

Reglur um viðbrögð og úrræði vegna óæskilegrar hegðunar alþingismanna á vettvangi starfsins

Friðrik Árni Friðriksson Hirst, doktorsnemi, Lagadeild Háskóla Íslands
Kristín Benediktsdóttir, dósent, Lagadeild Háskóla Íslands

Útdráttur

Í greininni er fjallað um hvaða reglur gilda um óæskilega hegðun alþingismanna á vettvangi Alþingis, á borð við einelti, kynferðislega og kynbundna áreitni og ofbeldi. Verður sjónum beint að ákvæðum síðareglna fyrir alþingismenn sem leggja áherslu á heilbrigt starfsumhverfi innan þings sem utan og leggja bann við einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni sem og annarri vanvirðandi framkomu af hendi alþingismanna í garð annarra þingmanna, starfsmanna þingsins og gesta þess. Jafnframt verður tekin afstaða til þess hvort og þá hvernig ákvæði laga og reglna á sviði vinnuverndar sem ætlað er að sporna gegn slíkri háttsemi á vinnustöðum eigi við um Alþingi og alþingismenn og hvernig þessar reglur spila saman við fyrrnefndar síðareglur. Þá verður varpað ljósi á hvort og þá með hvaða hætti hegðun sem síðareglurnar leggja bann við samkvæmt framansögðu geti varðað alþingismenn refsiaábyrgð og skaðabótaábyrgð. Meginniðurstöður greinarinnar eru þær að í síðareglum fyrir alþingismenn felist samþærilegar kröfur til alþingismanna að þessu leyti og gilda um starfsfólk Alþingis samkvæmt lögum og reglum á sviði vinnuverndar. Þá geta alþingismenn bakað sér refsiaábyrgð samkvæmt hegningarlögum sem og skaðabótaábyrgð vegna háttsemi sem lagt er bann við í viðkomandi ákvæðum síðareglnanna, að uppfylltum skilyrðum slíkrar ábyrgðar. Þótt alþingismenn njóti vissrar friðhelgi samkvæmt stjórnarskránni er umfang hennar takmarkað auk þess sem Alþingi getur ávallt ákveðið að aflétta henni.

Efnisorð: Alþingi; alþingismenn; vinnuvernd; stjórnarskrá.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 17, Issue 2 (195-214)

© 2021 Contacts: Friðrik Árni Friðriksson Hirst, faf@hi.is and Kristín Benediktsdóttir, kristben@hi.is

Article first published online December 14th 2021 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnmal & stjórnsýsla 2. tbl. 17. árg. 2021 (195-214) Fræðigreinar

© 2021 Tengiliðir: Friðrik Árni Friðriksson Hirst, faf@hi.is og Kristín Benediktsdóttir, kristben@hi.is

Vefbirting 14. desember 2021 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2021.17.2.3>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Rules on responses and remedies for undesirable behavior of members of Althingi in a work-related context

Abstract

The article explores the rules that apply to inappropriate behavior of members of Althingi, such as harassment, sexual and gender-based harassment and violence. The article discusses the provisions of the Code of Ethics for members of Althingi, which emphasize a healthy working environment inside and outside Althingi and prohibit harassment, sexual and gender-based harassment as well as other disrespectful treatment by members of Althingi towards other members, staff and guests. Furthermore, the article analyses whether rules in the field of labour protection, which are intended to prevent such conduct in the workplace, apply to Althingi and to members of Althingi, and how they interact with the Code of Ethics. It also analyses to what extent members of Althingi can incur criminal and tort liability for conduct that is prohibited in the Code of Ethics. The main conclusions of the article are that the requirements imposed by the Code of Ethics on members of Althingi are akin to those that apply to the staff of Althingi according to rules in the field of labour protection. Members of Althingi can also incur criminal liability pursuant to the General Penal Code as well as tort liability for conduct that is prohibited by the relevant provisions of the Code of Ethics, provided that the conditions of such liability are met. Although members of Althingi enjoy a certain degree of immunity pursuant to the Constitution, its scope is limited and can always be revoked by Althingi.

Keywords: Althingi; members of Althingi; labour protection; constitution.

Inngangur

Á síðustu misserum hefur mikið verið fjallað um viðbrögð og möguleg úrræði vegna mála sem varða einelti, kynferðislega og kynbundna áreitni og ofbeldi á vinnustöðum. Í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum má finna ýmsar reglur til verndar starfsfólki gegn slíkri óæskilegri hegðun. Í greininni verður fjallað um þær reglur sem gilda þegar alþingismenn sýna af sér hegðun af framangreindum toga á vettvangi Alþingis, þar á meðal hvaða reglur og sjónarmið eiga við um refsíábyrgð og skaðabótaábyrgð af slíku tilefni.

Í upphafi verður samhengisins vegna fjallað stuttlega um stjórnskipulag Alþingis, þ.m.t. hlutverk og heimildir forseta og forsætisnefndar, svo og réttindi og skyldur alþingismanna sem kjörinna fulltrúa. Því næst verður sjónum beint að ákvæðum síðareglna fyrir alþingismenn sem leggja áherslu á heilbriggt starfsumhverfi innan þings sem utan og leggja bann við einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni sem og annarri vanvirðandi framkomu af hendi alþingismanna í garð annarra þingmanna, starfsfólks þingsins og gesta þess. Gerð verður grein fyrir inntaki og lagagrundvelli síðareglanna sem og málsmedferð vegna brota gegn þeim. Þá verður tekin afstaða til þess hvort og þá hvernig ákvæði fyrrgreindra lagabálka og reglna á sviði vinnuverndar eigi við um Alþingi og alþingismenn og hvernig þessar reglur spila saman við síðareglurnar. Verður sjónum

þar beint að lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, reglugerð nr. 1009/2015 um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum, sem sett er með heimild í fyrrnefndum lögum, og lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna. Einnig verður vikið að lögum nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara sem ætlað er að stuðla að því að starfsmenn tilkynni vinnuveitanda um ámælisverða háttsemi á borð við þá sem áður var lýst. Að þessu frágengnu verður varpað ljósi á hvort og þá með hvaða hætti óæskileg hegðun sem fer gegn siðareglum fyrir alþingismenn geti varðað alþingismenn refsingu og skaðabótaábyrgð og hvort sérstada alþingismanna í stjórnskipuninni geri það að verkum að þeir séu undanþegnir slíkri ábyrgð í meira mæli en almennir borgarar.

Fjallað verður um framangreind viðfangsefni með vísun til víðeigandi réttarheimilda og þær túlkaðar á grundvelli hefðbundinnar lögfræðilegrar aðferðafræði með hliðsjón af dómaframkvæmd og skrifum fræðimanna þar sem þeim er til að dreifa. Megintilgangur greinarinnar er að draga fram hvort og þá hvaða sérsjónarmið eiga við um alþingismenn hvað viðkemur ósæmilegri hegðun á vettvangi Alþingis af þeim toga sem hér hefur verið lýst. Fram til þessa hefur lítið sem ekkert verið fjallað um stöðu alþingismanna að íslenskum rétti að þessu leyti auk þess sem lítið hefur reynt á álítaefni tengd fyrrnefndum reglum fyrir dómstólum hér á landi. Þó er um þýðingarmikið umfjöllunarefni að ræða enda er Alþingi meginstöð stjórnskipunarinnar eins og rakið verður nánar hér í framhaldinu. Ekki er ætlunin að gera þessum atriðum tæmandi skil heldur draga fram þau sem mestu skipta, einkum í þeim tilgangi að vekja athygli á álítaefnum sem lúta að stöðu alþingismanna samkvæmt framansögðu.

1. Stjórnskipulag Alþingis

Alþingi er samkoma þjóðkjörinna fulltrúa sem fer með veigamesta þátt ríkisvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Auk þess að vera aðalhandhafi löggjafarvaldsins ræður Alþingi einnig miklu um meginstefnur í stjórnarframkvæmd og hefur mikil bein og óbein áhrif á stjórn landsins, m.a. sem miðstöð pólitískrar umræðu í landinu. Er Alþingi með öðrum orðum lýðræðislegur vettvangur fyrir þau mál sem þar eru tekin fyrir hvort sem þau varða löggjafarstörf, fjárstjórnarvald, utanríkismál, þjóðfélagsmál, ályktanir um einstök mál og eftirlit þingsins (Björg Thorarensen 2015, 241-242; Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 54). Alþingi er þannig valdamesta stofnun þjóðfélagsins og meginstöð stjórnskipunarinnar (Ólafur Jóhannesson 1978, 179). Reglur sem gilda um starfshætti Alþingis sækja stöð í þá meginreglu sem leiða má af ákvæðum stjórnarskrár um sjálfræði þess, sem m.a. felst í því að Alþingi setur sér sjálft reglur um skipulag sitt og starfshætti og framfylgir reglum til að tryggja frið í störfum þess, og hafa það að markmiði að þingið geti sinnt störfum sínum sem þjóðþing. Taka reglurnar því til Alþingis sem heildar en ekki til einstakra þingmanna (Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 54, 55).

