



**BA-ritgerð
í lögfræði**

Lagaleg ábyrgð ráðherra skv. lögum nr. 4/1963

Er hún til þess fallin að ná markmiðum sínum í framkvæmd?

Lísbet Sigurðardóttir

Leiðbeinandi: Ásgerður Ragnarsdóttir

Apríl 2018



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

LAGAÐEILD

EFNISYFIRLIT

1	Almennt um ábyrgð ráðherra	4
1.1	Inngangur	4
1.2	Þrígreiðing ríkisvalds	4
1.3	Almennt um þingeftirlit með framkvæmdarvaldinu	5
1.4	Skiptingin í pólitíska/þinglega og lagalega ábyrgð ráðherra.....	5
2	Lagaleg þróun ráðherraábyrgðar	6
2.1	Lagasetning og frumvarp að lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963	6
2.2	Skilyrði fyrir ráðherraábyrgð	7
2.3	Aðstæður þar sem komið getur til refsíábyrgðar.....	8
2.4	Meginreglurnar um skýrleika refsheimilda og réttláta málsmeðferð	9
3	Norrænn samanburðarréttur	9
3.1	Fyrirmynd íslensku laganna og hliðsjón við lagasetningu	9
3.2	Danskur réttur.....	10
3.3	Norskur réttur	11
4	Málsmeðferð fyrir Landsdómi	12
4.1	Almennt.....	12
4.2	Aðdragandi málshöfðunar fyrir Landsdómi	12
4.2.1	Ákærvald og málshöfðunarfrestir.....	12
4.2.2	Útgáfa ákæru.....	13
4.3	Skipan Landsdóms og lögsaga	14
4.4	Málsmeðferð.....	14
5	Praktísk þróun lagalegrar ábyrgðar ráðherra – Mál Geirs H. Haarde	15
5.1	Forsagan	15
5.1.1	Íslenska bankakerfið.....	15
5.1.2	Samráðshópur um fjármálastöðugleika og viðbúnað	16
5.1.3	Bankahrúnið 2008	16
5.1.4	Neyðarlögin.....	17
5.2	Ákæra fyrir Landsdómi	17
5.3	Niðurstaða Landsdóms	18
5.4	Kæra til Mannréttindadómstóls Evrópu	19
5.4.1	Inngangur	19
5.4.2	Réttlát málsmeðferð og skýrleiki refsheimilda	19
5.4.3	Niðurstaða Mannréttindadómstólsins	20
5.4.4	Sératkvæði	21

6 Eftirmáli	22
6.1 Staða ráðherraábyrgðar nú	22
6.2 Þarf að breyta núgildandi lögum um Landsdóm og lagalega ábyrgð ráðherra?.....	23
6.3 Lokaorð	24
Heimildaskrá	25
Dómaskrá	26

1 Almennt um ábyrgð ráðherra

1.1 Inngangur

Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn líkt og segir í 1. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir nefnd „stjórnarskráin“ eða skammstöfuð stjskr.). Í því felst að stjórnskipan landsins byggir á lýðræðisfyrirkomulagi þar sem grunnur að öllu valdi liggur hjá þjóðinni sem veitir þjóðkjörnum valdhöfum, þingmönnum og ráðherrum, umboð sitt. Í lýðræðisríkjum þykir sjálfsögð sú regla að valdi fylgi ábyrgð. Þinginu er falið að gæta þess að ráðherrar framkvæmi vald sitt með lögformlegum hætti og að þeir gæti festu og ábyrgðar við meðferð valdsins. Þannig hefur þingræðisreglan, sem fjallað verður nánar um síðar, ásamt þeirri sterku stöðu sem Alþingi hefur sem æðsta stofnun þjóðfélagsins, kallað á að þingið sinni eftirliti með framkvæmdarvaldinu. Af þingræðisreglunni leiðir sá hluti ráðherraábyrgðarinnar sem kallast pólitísk ábyrgð en að auki ber ráðherra svokallaða lagalega ábyrgð sem grundvallast á 14. gr. stjskr. og laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð (hér eftir lög um ráðherraábyrgð eða skammstöfuð rábl.).¹ Hér á eftir verður fjallað um þær reglur sem gilda um ábyrgð ráðherra, einkum lagalega ábyrgð á grundvelli laga um ráðherraábyrgð, samanburð við norrænan rétt, fordæmi í dómi Landsdóms nr. 3/2011, frá 23. apríl 2012 (Alþingi gegn Geir H. Haarde), niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í kærumáli Geirs gegn íslenska ríkinu og leitast við að skýra hvort núgildandi reglur sem gilda um lagalega ábyrgð ráðherra séu til þess fallnar að ná markmiði sínu í framkvæmd.

