað er hversu víðtækt það hugtak er orðið í dag. Allt frá því að ná einungis til hins prentaða mál, yfir í það að vernda í raun nær alla tjáningu manna, hvort sem hún er á prenti, í töluðu máli eða felst í líkamlegri tjáningu. Þrátt fyrir mikilvægi tjáningarfrelsis hefur í gegnum tíðina verið talið nauðsynlegt að setja því ákvæðnar skorður og geta því menn átt von á því að vera dregnir til ábyrgðar fyrir ummæli sem stangast á við lög. Frá þessari ábyrgð eru hinsvegar þingmenn undanþegnir samkvæmt 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta ákvæði hefur verið við lýði hér á landi allt frá fyrstu stjórnarskrá Íslendinga árið 1874 til dagsins í dag. Upprunalegur tilgangur ákvæðisins var, eins og að framan er getið, sá að vernda þingið gagnvart ágangi konungsborins framkvæmdarvalds, en samfélagið hefur tekið miklum stakkaskiptum frá þeim tíma og hefur því nauðsyn þessarar verndar dofnað í tímans rás. Aðeins hefur fimm sinnum reynt að þetta ákvæði hér á landi og síðast fyrir rúmum fjörtíu árum síðan. Vaknar þá sú spurning hver sé raunverulegur tilgangur slíkrar verndar í dag þegar þinginu stafar ekki slík hættu af framkvæmdarvaldinu og hér á öldum áður. Er í raun enn þörf fyrir það að þingmenn njóti sérstakrar verndar fram yfir aðra þegna þessa lands, og að þeir verði ekki dregnir til ábyrgðar fyrir ummæli sín nema þá að Alþingi samþykki málshöfðun gegn þeim? Eins og sagan sýnir að þá er þingið mjög hikandi við að samþykkja slíka málshöfðun og hefur það í raun einungis einu sinni veitt slíkt málshöfðunarleyfi. Engu að síður verður að líta til þess að rök standa enn til þess að vernda þingmenn á þennan hátt, sérstaklega þegar litið er til þess að eitt helsta markmið ákvæðisins er að skapa vinnufrið á þinginu og koma í veg fyrir það að þingmenn verði dregnir fyrir dómstóla fyrir hinar minnstu sakir. Í ljósi þess að aðeins fimm sinnum hefur reynt á þetta ákvæði inn á þingi virðist mega draga þá ályktun að ákvæðið þjóni þessum tilgangi sínum nokkuð vel.

Samkvæmt orðanna hljóðan virðist ákvæði 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar einungis vernda þingmenn. Hér á landi er það í langflestum tilvikum raunin að þingmenn fari með embætti ráðherra, þó hefur það komið fyrir að utanþingsmenn gegni þessum embættum. Íslenskir fræðimenn virðast almennt vera sammála um það að verndin eigi einnig að taka til ráðherra og vísa því til stuðnings til 51. gr.

stjórnarskrárinnar. Einnig verður að telja það samrýmast illa tilgangi ákvæðisins ef ráðherrar og þingmenn stæðu ekki jafnir að vígi þegar kemur að rökræðum á þinginu. Hinsvegar er ekki hægt að slá því föstu að ráðherra nytu verndar ákvæðisins þar sem ekki hefur reynt á þetta álitafni fyrir íslenskum dómstólum.

Ekki er hægt að draga þá ályktun af þeim fordæmum sem eru fyrir hendi varðandi meðferð málshöfðunarbeiðna á Alþingi, að fyrir liggi ótvíræð regla þess efnis að forseta þingsins sé skylt að taka slíka beiðni á dagskrá þingsins. Ljóst er hinsvegar að menn hafa lagt ólíkan skilning á fordæmisgildi þessara meðferða og er því mjög óljóst hverjir geta borið fram slíka beiðni og hvaða meðferð slík beiðni eigi að fá á þinginu. Þegar málshöfðunarbeiðni kom fram á þinginu árið 1926 virðist Benedikt Sveinsson þáverandi forseti þingsins hafa verið á þeirri skoðun að þegar utanþingsmaður sækir eftir því að Alþingi veiti honum leyfi til þess að höfða mál á hendur þingmanni, þá beri forseta þingsins að taka málið á dagskrá þingsins. Þegar hinsvegar þingmaður sækist eftir slíku leyfi skuli hann bera málið sjálfur fram. Þegar beiðni til málshöfðunar kom fram á þingi árin 1918 og 1949 virðist sem svo að forsetar þingsins hafi verið á þeirri skoðun að þeim bæri að taka málin á dagskrá þingsins þó svo að enginn þingmaður hafi gerst flutningsmaður þess. Þessi skilningur er hinsvegar í andstöðu við 55. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður skýrt á um að Alþingi megi ekki taka við neinu málefni nema einhver þingmaður eða ráðherra flytji það.

Til þess að koma í veg fyrir allan misskilning væri réttast að sett yrði í þingskaparlög ákvæði sem kvæðu skýrt á um það hverjir geti tekið málshöfðunarbeiðni á dagskrá þingsins sem og hvaða meðferð slík beiðni þyrfti að fá á þingi.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi

Bjarni Benediktsson: *Ágrip af íslenskri stjórnlagafraði II*. Reykjavík 1948.

Björg Thorarensen: „Áhrif Mannréttindasáttmála Evrópu á vernd tjáningarfrelsis að íslenskum rétti“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti 2003, bls. 373-420.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*. Reykjavík 2008.

Davíð Þór Björgvinsson: „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu: meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 29-88.

Einar Arnórsson: *Réttarsaga Alþingis*. Reykjavík 1945.

Eiríkur Jónsson: „Hinn kennilegi grundvöllur 73. gr. stjórnarskrárinnar“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 2007, bls. 107-146.

European Court of Human Rights. The ECHR in 50 Questions. Mannréttindadómstóll Evrópu. Strasbourg 2014.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999

Gunnar G. Schram og Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík 1994.

Gunnar G. Schram: „Um málfrelsi alþingismanna“. *Úlfljótur*, 2. tbl. 1977, bls. 55-67.

Gunnar Thoroddsen: *Fjölmaeli*. Reykjavík 1967.

Jakob R. Möller: „Varið land heimsótt á ný“. *Afmælisrit. Guðmundur Ingvi Sigurðsson áttæður*. Seltjarnarnes 2002, bls. 69-92.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands I*. Reykjavík 1978.

Páll Þórhallson: „Tjáningarfrelsi“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Reykjavík 2005, bls. 359-389.

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1943, bls. 237

Hrd. 1975, bls. 578

Hrd. 1977, bls. 375

Hrd. 1987, bls. 1280

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu

MDE, Handyside gegn Bretlandi, 7. desember 1976 (5493/72)

MDE, Sunday Times gegn Bretlandi, 26. apríl 1979 (6538/74)

MDE, Þorgeir Þorgeirson gegn Íslandi, 25. júní 1992 (13778/88)