

ÁLIT RÁÐGEFANDI NEFNDAR  
SKV. 16. GR. SIÐAREGLNA FYRIR ALÞINGISMENN

Mál nr. 2/2019

1.

*Beiðni um álit.*

Ráðgefandi nefnd skv. 16. gr. siðareglna fyrir alþingismenn (siðanefnd) hefur borist erindi forsætisnefndar, dags. 2. apríl 2019.

Tilfnið er erindi Ásmundar Friðrikssonar alþingismanns, dags. 10. janúar 2019. Í erindinu er óskað eftir að tekið verði til skoðunar hvort þingmennirnir Björn Leví Gunnarsson og Þórhildur Sunna Ævarsdóttir hafi með tilgreindum ummælum á opinberum vettvangi um endurgreiðslur þingsins á aksturskostnaði Ásmundar Friðrikssonar brotið í bága við a- og c-lið 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.

Í erindi sínu óskar forsætisnefnd eftir því að siðanefnd veiti „ráðgefandi álit á því hvort þingmennirnir Björn Leví og Þórhildur Sunna hafi með ummælum sínum brotið gegn hátternisskyldum sínum og meginreglum um háttarni“.

2.

*Málsmeðferð.*

Siðanefnd hefur fjallað um málið á fundum sínum. Fyrir nefndinni liggja bréf Ásmundar Friðrikssonar til forsætisnefndar, dags. 10. janúar 2019, bréf Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur til forsætisnefndar, dags. 18. febrúar 2019, bréf forseta Alþingis til Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur, dags. 18. febrúar 2019, greinargerð Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur ásamt fylgiskjölum til forsætisnefndar, dags. 25. febrúar 2019, bréf forstöðumanns lagaskrifstofu til Ásmundar Friðrikssonar, dags. 6. mars 2019, bréf Ásmundar Friðrikssonar til forsætisnefndar, dags. 14. mars 2019, bréf forseta Alþingis til Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur, dags. 25. mars 2019, bréf Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur til forsætisnefndar, dags. 29. mars 2019, og fundargerðir forsætisnefndar, dags. 21. janúar 2019, 29. janúar 2019, 18. febrúar 2019, 26. febrúar 2019, 4. mars 2019, 18. mars 2019 og 25. mars 2019. Auk þess aflaði nefndin ýmissa annarra gagna og upplýsinga sem hún taldi málið varða.

Í bréfi Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur til forsætisnefndar, dags. 18. febrúar 2019, er vikið að samspili æruverndar samkvæmt almennum hegningarlögum og siðareglum, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. reglna um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn (málsmeðferðarreglur). Þar segir að forsætisnefnd geti vísað frá máli ef um er að ræða kærnu um meint brot á lagareglum sem hægt er að bera undir úrskurð stjórnvalda eða dómstóla. Í bréfinu er á hinn bóginn eindregið mælt til þess að siðanefnd vísi málinu ekki frá á þessum grundvelli. Siðanefnd telur því ekki tilfni til þess að skoða nánar ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. málsmeðferðarreglna í þessu máli. Í greinargerð Björns Levís

Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur er jafnframt lögð áhersla á að litið verði til umræðunnar í heild sinni og höfð verði hliðsjón af ýmsum tengdum ummælum og upplýsingum. Siðanefnd lítur svo á að virða verði framangreind ummæli í heild sinni og láta ekki við það sitja að horfa einangrað á einstök ummæli, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 183/2014. Að öðru leyti eru aðilar sammála um afmörkun erindisins af hálfu forsætisnefndar í bréfi nefndarinnar, dags. 25. mars 2019.

### 3.

#### *Um siðareglur fyrir alþingismenn.*

Siðareglur fyrir alþingismenn voru settar með þingsályktun nr. 23/145. Siðareglurnar eru byggðar á siðareglum Evrópuráðsþingsins. Sum ákvæði þeirra hafa verið staðfærð þar sem þau áttu ekki við á Alþingi en önnur eru íslensk þýðing þeirra.

Alþingismenn eru handhafar löggjafarvalds í umboði þjóðarinnar, þeir gegna trúnaðarstöðu gagnvart almenningi og njóta stöðu sinnar vegna sérstakra réttinda og bera skyldur umfram aðra. Siðareglurnar sem þeir hafa sett sér fela í sér skráningu á markmiðum, gildum og venjum sem þjóðkjörnum fulltrúum ber að fylgja og setja fram viðmið sem eru til þess fallin að efla gagnsæi í störfum þingsins og tiltrú og traust almennings á Alþingi. Ákvæði siðareglanna mynda þannig almenna umgjörð um hegðun eða hátterni þingmanna sem almennt má vænta af þeim sem þjóðkjörnum fulltrúum.<sup>1</sup>

Samkvæmt 1. og 2. gr. siðareglna taka þær til alþingismanna og starfa þeirra og fela í sér viðmið um hátterni þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa. Reglurnar gilda um alþingismenn við opinbera framgöngu þeirra og snerta skyldur þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa. Samkvæmt 3. gr. reglnanna koma ákvæði þeirra til fyllingar skyldum sem alþingismenn hafa samkvæmt stjórnarskrá, þingsköpum og úrskurðum forseta um góða reglu.