Reglur um starfshætti Alþingis nefnast þingsköp. Í 58. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að þingsköp Alþingis skuli sett með lögum, sbr. lög nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis (þingskapalög). Í þingskapalögum er nánar tiltekið fjallað um starfshætti Alþingis í víðum skilningi, þar á meðal um þingsetningu og -skipun, yfirstjórn og stjórn-

sýslu þingsins, þingnefndir, framsetningu þingmála, eftirlit þingsins með handhöfum framkvæmdarvalds, fundarsköp og umræður á þingfundum, svo og þingflokka og þingmenn, þ.m.t. þagnarskyldu, skráningu fjárhagslegra hagsmuna og siðareglur. Þess ber að geta að þingskapalög eru jafnréttá öðrum almennum lögum og er breytt með sama hætti. Þau hafa aftur á móti það sérkenni að þingið getur ákveðið að víkja frá þeim í einstökum tilfellum með 2/3 hluta greiddra atkvæða, sbr. 95. gr. laganna.

Hér á eftir verður vikið að stöðu og hlutverki forseta Alþingis og forsætisnefndar, þingflokka og skrifstofustjóra og starfsmönnum Alþingis í stjórnskipulagi Alþingis. Er slík umfjöllun nauðsynleg strax í upphafi, einkum til að lýsa stöðu alþingismanna innan Alþingis og hvernig staða þeirra er ólík starfsmanna á vinnumarkaði almennt.

1.1 Forseti Alþingis og forsætisnefnd

Í 52. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að Alþingi kjósi sér forseta úr röðum alþingismanna sem stýrir störfum þess, sbr. 3. gr. þingskapalaga. Forseti gengst jafnframt fyrir kosningu sex varaforseta sem mynda ásamt honum forsætisnefnd, sbr. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 10. gr. laganna og sinna fundarstjórn í fjarveru forseta og hafa þá að öllu leyti sömu starfsskyldur og valdheimildir og forseti, sbr. 6. mgr. 8. gr. sömu laga (Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 63). Þingflokkur, sem ekki á fulltrúa í forsætisnefnd, er heimilt með samþykki nefndarinnar að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu á fundum hennar. Forsætisnefnd skipuleggur þinghaldið og gerir starfsáætlun fyrir hvert þing, sbr. 2. mgr. 10. gr. þingskapalaga, auk þess sem hún gegnir veigamiklu hlutverki í sambandi við stjórnarsýslu og rekstur þingsins.

Um störf forseta Alþingis er nánar fjallað í 8. gr. þingskapalaga. Hann stjórnar umræðum á þingfundi og sér um að allt fari fram með góðri reglu, auk þess að sjá til þess að störf þingsins séu í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar, þingskapa og annarra laga. Alþingismönnum er enn fremur skylt skv. 73. gr. þingskapalaga að lúta valdi forseta í hvívetna að því er varðar að gætt sé góðrar reglu.

Með lögum nr. 85/2012 var bætt við 8. gr. þingskapalaga tilvísun til siðareglna fyrir alþingismenn. Af greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2012 má ráða að gengið hafi verið út frá því að forseta Alþingis beri að sjá til þess að framkoma þingmanna sé í samræmi við siðareglur á þingfundum og í störfum þingsins (140. löggj.þ. 2011-2012, þskj. 1606 – 852. mál, 7; sjá einnig Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 63). Forsætisnefnd hefur einnig það hlutverk að fjalla um mál sem varða siðareglur fyrir alþingismenn, framkvæmd þeirra og brot á þeim, en um siðareglurnar verður nánar fjallað í 3. kafla.

Forseti Alþingis ber ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnarsýslu þess, sbr. 9. gr. þingskapalaga. Með lögum nr. 80/2021 var bætt nýjum VII. kafla við þingskapalög sem fjallar um skrifstofu og stjórnarsýslu Alþingis. Í 1. mgr. 91. gr. er tekið fram að með stjórnarsýslu Alþingis sé átt við þá starfsemi sem fer fram á vegum þingsins og forseti hefur æðsta vald í, sbr. 9. gr., eða sem forsætisnefnd er ætlað að fjalla um samkvæmt lögnum. Til stjórnarsýslu Alþingis teljist enn fremur starfsemi sem forseta Alþingis eða forsætisnefnd er falin samkvæmt fyrir mælum í öðrum lögum eða samkvæmt

ályktun Alþingis. Undir stjórnarsýslu Alþingis fellur á hinn bóginn ekki sú starfsemi sem fram fer af hálfu Alþingis sem samkomu þjóðkjörinna fulltrúa, og heldur ekki starfsemi umboðsmanns Alþingis, ríkisendurskoðanda og rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir, sbr. 2. mgr. 91. gr. þingskapalaga.

Samkvæmt framansögðu má segja að störf forseta Alþingis séu tvískipt, annars vegar störf sem snúa að þingstörfum eins og fundarstjórn og hins vegar stjórnarsýslustörf. Hvílir sú skylda á forseta að beita valdi sínu til að tryggja að þingið starfi í samræmi við stjórnarskrá, þingskapalög og eftir atvikum önnur lög (Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 62). Forseti Alþingis getur til að mynda gert hlé á eða slitið þingfundi ef óregla ríkir, sbr. 73. gr. þingskapalaga. Þá getur hann vítt alþingismann ef hann talar óvirðulega um forseta Íslands eða ber þingið, ráðherra eða einhvern þingmann brigslyrðum eða vikur með öllu frá umtalsefninu, og sé hann víttur tvisvar á sama þingfundi getur forseti svipt hann málfrelsi á þeim fundi með samþykki fundarins, sbr. 98. gr. þingskapalaga (um nánari umfjöllun um þingvítur og heimild til þess að svipta þingmann málfrelsi vísast til Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 73-80). Forseti hefur þó ekki boðvald yfir alþingismönnum í þeim skilningi að hann getur ekki gefið alþingismönnum fyrirmæli um hvernig þeir skulu rækja þingstörfin, t.d. greiða atkvæði um einstök mál. Hann getur heldur ekki, þar sem framangreindum úrræðum sleppir, beitt einstaka alþingismenn viðurlögum þó þeir virði ekki úrskurði hans til að framfylgja góðri reglu í þingstörfum (um nánari umfjöllun um hvað sé góð regla og um úrskurði og málsmeðferð forseta vísast til Þórhallur Vilhjálmsson 2019, 67-72, 86-91).

1.2 Þingflokkar

Þingflokkar á Alþingi gegna margþættu hlutverki í tengslum við skipulagningu og framkvæmd þingstarfa, enda hefur verið litið á þingflokka sem hina pólitísku grunneiningu í starfi þingsins en ekki einstaka þingmenn. Hafa þingflokkar jafnframt verið taldir forsenda fyrir skilvirkinu í störfum Alþingis (sjá Björg Thorarensen 2015, 254-256; Þorsteinn Magnússon 2011, 349-351; Stefanía Óskarsdóttir 2011, 234-235).

Þótt ekki sé minnst á þingflokka í ákvæðum stjórnarskrárinnar er ákvæði um þá víða að finna í þingskapalögum. Í 1. mgr. 85. gr. þingskapalaga er t.d. ráðgert að formenn þingflokka komi fram fyrir þeirra hönd gagnvart forseta Alþingis og öðrum þingflokku og þingmönnum. Þá skal forseti hafa reglulega samráð við formenn þingflokka, eða fulltrúa þeirra, um skipulag þingstarfa og leggja fyrir þá til umfjöllunar starfsáætlun þingsins og áætlanir um þingstörf hvernar viku, sbr. 1. mgr. 86. gr. laganna. Enn fremur hefur forseti samráð við formenn þingflokka um fyrirkomulag umræðna um mikilvæg mál, sbr. 2. mgr. 86. gr. laganna. Þá hafa forseti og forsætisnefnd samráð við formenn þingflokka um þær reglur sem þeim er falið að setja samkvæmt þingskapalögum, sbr. 3. mgr. 86. gr. þeirra.

1.3 Skrifstofustjóri og annað starfsfólk Alþingis

Forsætisnefnd ræður skrifstofustjóra Alþingis til sex ára í senn og ákveður laun hans og önnur starfskjör, en hann stjórnar skrifstofu Alþingis og framkvæmdum á vegum þings-

ins, og hefur umsjón með fjárreiðum þess og eignum í umboði forseta, sbr. 1. mgr. 11. gr. þingskapalaga, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 80/2021. Með þeim lögum var einnig bætt við nýrri 90. gr. þingskapalaga, þar sem lýst er hlutverki og verkefnum skrifstofu Alþingis. Hlutverk hennar felst samkvæmt ákvæðinu í því að styðja við starfsemi Alþingis svo að þingið, sem handhafi ríkisvalds, geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt stjórnarskrá og lögum. Þá eru helstu verkefni hennar þau að vera forseta til aðstoðar og framfylgja ákvörðunum forseta og forsætisnefndar auk ákvarðana á fundi forseta með þingflokksformönnum, að veita alþingismönnum, nefndum og þingflokkefnum faglega aðstoð og þjónustu, að hafa á hendi almennan rekstur þingsins og stjórnsýslu, og að varðveita og miðla upplýsingum um hlutverk og starfsemi Alþingis.

Skrifstofustjóri Alþingis er embættismaður, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forseti Alþingis setur skrifstofustjóra erindisbréf, sbr. lokamálslið 1. mgr. 11. gr. þingskapalaga. Síðastnefnt ákvæði er nýmæli sem bætt var við þingskapalögum með áður nefndum lögum nr. 80/2021. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að fyrrnefndum lögum nr. 80/2021 var talið eðlilegt að skrifstofustjóra væri sett erindisbréf þar sem kveðið væri skýrt á um starfssvið hans og starfsskyldur, sérstaklega þar sem þær kunna að skarast við valdheimildir forseta Alþingis eða forsætisnefndar (151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 1611 – 468. mál, 12).