1.2 Þrígreinung ríkisvalds

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er tilgreint að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið, forseti og önnur stjórnarvöld fari með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómvaldið. Að forminu til er forseti æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins, en samkvæmt 13. gr. stjskr. lætur hann ráðherra framkvæma vald sitt og er gert ráð fyrir því að ákvörðunarvaldið sé raunverulega hjá ráðherrum enda bera þeir ábyrgð á stjórnarframkvæmdinni, bæði lagalega og gagnvart Alþingi.² Að jafnaði verða ríkisstjórnarskipti, þar sem nýir ráðherrar taka við hver af öðrum, í kjölfar kosninga til Alþingis, hvort heldur vegna þess að ríkisstjórn missir meirihluta sinn á þingi eða túlka má kosningaúrslit sem ósk kjósenda um breytingar á henni.³ Stjórnskipulagið samkvæmt stjskr. er byggt á kenningunni um greiningu ríkisvaldsins í þrjá

¹ Bryndís Hlökkversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis“. bls. 71-72.

² Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 351.

³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 371.

þætti; löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Kenningu þessa um þrígreiningu ríkisvaldsins er einkum að rekja til rits franska stjórnspekingins Montesquieu, *Anda laganna*, frá árinu 1748. Samkvæmt kenningu Montesquieu skyldi einn aðili fara með hverja grein ríkisvaldsins, og átti hver þeirra um sig að tempra eða takmarka vald hins, því ef allt ríkisvald væri á einni hendi eða í höndum einnar stofnunar var að áliti Montesquieu hætta á ofríki og kúgun.⁴

1.3 Almennt um þingeftirlit með framkvæmdarvaldinu

Einn þriggja meginþátta í störfum Alþingis, auk löggjafar- og fjárstjórnarvaldsins, er eftirlit þess með ráðherrum og stjórnarframkvæmd þeirra. Þingeftirlitið varð fyrst virkt með tilkomu þingræðis og innlands ráðherra árið 1904. Alþingi beitir eftirlitsheimildum í krafti stjórnskipulegrar yfirburðarstöðu sinnar gagnvart framkvæmdarvaldinu. Leiðir þingeftirlitið af IV. kafla stjkskr. um störf þingsins og er útfært nánar í lögum um þingsköp nr. 55/1991 (hér eftir þingskaparlög eða skammstöfuð þskpl.). Með breytingum á þingskaparlögum nr. 84/2011 voru sett ný ákvæði um eftirlitsstörf Alþingis og sérstök stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis sett á fót en hún fjallar m.a. um stjórnarskrármál, málefni Stjórnarráðsins í heild og önnur mál sem varða æðstu stjórn ríkisins. Jafnframt hefur nefndin frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra og verklag þeirra.⁵ Í 1. mgr. 49. gr. laganna segir að Alþingi, þingnefndir og einstaka alþingismenn hafi eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Eftirlitshlutverk snýr að ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum sbr. 14. gr. stjkskr. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum og hafa stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart lægra settum stofnunum og verða því að svara fyrir gerðir þeirra gagnvart þinginu.⁶ Eftirlitsstörf alþingismanna snúa að opinberum málefnum og fara fram með fyrirspurnum, skýrslubeiðnum og sérstökum umræðum, en einnig geta þingnefndir tekið upp mál er snúa að stjórnarframkvæmd ráðherra að eigin frumkvæði skv. 2. mgr. 49. gr. þskpl.

1.4 Skiptingin í pólitíska/þinglega og lagalega ábyrgð ráðherra

Í íslenskri stjórnskipan gildir sú regla að þeir einir geti setið í ríkisstjórn sem meirihluti þjóðþingsins vill styðja eða a.m.k. þola í embætti. Þessi regla nefnist þingræðisregla og felur

⁴ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 93.

⁵ Vefsíða Alþingis, <http://althingi.is>.

⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 565-566.

hún í sér að ríkisstjórn er skylt að segja af sér ef Alþingi vottar henni vantraust. Reglan er hvergi orðuð í stjórnskipunarlægum, en þegar innlendra stjórn var komið á hér á landi árið 1904 litu íslenskir stjórnámálmenn svo á að með þeirri skipan væri þingræði í raun og veru lögleitt, enda þótt þess væri hvergi getið berum orðum í stjórnskipunarlægum nr. 16 sem voru samþykkt árið 1903.⁷ Því má svo segja að meirihluti Alþingis ráði því hverjir gegni ráðherraembættum og verða ráðherrar því að gæta þess að haga stjórnarframkvæmdum sínum þannig að þeir haldi trausti stuðningsmanna sinna á Alþingi. Það sem hér að framan hefur verið lýst er svokölluð *pólítísk eða þingleg ábyrgð ráðherra*. Sem fyrr segir er síðan tilgreint í 14. gr. stj.skr. að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þar segir jafnframt að ráðherraábyrgð sé ákveðin með lögum og að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Sérdomstóll, Landsdómur, fer með þau mál. Nefnist þessi ábyrgð *lagaleg ábyrgð ráðherra*⁸ og er sá þáttur ráðherraábyrgðar jafnframt með pólitísku ívafi þar sem, líkt og fyrr greinir, ákærvaldið er í höndum sjálfs Alþingis en ekki almennra ákærenda líkt og í hefðbundnum sakamálum. Nánar verður fjallað um ákæru á hendur ráðherra síðar í ritinu.

2 Lagaleg þróun ráðherraábyrgðar

2.1 Lagasetning og frumvarp að lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963

Um lagalega ábyrgð ráðherra gilda lög nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð og lög nr. 3/1963 um Landsdóm (hér eftir lög um Landsdóm eða skammstöfuð ldl.). Stjórnarskráin hefur kveðið á um lagalega ábyrgð ráðherra frá því að heimastjórn komst á árið 1904 með ákvæði þess efnis sem bættist við hana með áðurnefndnum stjórnskipunarlægum nr. 16/1903. Þar sagði að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur hans eftir þeim reglum sem nánar yrði skipað með lögum. Upphafleg lög um ráðherraábyrgð voru sett árið 1904 og sérstök lög sett um Landsdóm árið 1905. Heildarendurskoðun var gerð á lögnum árið 1963 og eru þau enn gildandi um efnið. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um ráðherraábyrgð var þeirri spurningu velt upp hvort þörf væri á sérstökum ráðherraábyrgðarlögum, en þá hafði lögnum aldrei verið beitt í framkvæmd. Segir í athugasemdum við frumvarpið orðrétt:

Það er skiljanlegt að nú á tímum, eftir að þingræðisreglan er viðurkennd, vakni sú spurning hvort þörf sé á sérstökum ráðherraábyrgðarlögum. Með öðrum orðum, hvort þinglega ábyrgðin sé ekki nægileg vörn gegn misbeitingu valds af hálfu ráðherra og hvort ekki séu nægilegar refsheimildir að því er ráðherra varðar (...). Lagalegu ábyrgðinni má þó aldrei sleppa. Að sjálfsögðu er ekki ástæða til að aðrar reglur gildi um embættisbrot ráðherra heldur

⁷ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 27-28.

⁸ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 170.

en samkynja brot annarra embættis- og sýslunarmanna. Meginstefnan hlýtur að vera sú að um sambærileg brot gildi sömu reglur, hver sem í hlut á. En staða ráðherra er svo sérstæð, að þeir geta orðið sekir um það misferli í starfi sem vart eða ekki er hugsanlegt hjá öðrum opinberum starfsmönnum.⁹

Því er ljóst að löggjafinn hefur á þeim tíma sem löggin voru sett talið nauðsynlegt að hafa sérstakar reglur í gildi um ráðherraábyrgð, þar sem hegning væri lögð við þeim brotum sem óttast mætti af ráðherra sérstaklega og ákvæði almennra hegningarlaga um brot í almennu starfi næðu ekki til. Eitt helsta sjónarmiðið við setningu laganna var því jafnframt að þau kæmu almennum hegningarlögum til fyllingar á fyrirmælum hegningarlaganna um brot í opinberu starfi.