Í 5. gr. siðareglna er að finna upptalningu á þeim meginreglum sem eiga við um hátterni alþingismanna sem þjóðkjörinna fulltrúa. Í skýringum við ákvæðið segir að stafliðirnir hafi ekki að geyma nákvæma útlistun á hátternisskyldum þingmanna heldur ráðist inntak þeirra nánar af atvikum hverju sinni.

Í a-lið 1. mgr. 5. gr. segir að alþingismenn skuli rækja störf sín af ábyrgð, heilindum og heiðarleika. Um er að ræða gildi sem hafa skírskotun til hátternis þjóðkjörinna fulltrúa. Samkvæmt c-lið 1. mgr. sömu greinar skulu þeir ekki kasta rýrð á Alþingi eða skaða ímynd þess með framkomu sinni. Í 7. gr. siðareglna segir að þingmenn skuli í öllu hátterni sínu sýna Alþingi, stöðu þess og störfum virðingu.

Siðanefnd hefur með álit sínu 19. mars 2018 talið að efni siðareglna taki ekki aðeins til háttsemi í húsakynnum Alþingis. Efni þeirra taki til háttsemi óháð því hvar alþingismenn eru að störfum, t.d. á fundum utan Alþingis, jafnt á landsbyggðinni sem erlendis.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Alpt., 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 115, 115. mál.

<sup>2</sup> [https://www.althingi.is/alttext/pdf/148/fylgiskjol/s0629-f\\_II.pdf](https://www.althingi.is/alttext/pdf/148/fylgiskjol/s0629-f_II.pdf)

Meiri hluti siðanefndar hefur einnig með álit sínu 25. mars 2019 talið að siðareglur taki einnig til háttsemi þingmanna sem fram fer á opinberum stað og sé þess eðlis að hún varði almenning.<sup>3</sup>

#### 4.

*Erindið til siðanefndar.*

Í máli þessu óskar Ásmundur Friðriksson eftir því að tiltekin ummæli þingmannanna Björns Levís Gunnarssonar og Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur, sem féllu í sjónvarpsþættinum *Silfrinu* og á Facebook-síðum þingmannanna, um endurgreiðslu þingsins á aksturskostnaði verði tekin til skoðunar. Um er að ræða eftirfarandi ummæli:

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir í *Silfrinu*, 25. febrúar 2018:

*Við sjáum það að ráðherrar þjóðarinnar eru aldrei látnir sæta afleiðingum, þingmenn þjóðarinnar eru aldrei látnir sæta afleiðingum. Nú er uppi rökstuddur grunur um það að Ásmundur Friðriksson hafi dregið að sér fé, almannafé, og við erum ekki að sjá viðbrögð þess efnis að það sé verið að setja á fót rannsókn á þessum efnum.*

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir á Facebook-síðu sinni, 25. febrúar 2018:

*Almenn hegningarlög innihalda heilan kafla um brot opinberra starfsmanna í starfi, þessi lög ná eftir atvikum líka yfir þingmenn og ráðherra, að ógleymdum lögum um ráðherraábyrgð. Almenningsur í landinu á það skilið að ríkissaksóknari taki það föstum tókum þegar uppi er grunur um brot æðstu ráðamanna í starfi.*

*Tökum nokkur dæmi. Í 248. gr. almennra hegningarlaga er fjársvik refsivert.*

*248. gr. Ef maður kemur öðrum manni til að hafast eitthvað að eða láta eitthvað ógert með því á ólögsmætan hátt að vekja, styrkja eða hagnýta sér ranga eða óljósa hugmynd hans um einhver atvik, og hefur þannig fé af honum eða öðrum, þá varðar það fangelsi allt að 6 árum. Sé brotið framið af opinberum starfsmanni kemur það til refsiaukningar sbr. 138. gr. sönu [sic] laga.*

*Það er því fullkomlega eðlilegt að skoða grunsamlegt akstursbókhalð Ásmundar Friðrikssonar í þessu ljósi, það er fullkomlega eðlilegt í réttarríki að hann sæti rannsókn vegna þessa, rétt eins og annar sem uppvis verður að vafasamri fjársöfnun úr vösum skattgreiðenda. Það er í verkahring saksóknara að rannsaka það. Almenningsur ber ekki sönnunarbyrðina hér.*