Meðal hlutverka skrifstofustjóra er að sitja fundi forsætisnefndar og vera forseta Alþingis og nefndinni til aðstoðar í öllu er varðar stjórn þingsins, sbr. 2. mgr. 11. gr. þingskapalaga. Þá situr skrifstofustjóri, eða fulltrúi hans, þingfundi og er forsetum til aðstoðar, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. þingskapalaga kemur í hlut skrifstofustjóra Alþingis að skipuleggja starfsemi skrifstofunnar og ráða annað starfsfólk Alþingis. Af fyrrnefndu ákvæði leiðir jafnframt að skrifstofustjóri er í fyrirsvari gagnvart starfsfólki þingsins þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur þess samkvæmt lögum og kjarasamningum. Þá er skrifstofustjóri í fyrirsvari gagnvart stéttarfélagum starfsfólks Alþingis við gerð kjarasamninga og þegar gerðir eru stofnanasamningar við slík stéttarfélög. Framangreind ákvæði um fyrirsvar skrifstofustjóra gagnvart starfsfólki Alþingis og stéttarfélagum þeirra eru nýmæli sem bættust við með fyrrnefndum lögum nr. 80/2021 sem ætlað var að skýra verkaskiptingu forseta og skrifstofustjóra að þessu leyti (151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 1611 – 468. mál, 12).

Annað starfsfólk Alþingis en skrifstofustjóri telst til starfsmanna ríkisins samkvæmt lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þess má geta að með lögum nr. 80/2021 var ákveðið að skipta orðinu „starfsmenn“ í þingskapalögum út fyrir orðið „starfsfólk“ með vísan til þess að það væri hlutlausara orð (151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 1611 – 468. mál, 14). Var þar ekki um efnislega breytingu að ræða enda ýmist vísað til starfsmanna eða starfsfólks í öðrum lagabálkum, til að mynda þeim sem fjallað verður um í 4. kafla. Taka ber fram að alþingismenn teljast ekki til starfsfólks Alþingis í þeim skilningi sem hér um ræðir enda njóta þeir sérstöðu í stjórnskipuninni sem lýðræðislega kjörnir fulltrúar eins og rakið verður hér í framhaldinu, sbr. einnig 1. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1996 sem undanþiggur alþingismenn gildissviði þeirra laga.

2. Um réttindi og skyldur alþingismanna

Alþingismenn eru þjóðkjörnir til fjögurra ára en kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð, að frátöldum hæstaréttardómurum, sbr. 1. mgr. 31. gr. og 34. gr. stjórnarskrárinnar. Sérhver nýr alþingismaður skal vinna drengskaparheit að stjórnarskránni þegar kosning hans hefur verið tekin gild, sbr. 47. gr. hennar. Um réttindi, kjör og starfsskyldur alþingismanna fer nánar eftir ákvæðum stjórnarskrárinnar, sem eru að vísu fáorð um þessi atriði, og eftir ákvæðum þingskapalaga og laga nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað (sjá Björg Thorarensen 2015, 302-306, 318-234).

Sem þjóðkjörnir umbodsmenn þjóðarheildarinnar hafa alþingismenn sérstöðu í stjórnskipuninni og er réttarstaða þeirra mjög frábrugðin réttarstöðu starfsmanna ríkisins, bæði varðar upphaf og lok starfa og starfsskyldur. Þeir lúta ekki boðvaldi yfirboðara um rækslu starfa sinna, heldur eru það kjósendur, þ.e. þjóðarheildin, sem þeir fara með umbod fyrir eins og áður greinir (sjá Björg Thorarensen 2015, 322). Þeir njóta ríks frelsis um hvernig þeir rækja þingstörfin en skv. 48. gr. stjórnarskrárinnar eru þeir eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum. Eftir sem áður eru alþingismenn bundnir af þeim almennu reglum þingskapalaga og annarra laga sem um störf þeirra gilda, og má þar t.d. nefna 4. mgr. 78. gr. þingskapalaga sem mælir fyrir um að enginn alþingismaður megi greiða atkvæði með fjárveitingu til sjálfs sín. Þá lúta alþingismenn jafnframt yfirstjórnarvaldi forseta Alþingis hvað viðkemur góðri reglu í þingstörfum, eins og fjallað var um í kafla 1.1.

Alþingismenn njóta skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar friðhelgi gegn því að sæta gæsluvarðhaldi eða að sakamál sé höfðað gegn þeim meðan Alþingi er að störfum. Það verður ekki gert nema með samþykki þingsins, en samþykki þingsins þarf þó ekki ef alþingismaður er „staðinn að glæp“, eins og það er orðað í stjórnarskrárákvæðinu. Enn fremur njóta þingmenn sérstaks málfrelsis skv. 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. Að 49. gr. stjórnarskrárinnar verður aftur vikið í 5. og 6. kafla.

Í 50. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að glati alþingismaður kjörgengi missi hann rétt þann er þingkosningin hafði veitt honum, en sem fyrr segir er kjörgengur við þingkosningar hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð, að frátöldum hæstaréttardómurum, sbr. 34. gr. stjórnarskrárinnar. Hugtakið óflekkað mannorð er skilgreint í 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis, eins og ákvæðinu var breytt með 2. gr. laga nr. 141/2018 (verður 3. mgr. 6. gr. nýrra kosningalaga nr. 112/2021 sem taka gildi 1. janúar 2022 og leysa af hólmi lög nr. 24/2000). Segir þar að enginn teljist hafa óflekkað mannorð sem hlotið hafi dóm fyrir refsivert brot og refsing sé óskilorðsbundið fangelsi, frá þeim degi þegar dómur er upp kveðinn og þar til afplánun er að fullu lokið. Framangreind atriði koma einnig til umfjöllunar í 5. kafla er lýtur að refsíabýrgð alþingismanna.

3. Siðareglur fyrir alþingismenn

Siðareglur fyrir alþingismenn voru samþykktar af Alþingi 16. mars 2016 með þingsályktun nr. 23/145 (145. löggj.þ. 2015-2016, þskj. 1031 – 115. mál) samkvæmt heimild í 1. mgr. 88. gr. þingskapalaga. Þingsályktanir hafa verið taldar til réttarheimilda í íslenskum rétti, þótt þær hafi vissulega ólíkan tilgang og réttlægri stöðu en almenn lög frá Alþingi (sjá Sigurður Líndal 2007, 115-116; Ármann Snævarr 1989, 171, en báðir höfundar flokka þingsályktanir undir settan rétt).

Siðareglurnar taka til alþingismanna og starfa þeirra og fela í sér viðmið um háttarni þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa og er tilgangur reglnanna að efla gagnsæi í störfum alþingismanna og ábyrgðarskyldu þeirra, svo og tiltrú og traust almennings á Alþingi, sbr. 1. gr. reglnanna. Reglurnar gilda um alþingismenn við opinbera framgöngu þeirra og snerta skyldur þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa, sbr. 2. gr. reglnanna.

Með þingsályktun nr. 18/148 frá 5. júní 2018 (148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 1100 – 443. mál) var bætt við siðareglurnar ákvæðum þar sem hnykkt er á því að alþingismenn skuli leggja sig fram um að skapa í störfum sínum heilbriggt starfsumhverfi innan þings sem utan og hvarvetna þar sem þeir sinna störfum sínum, þar sem hafnað er hvers konar kynferðislegri eða kynbundinni áreitni, einelti eða annarri vanvirðandi framkomu, sbr. nýjan d-lið 1. mgr. 5. gr. siðareglanna. Þá skuli alþingismenn ekki sýna öðrum þingmönnum, starfsmönnum þingsins eða gestum kynferðislega eða kynbundna áreitni, leggja þá í einelti eða koma fram við þá á annan vanvirðandi hátt, sbr. nýja 8. gr. siðareglanna.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar nr. 18/148 er lýst því markmiði fyrrnefndra breytinga á siðareglunum að það komi fram með skýrum hætti að þeim sé ætlað að stuðla að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi innan þings þar sem hvers konar áreitni, kynferðislegri eða kynbundinni, og annarri vanvirðandi framkomu sé afdráttarlaust hafnað. Alþingi sé ekki hefðbundinn vinnustaður sem sætir stjórn tiltekens vinnuveitanda og því eigi vinnuverndarlöggjöf ekki við um Alþingi með sama hætti og um hefðbundna vinnustaði. Þau markmið sem búa að baki jafnréttis- og vinnuverndarlöggjöf, um að gera fólki kleift að sinna starfi sínu án þess að eiga á hættu að þurfa að þola kynferðislega áreitni og stuðla þannig að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi, eigi þó jafn vel við um alþingismenn, sem og starfsmenn og gesti þingsins, og aðra. Því sé „naudsynlegt að skýrlega liggi fyrir hvernig eigi að fyrirbyggja og bregðast við kynferðislegri áreitni á Alþingi ekki síður en á venjulegum vinnustöðum“ (148. löggj.þ. 2017–2018, þskj. 629 – 443. mál, 2; um séreðli þingstarfa samanborið við önnur störf, sjá einnig Erikson & Josefsson 2020, 2, 5).