2.2 Skilyrði fyrir ráðherraábyrgð

Í stjórnarskránni er ekki fjallað efnislega um skilyrði ráðherraábyrgðar en í 14. gr. segir aðeins að hún skuli ákveðin með lögum. Lög um ráðherraábyrgð setja tvenns konar efnisleg skilyrði fyrir ábyrgð ráðherra, bæði almenn (objektiv) og huglæg (subjektiv) skilyrði. Hin almennu skilyrði lúta að hinu ólögmæta atferli sem ábyrgð varðar en hin huglægu skilyrði, oftast nefnd sagnæmisskilyrði, varða viljaafstöðu ráðherra til hins ólögmæta atferlis. Sagnæmisskilyrði ráðherraábyrgðar eru ásetningur og stórkostlegt gáleysi, en sé um að ræða brot sem refsiverð eru skv. almennum hegningarlögum eiga við sagnæmisskilyrði þeirra laga. Ljóst er því að einfalt gáleysi dugir ekki til refsíábyrgðar skv. 8.-10. gr. rábl. Lög um ráðherraábyrgð eiga því aðeins við að um embættisbrot sé að ræða, þrátt fyrir hið fortakslausa orðalag stjkr. í 14. gr. og er eðlilegt að löggin takmarki nokkuð ábyrgðina, því að ekki er talið sanngjarnt að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarathöfnum sem hann kemur hvergi nærri.¹⁰ Í 1. mgr. 2. gr. rábl. segir að ráðherra megi krefja ábyrgðar samkvæmt því sem nánar er fyrir mælt í lögnum, fyrir sérhver störf eða vanrækt starfa er hann hefur orðið sekur um. Þá segir að það sé heimilt ef málið sé svo vaxið að hann hafi *af ásetningi* eða *stórkostlegu hirðuleysi* farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Brotunum er með þessum hætti skipað í þrjá flokka; stjórnarskrárbrót, brot á öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku.¹¹ Í fyrsta flokknum, stjórnarskrárbrötum skv. 8. gr. rábl., er slík háttsemi greind í fjóra liði. Í öðrum flokknum, brotum á öðrum landslögum, skv. 9. gr. rábl. er lýst tvenns konar háttsemi sem fellur undir slík brot. Þriðji flokkur brotanna, um brot á góðri ráðsmennsku, skv. 10. gr. rábl. er víðtækastur og jafnframt umdeildastur út frá

⁹ Alþt. 1962-63, A-deild, bls. 145 og 164.

¹⁰ Alþt. 1962-63, A-deild, bls. 145 og 164.

¹¹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 163-164.

sjónarmiðum um form og efni refsheimilda þar sem ákvæðið er matskennt. Þar er lýst brotum þar sem miðað er við að ráðherra hafi brotið gegn reglum sem krefjast megi að hver góður og samviskusamur embættismaður fylgi í embættisfærslu sinni, þótt ekki sé mælt fyrir um háttsemina né hún bönnuð í lögum.¹²

2.3 Aðstæður þar sem komið getur til refsíabyrgðar

Ráðherra getur bakað sér refsíabyrgð skv. 3.-7. gr. rábl. í ferns konar tilvikum: 1) vegna embættisathafna sem hann framkvæmir í nafni forseta Íslands, 2) vegna athafna sem hann framkvæmir í eigin nafni, 3) vegna hlutdeildar í embættisbrotum samráðherra og loks 4) vegna háttsemi undirmanna ráðherra.¹³ Á vegum ráðuneytanna starfar t.a.m. mikill fjöldi starfsmanna sem taka ýmsar þær ákvarðanir í nafni ráðherra sem andstæðar kunna að vera rábl. Í 6. gr. rábl. segir að hver ráðherra beri ábyrgð á stjórnarerindum þeim sem út eru gefin í hans nafni nema ákvörðun sé án hans atbeina tekin af undirmanni sem til þess hefur heimild samkvæmt venju eða eðli máls eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Ráðherra verður þó einnig sóttur til ábyrgðar fyrir þvítíkar ákvarðanir ef honum hefur verið um þær kunnugt og hann hefur látið þær viðgangast án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir þær. Í 7. gr. segir að ráðherra sá er ábyrgð ber á embættisathöfn skv. ákvæðum laganna, verði einnig sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna er byggjast á téðri embættisathöfn eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi eins og á stendur teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar hennar. Því er ljóst af fyrirmælum laganna að meta verður í hverju einstöku tilviki hvort saknæmisskilyrðin hafi verið fyrir hendi af hálfu ráðherra þannig að hann verði talinn bera ábyrgð á þeirri embættisathöfn sem um er að ræða. Hver einstakur ráðherra ber fyrst og fremst ábyrgð á sínum stjórnarathöfnum, en aðalreglan er að hver ráðherra fari einn með ákvörðunarvald um þau málefni er undir hann heyra. Sumar ákvarðanir heyra þó undir ríkisstjórnina alla í sameiningu, og bera þá ráðherrar sameiginlega ábyrgð þó einn skrifri undir ákvörðun. Um aðild ráðherra og ábyrgð á embættisathöfnum sem framkvæmdar eru í ríkisráði eða á ráðherrafundum er sérstaklega fjallað í 5. gr. rábl., þar sem segir að sé um að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi beri allir viðstaddir ráðherrar sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni.¹⁴

¹² Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls 162.