Björn Leví Gunnarsson á Facebook-síðu sinni, 29. október 2018:

*Þann 10. okt sl. sagði Ásmundur Friðriksson: „[Píratar] er fólkið sem stendur upp í þessum sal trekk í trekk, ber upp á mann lygar, hefur sagt að ég væri þjófur, hafi stolið peningum af þinginu – og þau þurfa ekki að standa neinum reikningskil.“*

---

<sup>3</sup> <https://www.althingi.is/media/frettir/Alit-radgefandi-sidanefndar.pdf>

*Þetta er ekki satt. Vissulega hefur verið talað um að rangar skráningar í akstursdagbók geti talist fjársvik [tilvísun í frétt] en enginn þingmaður Pírata hefur ásakað Ásmund um slíkt ... fyrr en núna.*

Björn Leví Gunnarsson á Facebook-síðu sinni, 9. nóvember 2018:

*Ég skil vel að Ásmundur sé þreyttur. Það tekur á að keyra svona mikið. Það hjálpar hins vegar ekkert að ljúga upp á forseta og skrifstofu þingsins.*

Björn Leví Gunnarsson á Facebook-síðu sinni, 12. nóvember 2018:

*Fyrst ég er að því, hvað er að því að saka menn um þjófnað þegar það liggja fyrir mjög góð gögn um nákvæmlega það sbr. ummæli um bílaleigubíl, ÍNN þátt og kosningabaráttu ... svo fátt eitt sé nefnt. Við skulum hafa það á hreinu að erindi mitt varðar alla þingmenn sem hafa fengið endurgreiðslu vegna aksturskostnaðar. Vegna þess að skrifstofa þingsins hefur gefið út að endurgreiðslubeiðnir hafa ekki verið skoðaðar að fullu. Forseti á að sjá til þess að þessum reglum sé fylgt og forsætisnefnd á að hafa eftirlit með því.*

*Hvað ásökunina varðar. Ég get ekki sent inn erindi þar sem ég óska eftir rannsókn án þess að í því felist ásökun. Ég er ekki að segja að hann sé þjófur. Ég er að ásaka hann um þjófnað. Tvennt ólíkt.*

Björn Leví Gunnarsson á Facebook-síðu sinni, 26. nóvember 2018:

*Rétt og heiðarlega fram ... eftirá.*

*Hversu heppilegt er að „innleiðingu“ reglna um notkun bílaleigubíla lauk einmitt þegar Ásmundur var kominn á bílaleigubíl ... eftir að það var búið að vekja athygli á brotinu?*

Að mati Ásmundar Friðrikssonar vega framangreind ummæli alvarlega að æru hans.

## 5.

### *Tjáningarfrelsi þingmanna.*

Tjáningarfrelsi nýtur verndar 73. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 11. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 97/1995, og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur lagagildi hér á landi, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994. Tjáningarfrelsið er „grundvallarregla í lýðfrjálsu samfélagi“.<sup>4</sup> Það er í flokki elstu og mikilvægustu réttinda borgaranna og er óumdeilanlega ein af undirstöðum lýðræðisþjóðfélags og einstaklingsfrelsis. Það felur ekki aðeins í sér mikilvæg réttindi til handa einstaklingum því að verulegir þjóðfélagslegir hagsmunir felast í því að umræða og skoðanaskipti séu frjáls og opinská. Tjáningarfrelsið er þó vandmeðfarið, enda geta einstaklingar ekki notið þess algerlega óskorað og án ábyrgðar, því að þar með kunna réttindi

---

<sup>4</sup> Hrd. 1995, bls. 408.

annarra að skerðast.<sup>5</sup> Í tjáningarfrelsinu felst rúmur réttur manna til að láta í ljós hugsanir sínar óháð tjáningarformi.<sup>6</sup> Sú tjáning sem nýtur verndar er ekki aðeins sú sem fellur í góðan jarðveg eða sem litið er á sem meinlausa eða þýðingarlitla heldur einnig tjáning sem móðgar, veldur hneykslan eða fer fyrir brjóstið á valdhöfum eða einhverjum hluta þjóðarinnar.<sup>7</sup>

Stjórn málaumræða skipar sérstakan sess í vernd 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur slegið því föstu að „frjálssar stjórn málaumræður [séu] innsti kjarni í hugtakinu lýðræðislegt þjóðfélag“.<sup>8</sup> Hefur dómstóllinn sagt að lítið svigrúm sé til að takmarka umræðu sem telst innlegg í stjórn mála eða almenna þjóð málaumræðu.<sup>9</sup>