Í greinargerðinni er jafnframt gert ráð fyrir endurskoðun á reglum forsætisnefndar um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn vegna ætlaðra brota gegn þeim og að samin verði sérstök viðbragðs- og aðgerðaáætlun í ljósi þeirra nýmæla sem bætt var við siðareglurnar sem áður var getið (148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 629 – 443. mál, 3). Slík viðbragðs- og aðgerðaáætlun hefur ekki lítið dagsins ljós þegar þetta er ritað. Á hinn bóginn hefur síðan 2013 verið í gildi aðgerðaáætlun sem miðast við starfsfólk Alþingis og sett er í samræmi við reglugerð nr. 1009/2015 og jafn-

réttsáætlun skrifstofu Alþingis. Er þar átt við ráðna starfsmenn þingsins en ekki kjörna alþingismenn. Markmið þeirrar aðgerðaáætlunar er að tryggja starfsfólki Alþingis heilbriggt og öruggt starfsumhverfi með samskiptasáttmála starfsfólks að leiðarljósi. Áætlunin nær yfir samskipti starfsfólks Alþingis og annarra sem það á samskipti við í tengslum við starf sitt. Undir þetta falla einnig athafnir og skipulagðir samfundir sem eiga sér stað utan vinnustaðarins, ef þeir hafa áhrif á samskipti á vinnustað. Í aðgerðaáætluninni er því slegið föstu að einelti, kynferðisleg og kynbundin áreitni og ofbeldi, í hvaða mæli eða mynd sem það birtist, verði ekki látið viðgangast á vinnustaðnum. Það sé á ábyrgð bæði stjórnenda og starfsfólks að fyrirbyggja og bregðast við slíkri hegðun (Áætlun um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi, 3. útgáfa, júní 2021; Jafnréttisáætlun skrifstofu Alþingis, 11. maí 2021).

Forsætisnefnd fjallar um mál er varða siðareglur fyrir alþingismenn, framkvæmd þeirra og brot á þeim, sbr. 2. mgr. 88. gr. þingskapalaga, sbr. einnig umfjöllun í kafla 1.1. og 17. og 18. gr. siðareglanna. Í því sambandi nýtur forsætisnefnd ráðgjafar siðarefnar þriggja manna sem hafa sérþekkingu á störfum Alþingis, lögfræði og heimspeki eða hagnýtri siðfræði, sbr. 16. gr. siðareglanna. Lætur siðarnefndin í té álit sitt á því hvort þingmaður hafi með háttarni sínu brotið gegn háttarnisskyldum sínum og meginreglum um háttarni, sbr. 5. gr. siðareglanna. Forsætisnefnd getur falið nefndinni að fjalla um einstök mál, sbr. 4. gr. siðareglanna. Er nefndin að öðru leyti forsætisnefnd og þingmönnum til ráðgjafar um framkvæmd siðareglanna, sbr. 17. og 18. gr. þeirra. Í núgildandi málsmeðferðarreglum sem settar voru á grundvelli siðareglanna má finna nánari ákvæði um eftirlit forsætisnefnar með framkvæmd siðareglanna og úrlausn einstakra mála vegna ætlaðra brota gegn þeim (Reglur um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn, 29. ágúst 2016).

4. Reglur um vinnuvernd og öryggi starfsmanna

Eins og rakið var í kaflanum hér á undan kemur það sjónarmið fram í greinargerð með tillögu til þingsályktunar nr. 18/148, sem breytti siðareglum fyrir alþingismenn, að þar sem Alþingi sé ekki hefðbundinn vinnustaður sem sætir stjórn tiltekens vinnuveitanda eigi vinnuverndarlöggjöf ekki við um Alþingi með sama hætti og um hefðbundna vinnustaði. Í tilefni af þessu sjónarmiði verður því velt upp í þessum kafla hvort og að hvaða marki alþingismenn og Alþingi sem „vinnustaður“ falla undir eftirfarandi lög og reglugerð á sviði vinnuverndar:

- Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og reglugerð nr. 1009/2015 um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum, sem sett er með stöð í fyrrnefndum lögum.
- Lög nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.
- Lög nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara.

Tveir fyrstnefndu lagabálkarnir auk reglugerðarinnar eiga það sammerkt að þau leggja annars vegar tilteknar skyldur á vinnuveitendur (atvinnurekendur) um að gera ráðstafanir

í þágu öryggis starfsfólks síns, m.a. gagnvart einelti, ofbeldi og áreitni á vinnustaðnum, og hins vegar gera þau kröfur til atvinnurekenda, yfirmanna og annarra starfsmanna um að sýna ekki af sér slíka hegðun. Síðastnefndu lögnum, um vernd uppljóstrara, er ætlað að stuðla að því að starfsmenn tilkynni vinnuveitanda um ólöglega eða ámælisverða háttsemi á vinnustað sem gerir vinnuveitanda kleift að bregðast við því. Allir þessir þrír lagabálkar og reglugerðin sem að framan er getið eru því nátengd.

4.1 Vinnuverndar- og jafnréttislöggjöf

4.1.1 Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum o.fl.

Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum gilda um alla starfsemi þar sem fleiri en einn vinna, hvort sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn, fyrir utan þegar um er að ræða loftferðir og áhafnir og siglingamál eða önnur mál sem falla undir Samgöngustofu, sbr. 2. gr. og 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna. Reglugerð nr. 1009/2015 um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum er sett á grundvelli laga nr. 46/1980, sbr. e-lið 38. gr., og er gildissvið hennar það sama og fyrrnefndra laga, sbr. 1. gr. reglugerðarinnar. Reglugerðin geymir skilgreiningar á þeirri háttsemi sem henni er beint gegn samkvæmt framansögðu, sbr. 3. gr., sem og ákvæði um áætlanagerð og verkferla til að fyrirbyggja og bregðast við hegðun af framangreindum toga. Vísast þar einkum til II. kafla reglugerðarinnar er varðar skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, III. kafla um skyldur atvinnurekanda og IV. kafla um skyldur starfsmanna. Meðal annars er lögð skylda á starfsmenn í 9. gr. um að tilkynna atvinnurekanda o.fl. um háttsemi af framangreindu tagi á vinnustaðnum. Að sama skapi skal atvinnurekandi skv. 7. gr. reglugerðarinnar bregðast við með ákveðnum hætti berist honum kvörtun eða vitneskja um slíka háttsemi á vinnustaðnum.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. laga nr. 46/1980 telst atvinnurekandi í skilningi laganna sá sem hefur umsjón með starfsemi ef um opinberan rekstur er að ræða. Um það álitaefni hvort Alþingi falli hér undir skal tekið fram að fyrrnefnd viðbragðs- og aðgerðaáætlun frá júní 2021, sem tekur til starfsfólks Alþingis, er sett á grundvelli laga nr. 46/1980 og reglugerðar nr. 1009/2015, sbr. umfjöllun í 3. kafla. Í því felst staðfesting á því að umrædd lög og reglugerð eru almennt talin taka til Alþingis sem vinnustaðar. Kemur þá til álita hver teljist „atvinnurekandi“ í skilningi nefndra laga og reglugerðar í tilfalli Alþingis. Nærtækara er að líta á forseta Alþingis sem atvinnurekanda fremur en skrifstofustjóra þingsins, þar sem hinn fyrrnefndi ber ábyrgð á rekstri Alþingis og hefur ædsta vald í stjórnslu þess, sbr. 9. gr. þingskapalaga, en skrifstofustjóri stjórnar skrifstofu Alþingis í umboði forseta, sbr. 1. mgr. 11. gr. þingskapalaga, sbr. umfjöllun í köflum 1.1 og 1.3. Samkvæmt framansögðu kemur í hlut forseta Alþingis að tryggja starfsmönnum þingsins öruggt starfsumhverfi í samræmi við þær kröfur til aðbúnaðar og öryggis á vinnustöðum sem birtast í umræddum lögum og reglugerð.

Hafa má í huga að málsmeðferðarreglur þær sem birtast í reglugerð nr. 1009/2015 eru ekki einungis settar til verndar hagsmunum þess sem kvartar yfir broti heldur einnig þess sem sakaður er um brot. Til marks um það er *dómur Hæstaréttar 23. september 2021 í máli nr. 15/2021*, þar sem uppsögn B ses. á starfsmanninum A vegna ætlaðrar kyn-

ferðislegrar áreitni og ofbeldi gagnvart öðru starfsfólki B ses. innan vinnustaðar var talin ólögmæt með vísan til þess að B ses. hefði í grundvallaratriðum vikið frá ákvæðum reglugerðarinnar við meðferð máls A. Var þetta metið B ses. til sakar og var B ses. því gert að greiða A miskabætur, en kröfu A um bætur fyrir atlað fjártjón var hafnað vegna sönnunarskorts.