¹³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 406.

¹⁴ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 175-176.

2.4 Meginreglurnar um skýrleika refsheimilda og réttláta málsmeðferð

Eitt stærsta álitafnið þegar kemur að lagalegri ábyrgð ráðherra er hvort fyrirkomulagið sem slíkt standist nútíma kröfur réttarríkisins um réttláta málsmeðferð fyrir dómi og skýrleika refsheimilda. Nánar verður vikið að sjónarmiðunum í tengslum við umfjöllun um beitingu réttarreglnanna í framkvæmd síðar en þó skal stuttlega gerð grein fyrir þeim hér. Í 1. mgr. 69. gr. stjkskr. er að finna ákvæði sem segir að engum verði refsing gerð án laga en það leiðir af ákvæðinu að gera verði ákveðnar kröfur til skýrleika refsheimilda, þ.e. nánar tiltekið að löggjafinn lýsi í lagatexta með nægjanlega skýrum og fyrirsjáanlegum hætti þeirri athöfn sem hann hefur ákveðið að skuli varða refsingu.¹⁵ Ýmis ákvæði rábl. hafa sætt gagnrýni fyrir að vera of almenn og því örðugur grundvöllur refsingar. Nánar verður vikið að þeim ákvæðum hér síðar. Eins hefur fyrirkomulag aðdraganda málshöfðunar Alþingis gagnvart ráðherra verið nokkuð umdeilt þegar lítið er til 70. gr. stjkskr. um réttláta málsmeðferð fyrir dómi. Skýrist það helst af þeirri ástæðu að sakborningur í slíkum málum hefur lítið að segja um mögulega ákæru fyrir en til kastanna kemur að mál hans er rekið fyrir Landsdómi, en fjallað verður nánar um málsmeðferð fyrir Landsdómi síðar.

3 Norrænn samanburðarréttur

3.1 Fyrirmynd íslensku laganna og hliðsjón við lagasetningu

Árið 1903 lagði konungur, að tilhlutan dönsku stjórnarinnar, fyrir Alþingi frumvarp til breytinga á stjórnarskránni frá 1874. Meginefni frumvarpsins laut að því að sérstakur ráðherra Íslands skyldi framkvæma vald konungs í sérstaklegum málefnum landsins. Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins skyldi 3. gr. stjkskr. hljóða svo: „Ráðherrann ber ábyrgð á stjórnarathöfninni. Alþingi getur kært ráðherrann fyrir embættisrekstur hans eftir þeim reglum er nánar verður skipað fyrir um með lögum“. Áður höfðu verið lögð fram frumvörp að íslenskum lögum um ráðherraábyrgð, árin 1886 og 1894, og norsk lög um ráðherraábyrgð notuð að fyrirmynd þar sem ekki höfðu verið sett lög í Danmörku um það efni á þeim tíma. Þau frumvörp voru því vakin aftur til lífsins eftir breytingarnar á stjórnarskránni nema með þeirri viðbót að ákvæðin um ábyrgð ráðherra skyldu einnig ná til landritara þegar hann gegndi störfum ráðherra á eigin ábyrgð.¹⁶

¹⁵ Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 112.

¹⁶ Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 118-119.