Þó að tjáningarfrelsi sé mikilvægt fyrir alla hefur dómstóllinn lagt áherslu á að það sé sérstaklega mikilvægt fyrir kjörna fulltrúa almennings. Þeir eru fulltrúar kjósenda, vekja athygli á hugðarefnum þeirra og verja hagsmuni þeirra.<sup>10</sup> Þá þurfa allar íhlutanir í tjáningarfrelsi sem iðkað er í þjóðþingum eða sambærilegum stofnunum að hafa mjög veigamiklar réttlættingarástæður.<sup>11</sup>

Hér á landi hefur stjórnarskráin falið Alþingi það hlutverk að vera vettvangur stjórn mála egrar umræðu. Gildi þeirra umræðna felst fyrst og fremst í að gefa fulltrúum ólíkra stjórn mála egra sjónarmiða tækifæri til að koma afstöðu stjórn mála flokka sinna til málefna á framfæri við þjóðfélagsþegna. Þó að eitt sjónarmið verði síðan hin eiginlega niðurstaða með afgreiðslu Alþingis sýnir umræðan að önnur viðhorf geta líka verið til málsins.<sup>12</sup>

Eins og áður segir njóta alþingismenn stöðu sinnar vegna sérstakra réttinda og bera skyldur umfram aðra. Í 2. mgr. 49. gr. stjórnarskrárinnar er alþingismönnum veitt sérstök vernd til þess að taka þátt í umræðum í þinginu. Þar segir að enginn alþingismaður verði krafinn reikningsskapar utan þings fyrir það sem hann hefur sagt í þinginu nema Alþingi leyfi. Upprunalegt markmið þessa ákvæðis var að veita þinginu starfsfrið og vernd gagnvart afskiptum konungsvalds og að þingmenn gætu tjáð sig frjálst gagnvart valdhöfum og embættismönnum ríkisins. Þjóðkjörnir fulltrúar skyldu eiga þess kost að ræða málefni lands og þjóðar af einurð og hreinskilni og geta óhikað gagnrýnt bæði ríkisvaldið og einstaklinga án þess að slík gagnrýni gæti kostað þá málsókn af hálfu opinberra aðila eða einstaklinga. Hefur verið litið svo á að stöðu þeirra vegna þyrfti tjáningarfrelsi alþingismanna að vera rýmra en ætti við um aðra borgara.<sup>13</sup>

---

<sup>5</sup> Björg Thorarensen. 2008. *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 347.

<sup>6</sup> Dómur MDE í máli nr. 11662/85 frá 23. maí 1991, Oberschlick gegn Austurríki, mgr. 57.

<sup>7</sup> Dómur MDE í máli nr. 5493/72 frá 7. desember 1976, Handyside gegn Stóra-Bretlandi.

<sup>8</sup> Dómur MDE í máli nr. 25390/94 frá 20. maí 1999, Rekvényi gegn Ungverjalandi, mgr. 26.

<sup>9</sup> Dómur MDE í máli nr. 9815/82 frá 8. júlí 1986, Lingens gegn Austurríki.

<sup>10</sup> Dómur MDE í máli nr. 11798/85 frá 23. apríl 1992, Castells gegn Spáni, mgr. 42.

<sup>11</sup> Dómur MDE í máli nr. 26958/95 frá 27. febrúar 2001, Jerusalem gegn Austurríki, mgr. 40.

<sup>12</sup> Þorsteinn Magnússon. 2005. *Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdavalds*. Birtist í Stjórn mála og stjórnsýslu 1 (1), bls. 53.

<sup>13</sup> Gunnar G. Schram. 1977. *Um málfrelsi alþingismanna*. Birtist í Úlfjóti 30 (2), bls. 55.

Í ljósi mikilvægis stjórnámálegegrar umræðu í lýðræðislegum þjóðfélögum er nú almennt viðurkennt sérlega rúmt tjáningarfrelsi manna um þessi efni, ekki aðeins þingmanna í störfum sínum á Alþingi, og ber dómaframkvæmd um túlkun 73. gr. stjórnarskrárinnar þess glögg merki. Af henni verður ráðið að dómstólar líta til mikilvægis opinna og frjálsra stjórnámálaumræðna í lýðræðisþjóðfélagi þótt ummæli sem þar falla, ekki síst gildisdómar um menn og málefni, kunni að vera bæði óvægin og harkaleg.<sup>14</sup>