Samkvæmt 24. gr. laga nr. 46/1980 er starfsmaður í framangreindum skilningi hver sá sem vinnur launuð störf í annarra þjónustu. Er þá fyrir hendi starfssamband milli atvinnurekandans og starfsmannsins, þar sem starfsmaðurinn vinnur í þágu þess fyrrnefnda gegn greiðslu samkvæmt ráðningarsamningi og lýtur boðvaldi hans. Þótt alþingismenn þiggi laun úr ríkissjóði er réttarstaða þeirra mjög frábrugðin réttarstöðu starfsmanna ríkisins, bæði hvað varðar upphaf og lok starfa og starfsskyldur. Þeir lúta ekki boðvaldi yfirboðara um rækslu starfa sinna, heldur eru það kjósendur, þ.e. þjóðarheildin, sem þeir fara með umboð fyrir eins og áður greinir (sjá Björg Thorarensen 2015, 322). Af þessu leiðir að alþingismenn verða ekki taldir til starfsmanna í skilningi laga nr. 46/1980 og reglugerðar nr. 1009/2015. Aftur á móti gegnir öðru máli um starfsfólk Alþingis þar sem það fellur eins og áður segir undir fyrrnefndar reglur.

4.1.2 Jafnréttislög

Í 1. gr. laga nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna (jafnréttislaga) kemur fram að markmiðið með lögunum sé að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Tekið er fram að allt fólk skuli eiga jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína óháð kyni. Með kyni í lögunum sé átt við konur, karla og fólk með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá nema annars sé sérstaklega getið. Talið er upp í 13 staflíðum hvernig þessu markmiði skuli m.a. náð en þar á meðal er að vinna gegn kynbundnu ofbeldi, kynbundinni áreitni og kynferðislegri áreitni, sbr. i-lið 1. gr. en í 4.–6. tölul. 2. gr. jafnréttislaga eru þessi þrjú hugtök skilgreind.

Rétt er að vekja athygli á því að skilgreiningar í 2. gr. jafnréttislaga á hugtökunum kynbundin áreitni og kynferðisleg áreitni eru víðtækari en í reglugerð nr. 1009/2015. Þannig ræðir reglugerðin um að slík háttsemi þurfi að vera „í óþökk“ þess sem verður fyrir henni, en tilvitnuð orð koma ekki fyrir í sambærilegum skilgreiningum jafnréttislaga. Í greinargerð með frumvarpi til jafnréttislaga kemur fram að það hafi þótt óþarft að taka það fram að háttsemin þyrfti að vera „í óþökk“ viðkomandi, enda hefði kynbundin áreitni þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi og skapa aðstæður sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir viðkomandi. Þá hefði kynferðisleg áreitni þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu þess sem fyrir henni verður, einkum þegar hegðunin leiðir til ógnandi, fjandsamlegra, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna (151. löggi.þ. 2020–2021, þskj. 14 – 14. mál, 26; sjá til samanburðar lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði þar sem hugtakið áreitni er skv. 2. gr. miðað við háttsemi sem er „í óþökk“ viðkomandi ólíkt skilgreiningum jafnréttislaga, en aftur á móti er það ekki bundið við kynbundna eða kynferðislega áreitni).

Lagt er bann við mismunun á grundvelli kyns í ákvæðum III. kafla jafnréttislaga, sbr. t.d. 16. gr. sem geymir almenna meginreglu um bann við slíkri mismunun. Einnig er lagt bann við mismunun í kjörum í 18. gr. og í starfi og við ráðningu í 19. gr. Samkvæmt 14. gr. jafnréttislaga hvíla skyldur á atvinnurekendum og yfirmönnum stofnana, félagasamtaka o.fl. um að gera sérstakar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að starfsfólk verði fyrir kynbundnu ofbeldi, kynbundinni áreitni eða kynferðislegri áreitni á vinnustað. Atvinnurekandi skal jafnframt gæta þess skv. 2. mgr. 20. gr. laganna að starfsfólk verði ekki beitt órétti í starfi, svo sem með tilliti til starfsöryggis, starfskjara eða mats á árangri, á grundvelli þess að hafa kært eða veitt upplýsingar um kynbundna eða kynferðislega áreitni eða kynjamismunun.

Eins og í tilviki laga nr. 46/1980 og reglugerðar nr. 1009/2015 má líta á forseta Alþingis sem atvinnurekanda í skilningi ákvæða jafnréttislaga nr. 150/2020. Hann ber því ábyrgð á að gera þær ráðstafanir til verndar starfsfólki Alþingis sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 14. gr. og 2. mgr. 20. gr. jafnréttislaga. Alþingismenn teljast aftur á móti ekki til starfsfólks í skilningi jafnréttislaga og falla því ekki undir gildissvið þeirra. Er niðurstaða um þetta því sú sama og í tilviki laga nr. 46/1980 og reglugerðar nr. 1009/2015.

4.1.3 Samantekt

Þótt alþingismenn falli samkvæmt framansögðu ekki undir gildissvið fyrrnefndra laga nr. 46/1980, reglugerðar nr. 1009/2015 og laga nr. 150/2020 verður að hafa hugfast að í síðareglum fyrir alþingismenn eru sem fyrr segir lagðar á þá skyldur um að skapa í störfum sínum heilbrigt starfsumhverfi innan þings sem utan og að þeir skuli ekki sýna öðrum þingmönnum, starfsmönnum þingsins eða gestum kynferðislega eða kynbundna áreitni, leggja þá í einelti eða koma fram við þá á annan vanvirðandi hátt, sbr. d-lið 5. gr. og 8. gr. síðareglanna, sbr. umfjöllun í 3. kafla. Af þeim sökum má segja að í síðareglunum felist sambærilegar kröfur til alþingismanna að þessu leyti og gilda um starfsfólk Alþingis samkvæmt fyrrnefndum lögum og reglugerð. Þá kveða síðareglurnar á um þann farveg sem kvörtunum vegna brota gegn þeim verður beint í.

4.2 Lög nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara

Lög nr. 40/2020 um vernd uppljóstrara eru fyrstu heildarlögin um það efni. Áður en lög nr. 40/2020 tóku gildi voru komin ákvæði í önnur lög sem varða vernd uppljóstrara á ákveðnum sviðum, sbr. t.d. 13. gr. a laga nr. 70/1996, 18. gr. laga nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis og 60. gr. b laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, en tvenn þau fyrstnefndu gilda þegar stjórnvöld eiga í hlut.

Lög nr. 40/2020 tryggja uppljóstrurum sem falla undir gildissvið þeirra aukna réttarvernd og heimildir til uppljóstrunar þrátt fyrir reglur um þagnar- eða trúnaðarskyldu. Gildissvið laganna er afmarkað við „starfsmenn sem greina frá upplýsingum eða miðla gögnum í góðri trú um brot á lögum eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitenda þeirra, hvort sem þeir starfa hjá hinu opinbera eða á einkamarkaði“. Með góðri trú er átt við að starfsmaður hafi góða ástæðu til að telja gögnin eða upplýsingarnar sem miðlað er réttar, það sé í þágu almennings að miðla þeim og að hann eigi ekki annan kost

til að koma í veg fyrir þau brot eða þá háttsemi sem um ræðir, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 40/2020. Með ámælisverðri háttsemi er átt við háttarni sem stefnir almannahagsmunum í hættu, t.d. háttarni sem ógnar heilsu eða öryggi fólks eða umhverfi, án þess að um sé að ræða augljóst brot á lögum eða reglum, sbr. sömu lagagrein. Lögin geyma m.a. reglur um ólíka farvegi uppljóstrunar, þ.e. innri og ytri uppljóstrun, sbr. 2. og 3. gr. laganna. Í 3. mgr. 2. gr. laganna er miðað við að upplýsingum (uppljóstrun) sé almennt, fyrsta kastið, komið á framfæri við „næsta yfirmann starfsmanns“ og sé móttakanda skylt að stuðla að því að látið verði af ólögmati eða ámælisverðri háttsemi eða brugðist á annan hátt við henni. Í 4. gr. laganna er síðan að finna reglur sem ætlað er að tryggja að viðkomandi starfsmenn séu ekki látnir gjalda fyrir uppljóstrun. Uppljóstrarar njóta þannig verndar m.a. gagnvart stjórnsýsluviðurlögum, þvingjandi úrræðum að starfsmannarétti, óréttlátri meðferð á annan hátt, t.d. skerðingu starfsréttinda, sem og refsí- og skaðabótaábyrgð vegna rofs á þagnarskyldu o.þ.h. (sjá Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson 2019, 580-582).

Það eru fyrst og fremst „starfsmenn“ sem njóta góðs af reglum um uppljóstrara-vernd skv. lögum nr. 40/2020, hvort sem þeir hafa látið af störfum eða ekki þegar til uppljóstrunar kemur. Hugtakið starfsmaður er skilgreint í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/2020 sem sá „sem hefur aðgang að upplýsingum eða gögnum um starfsemi vinnuveitanda vegna hlutverks síns, þ.m.t. ráðinn, settur, skipaður, sjálfstætt starfandi verktaki, stjórnar- maður, starfsmeni, tímabundinn starfsmaður og sjálfboðaliði“. Tilvitnuð skilgreining á starfsmanni á rætur að rekja til tillögu meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar (150. löggj.þ. 2019-2020, þskj. 1235 – 362. mál), en hugtakið var þrengra í upphaflegu frum- varpi til laganna.

Í lögum nr. 40/2020 er ekki að finna ákvæði sem gefa tilefni til annarrar ályktunar en að gildissvið laganna nái almennt séð til Alþingis sem vinnustaðar á vegum hins opinbera. Óljósara er á hinn bóginn hvort alþingismenn falli undir hina sérstöku skil- greiningu 2. mgr. 1. gr. laganna á hugtakinu starfsmaður. Þótt sú skilgreining sé víðtækari en í vinnurétti almennt, eins og framangreind umfjöllun ber með sér, mælir sérstaða alþingismanna sem lýðræðislegra kjörinna fulltrúa almennt gegn því að þeir verði virtir sem starfsmenn í lagalegum skilningi, sbr. fyrri umfjöllun m.a. um lög nr. 46/1980, reglu- gerð nr. 1009/2015 og lög nr. 150/2020. Samkvæmt því virðist hæpið að litið yrði á alþingismenn sem starfsmenn í skilningi laga nr. 40/2020.