Siðanefnd telur að hafa verði framangreind sjónarmið í huga við beitingu siðareglna í slíkum málum sem hér um ræðir. Eins og fram kemur í nefndaráliti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um tillögu til þingsályktunar, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 23/145, fela siðareglur „fyrst og fremst í sér skráningu á viðteknum siðferðilegum viðmiðum“. Þar segir enn fremur: „Þær takmarka ekki tjáningarfrelsi þingmanna til að taka þátt í störfum þingsins og almennri stjórnámálaumræðu eða stjórnarskrárvarið málfrelsi þeirra.“<sup>15</sup> Þá er áréttað í bréfi forsætisnefndar, dags. 25. mars 2019, í tilefni af erindi um meint brot þingmanns á siðareglum vegna ummæla hans í fréttaviðtali í kvöldfréttum Ríkisútvarpsins 3. desember 2018, að siðareglurnar hafa ekki þann tilgang að takmarka möguleika þingmanna til þess að bregðast við frásögnum og umfjöllun annarra um þá. Siðareglurnar geti á hinn bóginn sett tjáningu alþingismanns skorður þegar kemur að því að meta hvernig hann hefur komið tjáningu sinni á framfæri og við hvaða aðstæður það er gert.

## 6.

### *Umfjöllun og niðurstöður siðanefndar.*

#### *i. Ummæli þingmanna.*

Þetta mál tekur til ummæla sem látin voru falla á opinberum vettvangi. Um er að ræða ummæli þingmanna sem beindust að öðrum þingmanni. Eins og áður greinir er tjáningarfrelsi mikilvægt í umræðum um stjórnámál og er lítið svigrúm til að takmarka umræðu sem telst innlegg í pólitíska eða almenna þjóðmálaumræðu. Nýtur slík umræða enn meiri verndar þegar um er að ræða kjörna fulltrúa almennings sem fara með mikilvægt trúnaðarhlutverk í samfélaginu. Að sama skapi þurfa þeir að þola harkalegri og óvægnari umræðu en aðrir.

#### *ii. Ummæli Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur í Silfrinu og á Facebook, 25. febrúar 2018.*

Ummæli Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur hinn 25. febrúar 2018 verða talin hluti af almennri þjóðmálaumræðu um akstursgreiðslur þingmanna. Þau féllu í umræðuþætti í sjónvarpi og þar með á opinberum vettvangi. Þórhildur Sunna Ævarsdóttir er þingmaður í stjórnarandstöðu en dómstólar hafa viðurkennt að þeir kunni að njóta víðtækara tjáningarfrelsis en þeir þingmenn sem tilheyra stjórnarmeirihluta.<sup>16</sup> Þá verður ekki fram hjá því litið að þingmönnum er ekki aðeins heimilt, heldur einnig iðulega skylt, að taka afstöðu til og tjá sig um mikilvæg málefni sem varða almenning. Þingmenn geta þurft að tjá sig um slík málefni með litlum eða engum fyrirvara, eins og í þessu tilviki, í viðtölum við fjölmiðla.

<sup>14</sup> Björg Thorarensen. 2015. *Stjórnskipunarréttur II — Handhafar ríkisvalds*, bls. 312.

<sup>15</sup> Alþt., 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 872, 115. mál.

<sup>16</sup> Sjá dóma MDE í máli nr. 11798/85 frá 23. apríl 1992, Castells gegn Spáni, mgr. 42, og í máli nr. 26958/95 frá 27. febrúar 2001, Jerusalem gegn Austurríki, mgr. 36.

Við slíkar aðstæður telur siðanefnd að jata verði þingmönnum verulegt svigrúm við mat á því hvort tiltekin ummæli feli í sér brot á siðareglum.

Eins og áður segir takmarkast tjáningarfrelsið af rétti annarra. Í dómi héraðsdóms Reykjavíkur, í máli nr. E-129/2004, var komist svo að orði að menn ættu t.d. ekki að þurfa að sitja undir aðdróttunum um refsiverða háttsemi fyrr en sekt hefði verið sönnuð af þar til bærum stofnunum samfélagsins. Með vísan til 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar yrði að gera þá kröfu að sýnd væri varkárni við val á orðum, inntaki og framsetningu þeirra. Í þessu fælist að ósannaðar eða órökstuddar aðdróttanir um refsiverða háttsemi yrðu almennt ekki réttlættar með vísan til nauðsynjar þess að opinber umræða um samfélagslega mikilvæg málefni fengi þrifist.

Í umræddu viðtali í *Silfrinu* komst Þórhildur Sunna Ævarsdóttir svo að orði að uppi væri „rökstuddur grunur“ um að Ásmundur Friðriksson hefði „dregið að sér fé, almannafé“. Í umræðum um fundarstjórn forseta hinn 26. febrúar 2018 gagnrýndu nokkrir þingmenn Þórhildi Sunnu Ævarsdóttur fyrir að nota hugtakið „rökstuddur grunur“ í tengslum við Ásmund Friðriksson vegna lögfræðilegrar merkingar þess hugtaks. Í því fælist að uppi væri grunur um refsiverða háttsemi og að sá grunur styddist við eitthvað áþreifanlegt.<sup>17</sup>

Í umræðunum segir Þórhildur Sunna Ævarsdóttir að hún hafi ekki notað hugtakið í lögfræðilegri merkingu. Það kann að renna stoðum undir þá staðhæfingu að hún notaði hugtakið „rökstuddur grunur“ sjö sinnum í umræðuþættinum, þ.e. einu sinni um Ásmund Friðriksson, fjórum sinnum um fjármála- og efnahagsráðherra, einu sinni um þáverandi dómismálaráðherra og einu sinni um öll framangreind. Í kjölfar viðtalsins í *Silfrinu*, og að því er virðist sem nánari útlistun á því, skrifar Þórhildur Sunna Ævarsdóttir á Facebook-síðu sína stutta umfjöllun um almenn hegningarlög. Fram kemur að þau innihaldi kafla um brot opinberra starfsmanna í starfi og að þau nái eftir atvikum líka yfir þingmenn og ráðherra. Í dæmaskyni rekur hún sérstaklega 248. gr. almennra hegningarlaga sem fjallar um fjársvik. Síðar segir hún að það sé eðlilegt að skoða „grunsamlegt akstursbókhalld Ásmundar Friðrikssonar í þessu ljósi, það sé fullkomlega eðlilegt í réttarríki að hann sæti rannsókn vegna þessa, rétt eins og hver annar sem uppvís verður að vafasamri fjársöfnun úr vösum skattgreiðenda“.

Notkun hugtaksins „rökstuddur grunur“ um akstursgreiðslur til Ásmundar Friðrikssonar í umræddum sjónvarpsþætti getur bent til þess að umræðan hafi að einhverju leyti einkennst af æsingi fremur en málefnalegum rökum. Á móti kemur að Þórhildur Sunna Ævarsdóttir er þingmaður og þar með handhafi löggjafarvalds í umboði þjóðarinnar. Þá hafa þingmenn, í krafti trúnaðarstöðu sinnar í samfélaginu, aðgang að ýmsum gögnum og upplýsingum. Fullyrðing þingmanns um það að uppi sé rökstuddur grunur um að þingmaður hafi gerst sekur um refsivert brot gefur til kynna að hann búi yfir áþreifanlegum upplýsingum þar að lútandi. Að mati siðanefndar hafa slík ummæli af hálfu þingmanns annað vægi en af hálfu almennings eða jafnvel fjölmiðla. Hér ber einnig að líta til þess að sem lýðræðislega kjörnir

---

<sup>17</sup> Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir, Hulda Guðný Kjartansdóttir og Viðar Már Matthíasson. 2008. *Lögfræðiorðabók — með skýringum*, bls. 355. Um hugtakið „grunur“ og um styrkleika grunsemda, sjá nánar sömu heimild á bls. 175.

fulltrúar borgaranna hafa þingmenn umboð kjósendanna til þess að fara með stjórn sameiginlegra sjóða ríkisins. Ásakanir um refsiverðan fjárdrátt þingmanns úr þeim sjóðum eru alvarlegar.

Eins og áður segir geta mjög óvægin ummæli og oft persónuleg fallið í stjórn málaumræðum. Slíkt fylgir stjórn málum og frjálsum skoðanaskiptum.<sup>18</sup> Þótt einhver hluti framangreindra ummæla kunnir að teljast innan almennra marka í stjórn málaumræðu verður að skoða þau í heild sinni, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 183/2014. Að mati siðanefndar verður að líta á ummæli Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur á Facebook-síðu hennar sem beint framhald ummæla sem látin voru falla í *Silfrinu* fyrr um daginn.

Eins og áður segir takmarka siðareglur hvorki tjáningarfrelsi þingmanna til að taka þátt í störfum þingsins og almennri stjórn málaumræðu né stjórnarskrárvarið málfrelsi þeirra. Úrlausn þess hvort þau ummæli sem hér um ræðir njóta verndar stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu eða hvort um ærumeiðingarbrott er að ræða er utan starfssviðs siðanefndar. Á hinn bóginn hafa þingmenn ákveðið að háttarni þeirra, þ. m. t. samskipti þeirra og ummæli á opinberum vettvangi, skuli samræmast tilteknum siðferðislegum viðmiðum. Það er hlutverk siðanefndar að meta hvort ummælin samrýmist þeim reglum. Þingmenn hafa sett sér að rækja störf sín af ábyrgð, heilindum og heiðarleika, sýna Alþingi, stöðu þess og störfum virðingu í öllu háttarni sínu og að kasta ekki rýrð á Alþingi eða skaða ímynd þess. Vert er að geta þess að rannsóknir sýna að vantraust á Alþingi beinist ekki síst að samskiptamáta þingmanna.<sup>19</sup> Það er mat siðanefndar að órökstuddar aðdróttanir af hálfu þingmanna um refsiverða háttsemi annarra þingmanna sé til þess fallið að kasta rýrð á Alþingi og skaða ímynd þess. Slíkt hefur óneitanlega neikvæð áhrif á traust almennings til Alþingis. Þá telur siðanefnd ummæli af því tagi sem hér eru til umfjöllunar, er fela í sér ásökun um að viðkomandi þingmaður hafi brugðist því trúnaðarhlutverki sem þingmönnum er falið við fjárstjórnarvald Alþingis með refsiverðu broti er varðar jafnvel fangelsi, ekki í samræmi við þann ásetning þingmanna að rækja störf sín af ábyrgð, heilindum og heiðarleika og af virðingu fyrir Alþingi, stöðu þess og störfum.