Lög nr. 40/2020 gera ráð fyrir því að í fyrirtækjum eða á öðrum vinnustöðum, þar sem 50 starfsmenn eða fleiri starfa að jafnaði á ársgrundvelli, skuli atvinnurekandi í samráði við starfsmenn setja reglur um verklag við uppljóstrun um lögbrot eða aðra ámælisverða háttsemi í starfsemi vinnuveitandans, m.a. um móttöku, meðhöndlun og afgreiðslu slíkra tilkynninga, en þessar reglur skulu vera aðgengilegar starfsmönnum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Í 2. mgr. 5. gr. er kveðið á um að ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins setji reglur skv. 1. mgr. fyrir „opinberar stofnanir og lögaðila í opinberri eigu“. Skal Vinnueftirlit ríkisins jafnframt birta fyrirmynd að reglum fyrir aðra vinnustaði á vef sínum.

Þótt ekki sé minnst á Alþingi og stofnanir sem heyra undir það í 2. mgr. 5. gr. laga nr.

40/2020 virðist ekkert mæla gegn því að líta svo á að þingið sjálft og stofnanir þess falli undir almennu regluna í 1. mgr. 5. gr., sem tekur til fyrirtækja og „annarra vinnustaða“ þar sem 50 starfsmenn eða fleiri starfa að jafnaði á ársgrundvelli, og leggur í hendur atvinnurekanda að setja reglur um verklag við uppljóstrun í samráði við starfsmenn, eins og fyrr segir. Ætla verður að forseti Alþingis myndi skoðast sem atvinnurekandi í þessu sambandi, á sama hátt og í skilningi laga nr. 46/1980, og að hann beri því ábyrgð á að setja vinnustaðnum reglur á grundvelli 5. gr. laga nr. 40/2020. Verður enda ekki annað ráðið af ákvæðum laga nr. 40/2020 en að gildissvið þeirra geti almennt séð náð til Alþingis sem vinnustaðar á vegum hins opinbera, eins og fyrr segir.

5. Álitæfni varðandi refsíábyrgð

Í þessum kafla verður fjallað um hvort og þá með hvaða hætti alþingismenn geti bakað sér refsíábyrgð á grundvelli almennra hegningarlaga nr. 19/1940 vegna háttsemi sem lagt er bann við í d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna fyrir alþingismenn, þ.e. kynferðislegar eða kynbundinnar áreitni, eineltis eða annarrar vanvirðandi framkomu í garð annarra alþingismanna, starfsmanna Alþingis eða gesta þess, sbr. umfjöllun í 3. kafla hér að framan. Verður einnig leitast við að svara því hvort alþingismenn lúti öðrum reglum um refsíábyrgð en gilda um almenna borgara vegna háttsemi sem hér um ræðir, m.a. með tilliti til friðhelgi sem alþingismenn njóta skv. 49. gr. stjórnarskrárinnar.

5.1 Almenn hegningarlög

Allflest ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 hafa almennt gildissvið að því leyti að verknaðarlýsingar þeirra eru ekki bundnar við ákveðna hópa gerenda. Af því leiðir að alþingismenn geta gerst sekir um brot gegn þeim ákvæðum hegningarlaga sem hér hafa þýðingu, ef viðkomandi háttsemi fellur að hlutrænum og hugrænum efnisþáttum viðkomandi refsíákvæða (sjá nánar um grunnskilyrði refsíábyrgðar um refsínæmi, ólögmati og saknæmi í Jónatan Þórmundsson 1999, 37-42). Vegna háttsemi sem greinir í d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna fyrir alþingismenn gætu t.d. eftirfarandi ákvæði hegningarlaga komið til skoðunar: 199. gr. (kynferðisleg áreitni), 209. gr. (blygðunarsemisbrot), 217. gr. (líkamsárás), 228. gr. (brot gegn friðhelgi einkalífs), 233. gr. (hótun um að fremja refsiverðan verknað) og 234. gr. (ærumeiðingar), svo að dæmi séu tekin. Hvað varðar kynferðislega áreitni sérstaklega, sbr. 199. gr. hegningarlaga, getur bæði verið um að ræða líkamlega snertingu eða táknræna hegðun eða orðbragð sem er mjög meiðandi, ítrekað eða til þess fallið að valda ótta (um nánari umfjöllun um 199. gr. hegningarlaga, sjá Ragnheiður Bragadóttir 2018, 353-355, 357-374).

Hér ber að nefna að í hegningarlögum er ásetningur yfirleitt áskilinn sem huglægt skilyrði refsíábyrgðar, sbr. 18. gr. hegningarlaga. Gáleysi nægir því ekki nema sérstök heimild sé í viðkomandi refsíákvæði til að refsá einnig fyrir brot sem framin eru af gáleysi (sjá nánar Jónatan Þórmundsson 2002, 22-23). Ekkert þeirra refsíákvæða sem nefnd voru í dæmaskyni hér að framan geymir slíka heimild og gildir því meginregla 18. gr. hegningarlaga um þau, þ.e. að gerð er krafa um að brot sé framið af ásetningi.

Eins og fyrr segir eru verknaðarlýsingar fyrrnefndra refsíákvæða hegningarlaga ekki

takmarkaðar við ákveðna hópa gerenda og leikur því ekki vafi á því að alþingismenn geta fallið undir þau eins og á raunar við um allflest önnur ákvæði laganna. Sem dæmi um hið gagnstæða má nefna XIV. kafla laganna sem fjallar um brot opinberra starfsmanna (Jónatan Þórmundsson 1999, 138). Hugtakið opinber starfsmaður er skilgreint í 141. gr. a en ákvæðinu var bætt inn í lögina með lögum nr. 54/2003 til að taka af vafa um merkingu hugtaksins (sjá umfjöllun um eldra réttarástand í Róbert R. Spanó 1999, 522). Ljóst er að alþingismenn falla ekki undir hugtakið opinber starfsmaður, en til marks um það má benda á að 128. gr. hegningarlaga, sem fjallar um mútubrot opinberra starfsmanna, var breytt þannig með lögum nr. 5/2013 að bætt var við greinina beinni tilvísun til alþingismanna (og gerðarmanna), til að taka af skarið um að þeir geti framið mútubrot á sama hátt og opinberir starfsmenn. Sú breyting var gerð vegna fullgildingar á viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins á sviði refsiréttar um spillingu frá 15. maí 2003 (141. löggj.þ. 2012-2013, þskj. 130 – 130. mál, 2). Öðru máli gegnir þó ef alþingismenn gegna aukastörfum fyrir hið opinbera, t.d. sem ráðherrar eða starfsmenn stjórnsýslunefnda. Sem dæmi um þá aðstöðu má vísa til *dóms Hæstaréttar 6. febrúar 2003 í máli nr. 393/2002*. Málið varðaði ákæru fyrir fjádrátt, mútuþægni og fleiri brot sem ákærði hafði framið sem formaður byggingarnefndar Þjóðleikhússins. Ákærði hafði jafnframt gegnt störfum sem alþingismaður þegar brotin voru framin en hafði sagt af sér þingmennsku áður en hann var ákærður fyrir brotin. Niðurstaða málsins var sú að ákærði var sakfelldur og dæmdur til tveggja ára óskilorðsbundinnar fangelsisvistar. Hafði það áhrif til refsipýngingar að ákærði framið brotin í skjóli stöðu sinnar sem opinber starfsmaður, þ.e. sem formaður byggingarnefndar Þjóðleikhússins, sbr. 138. gr. hegningarlaga.

Þótt þessi kafli lúti samkvæmt heiti sínu að almennum hegningarlögum er rétt að taka fram samhengisins vegna að refsiheilmildir geta einnig birst í öðrum sérhæfðari lögum. Til að mynda er í 99. gr. laga nr. 46/1980 að finna almennt orðaða refsiheilmild sem leggur sektarrefsingu við brotum gegn öðrum ákvæðum laganna og reglugerðum settum samkvæmt þeim, nema þyngri refsing liggja við að öðrum lögum (t.d. hegningarlögum). Þar sem alþingismenn teljast ekki til starfsmanna í skilningi laga nr. 46/1980 og reglugerðar nr. 1009/2015 hefur umrædd refsiheilmild 99. gr. laganna takmarkaða þýðingu í því samhengi sem hér um ræðir.

Samkvæmt því sem hér hefur verið rakið geta alþingismenn bakað sér refsíabyrgð vegna háttsemi sem fer gegn d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna fyrir alþingismenn, ef sú háttsemi uppfyllir hlutræn og hugræn skilyrði refsíákvæða í hegningarlögum. Refsíabyrgð verður að jafnaði ekki slegið fastri nema í sakamáli fyrir dómi að undangenginni rannsókn lögreglu og útgáfu ákæru. Í þeim efnun getur þó reynt á friðhelgi alþingismanna skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar sem nú verður vikið að.

5.2 Friðhelgi skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar

Eins og framan er rakið fer um refsíabyrgð alþingismanna að mestu eftir almennum reglum. Hins vegar njóta þeir vissra sérréttinda skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar eins og áður hefur verið vikið að og sem vert er að fjalla nánar um. Í ákvæðinu er kveðið á um að á meðan Alþingi er að störfum megi ekki setja alþingismann í gæsluvarðhald eða

höfða mál á móti honum án samþykkis þingsins nema hann sé staðinn að glæp. Friðhelgi þessi takmarkast við þær aðgerðir sem nefndar eru í ákvæðinu, þ.e. annars vegar gæsluvarðhald skv. XIV. kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála og hins vegar höfðun sakamáls með útgáfu ákæru, sbr. 152. gr. sömu laga. Hvað gæsluvarðhald varðar er friðhelgin enn fremur lögfest í 96. gr. umræddra laga (Björg Thorarensen 2015, 306-311; Ólafur Jóhannesson 1978, 229-232; Gunnar G. Schram 1999, 233-235).

Eins og leitt verður af orðalagi 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar njóta alþingismenn umræddrar friðhelgi einvörðungu meðan Alþingi er að störfum. Friðhelgin fellur því almennt niður við þingfrestun, sbr. 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrárinnar. Talið er að það eigi þó aðeins við um þingfrestun með samþykki Alþingis sjálfs, þ.e. lengur en tvær vikur, enda væri stjórninni annars í lófa lagið að fara í kringum friðhelgina með því að fresta fundum Alþingis og höfða mál gegn alþingismanni meðan frestunin varir (Ólafur Jóhannesson 1978, 230; Björg Thorarensen 2015, 308). Þá gildir friðhelgin ekki ef Alþingi, þ.e. meiri hluti alþingismanna, samþykkir að fella hana niður í einstöku tilvik, eða ef alþingismaður er „staðinn að glæp“. Með glæp er vísað til alvarlegra ásetningsbrota og er það í samræmi við viðtekinn skilning á því hugtaki í refsirétti (sjá Björg Thorarensen 2015, 309; Bjarni Benediktsson 1940, 14).

Friðhelgi skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar gildir um alþingismenn, hvort sem þeir gegna jafnframt ráðherraembætti eða ekki. Íslenskir fræðimenn hafa á hinn bóginn verið ósammála um hvort friðhelgin nái til utanþingsráðherra. Ólíkt eldri fræðiskrifum telur Björg Thorarensen hæpið að 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar verði beitt með lögjöfnun um utanþingsráðherra í ljósi þeirra raka sem stjórnarskrárákvæðið hvílir á, sem er sama niðurstaða og í dönskum rétti um samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar (sjá Björg Thorarensen 2015, 307). Röksemdir fyrir friðhelginni voru upprunalega þær að handhafar framkvæmdarvalds sem einnig fóru með ákærvaldið gætu reynt að hindra eða trufla þingstörf alþingismanna með höfðun sakamáls, e.t.v. að ástæðulausu (Björg Thorarensen 2015, 309). Hér verður tekið undir sjónarmið Bjargar um að hæpið sé að utanþingsráðherra geti notið góðs af friðhelgi skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar á grundvelli lögjöfnunar frá ákvæðinu, enda verður hvorki séð að staða utanþingsráðherra sé efnislega sambærileg þeim tilvikum sem falla undir sérstaka friðhelgisreglu 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar né að sömu rök eigi við um tilvikin. Því geta almenn skilyrði lögjöfnunar ekki talist uppfyllt.

Þegar öllu er á botninn hvolft verður raunhæf þýðing friðhelgi skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar að teljast takmörkuð enda kemur stjórnarskrárákvæðið ekki í veg fyrir að hafin sé sakamálarannsókn vegna gruns um refsivert brot alþingismanns jafnvel þótt þingið sé að störfum. Ákæra yrði þó ekki gefin út á hendur alþingismanni né yrði hann úrskurðaður í gæsluvarðhald meðan þingið væri að störfum nema með samþykki þingsins eins og 1. mgr. 49. gr. kveður á um. Rétt er að áréttta að hafi alþingismaður sagt af sér þingmennsku áður en ákæra er gefin út koma þessi ákvæði eðli málsins samkvæmt ekki til skoðunar, sbr. til hliðsjónar *dóm Hæstaréttar 6. febrúar 2003 í máli nr. 393/2002* sem áður var fjallað um.

5.3 Afleiðingar dóms um óskilorðsbundna fangelsisrefsingu

Í tengslum við refsíabyrgð alþingismanna er rétt að víkja stuttlega að áhrifum þess ef alþingismaður er dæmdur til óskilorðsbundinnar fangelsisrefsingar. Áður hefur verið vikið að því að einstaklingur er ekki kjörgengur til Alþingis nema hann hafi óflekkað mannorð, sbr. 1. mgr. 34. gr. stjórnarskrárinnar. Mannorð telst ekki óflekkað meðan viðkomandi afplánar óskilorðsbundna fangelsisrefsingu sem hann hefur hlotið með dómi fyrir refsivert brot, sbr. 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis, eins og ákvæðinu var breytt með 2. gr. laga nr. 141/2018 (rétt er að geta þess að ákvæðið verður 3. mgr. 6. gr. í kosningalögum nr. 112/2021 sem taka gildi 1. janúar 2022). Áréttá ber að „fleckun mannorðs“ í skilningi 5. gr. laga nr. 24/2000 varir einvörðungu meðan á afplánun óskilorðsbundins refsisdóms stendur. Getur alþingismaður samkvæmt þessu glatað kjörgengi vegna dóms um óskilorðsbundna fangelsisrefsingu, með þeim afleiðingum að hann missi „rétt þann, er þingkosningin hafði veitt honum“, sbr. 50. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrárinnar er það Alþingi sjálft sem sker úr því hvort alþingismaður hafi misst kjörgengi sitt. Ætti þó ekki að vera vafa undirorpið hvenær alþingismaður telst ekki lengur uppfylla skilyrði kjörgengis um óflekkað mannorð enda gefur það ekkert svigrúm til mats.

6. Álitafni varðandi skaðabótaábyrgð

Í umfjöllun þessa kafla um skaðabótaskyldu er, eins og í 5. kafla, höfð í huga háttsemi sem lagt er bann við í d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. síðareglna fyrir alþingismenn, þ.e. kynferðisleg og kynbundin áreitni, einelti og önnur vanvirðandi framkoma gagnvart öðrum þingmönnum, starfsfólki Alþingis eða gestum þess, sbr. umfjöllun í 3. kafla hér að framan. Verður einnig vikið að því hvort friðhelgi alþingismanna skv. 49. gr. stjórnarskrárinnar geti haft hér áhrif.

6.1 Almennt um skaðabótaábyrgð

Óháð því hvort háttsemi sé refsiverð eða ekki þarf að skoða sjálfstætt hvort hún uppfylli skilyrði skaðabótaábyrgðar. Til að hafa megi uppi kröfu um fjártjónsbætur á grundvelli almennu sakarreglunnar þarf viðkomandi háttsemi að vera saknæm og ólögmæt auk þess að hafa valdið fjárhagslegu tjóni (Eiríkur Jónsson & Viðar Már Matthíasson 2015, 93-94). Öðru máli gegnir um miskabætur skv. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 að því leyti að þær verða dæmdar óháð því hvort fjárhagslegt tjón hafi hlotist af háttseminni, enda er miskabótum ætlað að bæta ófjárhagslegt tjón (Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson 2015, 561-564; um möguleikann á að sækja jafnframt bætur fyrir varanlegan miska skv. I. kafla skaðabótalaga vegna kynferðisbrota, sjá Eiríkur Jónsson 2012, 101-107; Ása Ólafsdóttir 2006, 13-14).

Þótt skilyrði refsíabyrgðar og skaðabótaábyrgðar séu ekki alltaf þau sömu er engu að síður nokkur skörun milli þeirra þegar um ræðir ofbeldis- og kynferðisbrot og þá sérstaklega skilyrða miskabóta skv. 26. gr. skaðabótalaga enda eru þær ekki háðar því að háttsemi hafi valdið fjárhagslegu tjóni sem fyrr segir (Ása Ólafsdóttir 2006, 12-14,

36). Skilyrði miskabóta geta einnig verið fyrir hendi jafnvel þótt viðkomandi háttsemi sé ekki refsiverð að lögum. Það getur t.d. átt við í tilviki hegðunar á borð við einelti og áreitni þegar ekki er jafnframt um að ræða háttsemi sem varðar við refsíákvæði, sbr. einnig umfjöllun í kafla 5.1 hér að framan. Að sama skapi er heldur ekkert sem útilokar að dæmdar séu miskabætur fyrir háttsemi í einkamáli þótt handhafi ákærvalds láti hjá líða að höfða sakamál vegna sömu háttsemi, sbr. til hliðsjónar *Hrd. 22. september 2005 í máli nr. 49/2005*.

Með hliðsjón af framansögðu er ekki vafa undirorpið að háttsemi alþingismanna sem fer gegn d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna fyrir alþingismenn getur orðið grundvöllur skaðabótaskyldu, t.d. miskabóta skv. 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga. Það rennur alla jafna stöðum undir skaðabótaskyldu að um sé að ræða háttsemi sem fer gegn skráðum eða óskráðum háttternisreglum (Eiríkur Jónsson & Viðar Már Matthíasson 2015, 126-167). Því verður að ætla að siðareglurnar styrki grundvöll skaðabótaskyldu vegna háttsemi sem þær leggja bann við, sbr. einnig umfjöllun í 3. kafla hér að framan.