**Í ljósi framangreinds er það niðurstaða siðanefndar að ummæli Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur frá 25. febrúar 2018, virt í heild sinni, séu ekki í samræmi við a- og c-lið 1. mgr. 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.**

---

<sup>18</sup> Dómur MDE í máli nr. 37698/97 frá 28. september 2000, Lopes Gomes Da Silva gegn Portúgal, mgr. 34.

<sup>19</sup> Í þessu sambandi má benda á rannsókn sem unnin var af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands fyrir Alþingi, dags. 10. maí 2013. Ein niðurstaða hennar var að 79% svarenda sögðu að vantraust þeirra á Alþingi beindist að mjög eða frekar miklu leyti að samskiptamáta þingmanna. Jafnframt kom skýrt fram í greiningu á umræðum í rýnihópum og opnum svörum að samskiptamáti og framkoma þingmanna var ein helsta ástæðan fyrir því að fólk vantreysti Alþingi. Þar var einkum vísað til þess hve mikið virðingarleysi þingmenn sýndu hver öðrum og að þeir stæðu í sífelldu óþarfarifridli og „skítkasti“ á kostnað málefnalegrar umræðu og samvinnu. Um þetta er vísað til rannsóknarinnar *Traust til Alþingis*, bls. 7, sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gaf út.



iii. Ummæli Björns Levís Gunnarssonar á Facebook-síðu sinni 29. október og 12. nóvember 2018.

Í ummælum Björns Levís Gunnarssonar á Facebook-síðu sinni hinn 29. október 2018 vísar hann í ræðu Ásmundar Friðrikssonar sem fór fram undir liðnum „Störf þingsins“ hinn 10. október 2018. Þar segir Ásmundur:

*Þetta er fólkið [þíratar] sem stendur upp í þessum sal trekk í trekk, ber upp á mann lygar, hefur sagt að ég væri þjófur, hafi stolið peningum af þinginu – og þau þurfa ekki að standa neinum reikningsskil.*

Síðar segir Björn Leví Gunnarsson að þetta sé ekki satt. Rætt hafi verið um að rangar skráningar í akstursdagbók gætu talist fjársvik og vísar hann í frétt Fréttablaðsins frá 17. febrúar 2018 þar sem sérfræðingur í refsirétti ræðir almennt um verknaðarlýsingu fjársvika. Síðar segir Björn Leví Gunnarsson að „enginn þingmaður Pírata [hafi] ásakað Ásmund um [fjársvik] fyrir en núna“.

Erfitt er að lesa úr ummælum Björns Levís Gunnarssonar hvort í Facebook-færslunni felist ásökun eða hvort hann sé að vísa til einhvers annars. Að því er snertir ummæli á Facebook-síðu hans 12. nóvember virðist hann fyrst og fremst vera að kalla eftir rannsókn málsins. Sú staðreynd að hann sendi 29. október erindi til forsætisnefndar um að nefndin tæki til umfjöllunar hvort tilteknir þingmenn, þ.m.t. Ásmundur Friðriksson, hefðu brotið siðareglur alþingismanna styrkir þá skýringu að hann hafi fyrst og fremst verið að kalla eftir rannsókn málsins. Ruglingsleg ummæli Björns Levís um hvort Ásmundur væri þjófur – þar sem hann í sömu andráníni þjófkenndir Ásmund en segir jafnframt að hann sé ekki að halda því fram að hann sé þjófur – má skoða í því ljósi. Með tilgreindum ummælum hafi hann verið að útskýra að í beiðni um rannsókn felist viss ásökun og hann tekur fram að beiðnin lúti að öllum þingmönnum sem þegið hafa endurgreiðslur vegna aksturs.