Tekið skal fram að önnur sjónarmið eiga við um ábyrgð alþingismanna vegna þátttöku í lögjafarstarfinu, en í þeim efnum eru þeir einungis bundnir við sannfæringu sína og njóta því ríks frelsis um hvernig þeir rækja þingstörf, sbr. 48. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla. Þetta síðastnefnda atriði breytir því þó ekki að alþingismönnum ber við störf sín að hlíta ákvæðum þingskapalaga og siðareglna sem og að lúta valdi forseta Alþingis um góða reglu í þingstörfum (Björg Thorarensen 2015, 306).

6.2 Vernd tjáningar skv. 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar

Í sambandi við skaðabótaábyrgð má enn fremur vekja athygli á því að alþingismenn njóta vissrar verndar gagnvart málshöfðun í einkamáli skv. 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar ef dómkröfur, t.d. um skaðabætur, eiga rætur að rekja til tjáningar alþingismanns á vettvangi Alþingis og í tengslum við störf hans. Nefnt stjórnarskrárákvæði mælir fyrir um að enginn alþingismaður verði „krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi“. Ólíkt friðhelgi skv. 1. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar (sbr. kafla 5.2) er vernd tjáningar alþingismanns skv. 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar ótímabundin og er hún ekki háð því að þingið sé að störfum.

Talið er að munnleg jafnt sem skrifleg tjáning rúmist innan 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar. Ákvæðið girðir t.d. fyrir að alþingismaður verði sóttur í einkamáli til greiðslu bóta vegna ummæla sem hann hefur viðhaft í þinginu. Hið sama á við um höfðun einkarefsímáls af slíku tilefni (Björg Thorarensen 2015, 311-316; Ólafur Jóhannesson 1978, 232-237; Gunnar G. Schram 1999, 235-239). Því hefur verið haldið fram að þar sem regla 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar sé sett í þágu fulltrúasamkomunnar sem heildar en ekki einstakra alþingismanna, geti alþingismaður ekki fallist á málshöfðun á hendur sér án samþykkis þingsins (sjá Þórhall Vilhjálmsson 2019, 56-57. Þórhallur vísar til umfjöllunar Gunnars Thoroddsen 1967, 261, um að ekki skipti máli þó að þingmaður samþykki að svara til saka í dómsmáli eða að hann óski eftir því að mál fari fyrir dóm). Hafa ber þó í huga að vernd skv. 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar er háð því skilyrði að tjáning alþingismanns eigi sér stað „í þinginu“, t.d. í ræðustól Alþingis. Ummæli sem alþingis-

maður léti falla á öðrum vettvangi, t.d. í viðtali í fjölmiðlum, myndu því að jafnaði falla utan þeirrar verndar. Samkvæmt því gæti alþingismaður afsalað sér vernd 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar með því að endurtaka ummæli á öðrum vettvangi en Alþingi (Björg Thorarensen 2015, 313-314).

Eins og fram hefur komið er friðhelgi gagnvart málsókn í einkamáli skv. 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar bundin við tjáningu alþingismanns sem þarf auk þess að standa í nægum tengslum við störf hans. Af þeim sökum verður almennt að telja það hæpið að 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar myndi hindra höfðun einkamáls á hendur alþingismanni vegna orðbragðs eða framkomu sem bönnuð er í d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.

7. Niðurstöður

Í þessari grein hefur sjónum verið beint að því hvaða reglur gilda þegar alþingismenn sýna af sér óæskilega hegðun eins og einelti, kynferðislega og kynbundna áreitni og ofbeldi á vettvangi Alþingis. Í ljósi þess að siðareglur fyrir alþingismenn leggja bann við slíkri háttsemi af hendi alþingismanna við störf þeirra innan sem utan þings auk þess að kveða á um málsmeðferð vegna slíkra brota má segja að sambærilegar reglur gildi í raun um alþingismenn og þær sem taka til starfsfólks Alþingis í lögum nr. 46/1980, reglugerð nr. 1009/2015 og lögum nr. 150/2020. Má því segja að það leiði af siðareglunum að sambærilegar kröfur eru gerðar til alþingismanna og starfsfólks Alþingis hvað slíka óæskilega hegðun varðar, þó svo að alþingismenn teljist vegna sérstöðu sinnar í stjórnskipuninni ekki til starfsmanna eða starfsfólks í skilningi fyrrgreindra laga og reglugerðar. Þá geta alþingismenn bakað sér refsíabyrgð samkvæmt hegningarlögum sem og skaðabótaábyrgð vegna háttsemi sem lagt er bann við í siðareglunum, að uppfylltum skilyrðum slíkrar ábyrgðar. Þótt alþingismenn njóti vissrar friðhelgi samkvæmt stjórnarskránni er umfang hennar takmarkað auk þess sem Alþingi getur ávallt ákveðið að aflétta henni.

Fram kemur í greinargerð með tillögu til þingsályktunar nr. 18/148 að ráðgert sé að setja sérstaka viðbrags- og aðgerðaáætlun vegna mála sem falla undir siðareglur fyrir alþingismenn, en slík áætlun er fyrir hendi er varðar starfsfólk Alþingis. Við mótun á slíkri áætlun fyrir alþingismenn af hálfu Alþingis verður að telja að vel kæmi til greina að hafa hliðsjón af reglum og verkferlum fyrrnefndra laga og reglugerðar á sviði vinnuverndar sem gilda eins og áður segir um starfsfólk Alþingis, að teknu tilliti til sérstöðu alþingismanna í stjórnskipuninni.

Heimildir

Alþingistiðindi.

Ármann Snævarr (1989). *Almenn lögfræði*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Ása Ólafsdóttir (2006). „Kynferðisbrot og ákvörðun miskabóta“, í Eyvindur G. Gunnarsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII: lagadeild* (bls. 11-59). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Áætlun um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi, 3. útgáfa, júní 2021.

Sótt af <https://www.althingi.is/um-althingi/skrifstofa-althingis/starfsmannamal/aetlun-um-aadgerdir-gegn-einelti-kynferdislegri-og-kynbundinni-areitni-og-ofbeldi/>

Bjarni Benediktsson (1940). *Ágrip af íslenskeri stjórnlagafræði II*. Reykjavík: Handrit.

- Björg Thorarensen (2015). *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handbúfar ríkisvalds*. Reykjavík: Codex.
- Erikson, J. og Josefsson, C. (2020). „The Parliament as a Gendered Workplace: How to Research Legislators' (UN)Equal Opportunities to Represent“, *Parliamentary Affairs* 0, 1-19.
- Eiríkur Jónsson (2012). „Skadabætur vegna kynferðisbrota – er réttur brotþola ekki að fullu sóttur?“, *Tímarit lögfræðinga* 62(1), 79-112.
- Eiríkur Jónsson og Oddur Þorri Viðarsson (2019). „Uppljóstravernd opinberra starfsmanna“, í Hafsteinn Dan Kristjánsson (ristj.), *Stjórnsýslulögin 25 ára* (bls. 569–602). Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Eiríkur Jónsson og Viðar Már Matthíasson (2015). *Bótaréttur I*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur* (2. útg.). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Thoroddsen (1967). *Fjölmalí*. Reykjavík: Menningarsjóður.
- Jafnréttisáætlun skrifstofu Alþingis, 11. maí 2021. Sótt af <https://www.althingi.is/um-althingi/skrifstofa-althingis/starfsmannamal/jafnrattisaetlun/>
- Jónatan Þórmundsson (1999). *Afbrot og refsíðabyrgð I*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jónatan Þórmundsson (2002). *Afbrot og refsíðabyrgð II*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ólafur Jóhannesson (1978). *Stjórnskipun Íslands* (2. útg.). Reykjavík: Iðunn.
- Ragnheiður Bragadóttir (2018). *Nauðgun og önnur brot gegn kynfrelsi fólks*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Reglur um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn, 29. ágúst 2016: Sótt af <https://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglur-settar-af-forsætisnefnd-/adrar-reglur-og-samthykkir/brot-a-sidareglum/>
- Róbert R. Spanó (1999). „Lagareglur um refsíðabyrgð opinberra starfsmanna“, *Úlfjótur* 52(4), 511–529.
- Siðareglur fyrir alþingismenn (samkvæmt ályktunum Alþingis 23/145 og 18/148): Sótt af <https://www.althingi.is/thingmenn/hagsmunaskraning/sidareglur/>
- Sigurður Líndal (2007). *Um lög og lögfræði. Grundvöllur laga – Réttarheimildir* (2. útg.). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Stefanía Óskarsdóttir (2011). „Þróun íslenska stjórnmalakerfisins“, í Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon (ritstj.), *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga* (bls. 229–257). Reykjavík: Forlagið.
- Þorsteinn Magnússon (2011). „Samþætting meginvaldþátta ríkisins“, í Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon (ritstj.), *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga* (bls. 323–360). Reykjavík: Forlagið.
- Þórhallur Vilhjálmsson (2019). „Um tjáningarfrelsi þingmanna og sjálfræði Alþingis“, *Úlfjótur* 72(1), 49–94.