**Í ljósi framangreinds er það niðurstaða siðanefndar að ummæli Björns Levís Gunnarssonar frá 29. október og 12. nóvember 2018 séu ekki ósamrýmanleg a- og c-lið 1. mgr. 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.**

*Ummæli á Facebook-síðu 9. nóvember 2018.*

**Siðanefnd fær ekki séð að tilgreind ummæli séu ósamrýmanleg a- og c-lið 1. mgr. 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn þar sem samhengi skortir.**

*Ummæli á Facebook-síðu 26. nóvember 2018.*

Þau ummæli sem Björn Leví Gunnarsson skrifaði á Facebook-síðu sína 26. nóvember 2018 virðast koma í kjölfarið á bréfi forsætisnefndar til hans þar sem erindi hans frá 29. október 2018 er svarað. Þar kemst forsætisnefnd að þeirri niðurstöðu að „ekkert hafi komið fram sem gefi til kynna að hátterni [Ásmundar Friðrikssonar] hafi verið andstætt siðareglum fyrir alþingismenn, sbr. 3. mgr. 18. gr. siðareglna fyrir alþingismenn“. Forsætisnefnd kemst einnig að þeirri niðurstöðu að „ekki hafi komið fram upplýsingar eða gögn sem sýni að til staðar sé grunur um refsiverða háttsemi sem kæra beri sem meint brot á reglum forsætisnefndar um endurgreiðslu aksturskostnaðar til lögreglu“.

Það „brot“ sem Björn Leví Gunnarsson vísar í sýnist siðanefnd varða endurgreiðslu Ásmundar Friðrikssonar til skrifstofu Alþingis vegna aksturskostnaðar sem var greiddur

vegna ferðar þar sem upptökufólk á vegum sjónvarpsstöðvarinnar ÍNN hafði „setið með honum í bílnum á leið í upptökur og [viðtöl]“.

Þó að hugtakið „brot“ kunni að hljóma harkalega verður ekki fram hjá því litið að reglur um endurgreiðslu aksturskostnaðar þingmanna veita umtalsvert svigrúm og að í þeim geti verið „grá svæði“.<sup>20</sup> Þá kemur fram í greinargerð skrifstofu Alþingis um þróun og framkvæmd laga og reglna um þingfararkostnað, dags. 26. febrúar 2018, að á kjörtímabilinu 2013–2016 hafi verið starfandi nefnd sem haft hafi það verkefni að endurskoða reglur um þingfararkostnað. Ein tillaga nefndarinnar varðaði ákvæði um 15 þúsund kílómetra mark fyrir akstur á eigin bifreið. Tillögur nefndarinnar voru samþykktar á fundi forsætisnefndar 10. október 2016. Var nýja reglan kynnt þingmönnum, sérstaklega nýjum þingmönnum, eftir kosningarnar 2016 og enn fremur eftir kosningarnar 2017. Fram kemur að þeir þingmenn sem þetta varðar helst hafi rætt við formenn þingflokka og forseta og óskað eftir því að breyttri framkvæmd yrði frestað meðan farið yrði yfir athugasemdir þeirra. Þeir hafi jafnframt haldið fram að breytingin hafi hvorki verið nægilega vel kynnt né þeim gefinn tími til að gera aðrar ráðstafanir. Þá kemur fram í bréfi forsætisnefndar, dags. 26. nóvember 2018, að tekið hafi tíma að innleiða breyttar reglur í þessum efnunum frá alþingiskosningunum 2016 og 2017. Reglur forsætisnefndar um notkun bílaleigubifreiða hafi fyrst verið innleiddar að fullu í febrúar árið 2018.

Í bréfi Ásmundar Friðrikssonar til forsætisnefndar, dags. 23. nóvember 2018, skýrir hann frá því að í kjölfar viðtals í Ríkisútvarpinu hinn 14. febrúar 2018 hafi honum orðið ljóst að það „gæti orkað tvímælis að blanda saman ferðum [sínunum] um kjördæmið og ferðum á sama tíma með tökufólki ÍNN“. Hafi hann því hinn 19. febrúar 2018 að eigin frumkvæði endurgreitt þann kostnað sem skrifstofa Alþingis hafði greitt vegna umræddrar ferðar.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat siðanefndar að Björn Leví Gunnarsson hafi haldið sig innan þess svigrúms sem þingmenn hafa til að leggja fram gagnrýni hver á annan, sem oft kann að verða hörð og óvægin.

**Í ljósi framangreinds er það niðurstaða siðanefndar að ummæli Björns Levís Gunnarssonar frá 26. nóvember 2018 séu ekki ósamrýmanleg a- og c-lið 1. mgr. 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.**

9. maí 2019.

Jón Kristjánsson, formaður.

Margrét Vala Kristjánsdóttir.

Róbert H. Haraldsson.

---

<sup>20</sup> Kastljós, 15. febrúar 2018.