3.2 Danskur réttur

Í dönskum rétti er að finna sambærilegt réttarúrræði og í íslenskum rétti vegna embættisbrota ráðherra. Í 16. gr. núgildandi stjórnarskrár Danmerkur frá 1953 segir að ráðherrar geti verið ákærðir af konungi eða þinginu fyrir brot á embættisfærslum sínum. Í ákvæðinu segir jafnframt að Ríkisréttur (e. Rigsretten) dæmi þau mál. Þó svo að ákvæðið sé að nokkru sambærilegt ákvæði 14. gr. stjkskr. er þó ekki fjallað um að ráðherraábyrgð skuli ákveðin með lögum í dönsku stjórnarskránni. Þess vegna hefur ekki verið skilið sem svo að danska stjórnarskráin fyrirskipi að sett verði sérstök lög um ráðherraábyrgð. Rökin fyrir þessu er að eðlilegra sé að miða ábyrgð ráðherra við eðli máls, þannig að Ríkisrétturinn taki afstöðu til þess miðað við atvik hverju sinni hvort ráðherra hafi bakað sér ábyrgð fyrir embættisfærslu sína. Þó voru sett sérstök lög um ráðherraábyrgð í Danmörku árið 1964. Efni dönsku laganna er enn styttra heldur en efni núgildandi íslenskra laga um ráðherraábyrgð sem sett voru árið áður. Saknæmisskilyrðin fyrir ábyrgð ráðherra í dönskum rétti eru ásetningur eða stórkostlegt gáleysi. Það varðar ráðherra refsingu ef hann víkur frá þeim skyldum sem hvíla á honum skv. stjórnarskránni, öðrum lögum eða stöðu hans. Þetta ákvæði hefur verið réttlætt með þeim hætti að lög um ábyrgð ráðherra verði að vera svo almenns eðlis að þau gefi svigrúm til að laga inntak ábyrgðarinnar eftir þróuninni á sviði stjórnskipunarréttar. Þá segir jafnframt í ákvæðinu að það sé refsiverð háttsemi hjá ráðherra ef hann gefur þjóðþinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur leyndum upplýsingum fyrir þinginu þegar það fjallar um mál. Iðulega hefur verið efnt til opinberrar rannsóknar á ætluðum brotum ráðherra í Danmörku, hvort sem það hefur verið á ráðherraábyrgðarlögum eða öðrum lögum. Slík rannsókn hefur oftast verið í höndum sérstakra dómstóla, rannsóknarrétta eða dómara með umboðsskrá. Löglærðir embættisdómarar hafa stýrt rannsóknum sem þessum en hafa þó ekki dómsvald í málunum, heldur skila skýrslu um efnið og láta í ljós álit sitt. Þess konar rannsóknir sættu ýmiss konar gagnrýni í Danmörku og því voru lög sett árið 1999 um rannsóknarnefndir að tillögu sérfræðinganeftndar og samhliða þeim lögum voru felld úr gildi ákvæði eldri danskra laga um heimildir til að efna til sérstakrar rannsóknar undir stjórn dómara. Dönsk lög um ráðherraábyrgð eru þó afar sambærileg íslensku lögnum. Lögin eiga það sameiginlegt að vera stuttorð, en íslenska ákvæðið um þrískiptingu brota, þ.e. um brot gegn stjórnarskránni, brot gegn öðrum landslögum og brot gegn góðri ráðsmennsku er einnig að finna í 1. mgr. 5. gr. dönsku laganna, þó verknaðarlýsing íslensku laganna sé jafnvel enn ítarlegri. Ólíkar reglur gilda jafnframt um fyrningu sakar.¹⁷

¹⁷ Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 133-138.

3.3 Norskur réttur

Líkt og áður greinir er norskur réttur upphafleg fyrirmynd íslenskra laga um ráðherraábyrgð. Í 86.-87. gr. norsku stjórnarskrárinnar, Grunnloven, er að finna ákvæði um sérdómstól, Ríkisréttinn (e. Riksretten), sem fjallar um mál sem snúa að refsíábyrgð meðlima norska ríkisráðsins, þ.m.t. ráðherra. Lög sem gilda um ráðherraábyrgð í norskum rétti eru því tvenns konar, annars vegar *Lov om straff for handlinger som patales ved riksrett – ansvarlighetslov*, e. „Lög um refsingar sem dæmdar eru af Ríkisréttinum - ábyrgðarlög” og *Lov om rettergagnsmaten i riksrettssaker*. e. „Lög um málsmeðferð fyrir Ríkisréttinum“. Ríkisrétturinn er nú að stærstum hluta skipaður þingmönnum Stórþingsins (sambærilegt Alþingi) ásamt Hæstaréttardómurum. Sú tilhögun að meirihluti dómara séu þingmenn hefur neikvæðar hliðar. Þannig byggjast ákæru fyrir réttinum nánast alltaf á pólitískum ákvörðunum þess ákærða og þeir þingmenn sem sitja sem dómarar í Ríkisréttinum hafa áður tekið afstöðu til þeirra álitaefna sem dæmt er um með þátttöku sinni í ákæruferlinu í þinginu. Ákæruvald á hendur ráðherra fyrir embættisbrot er í höndum Stórþingsins í Noregi, sem er líkt og skipanin segir til um hér á landi. Því er örðugt í þeim tilvikum að gera ráð fyrir því hlutleysi sem nauðsynlegt þykir að dómarar búi yfir í réttarríki. Í málum er varða ráðherraábyrgð verður sekt eða sýkna því afleiðing pólitískra átaka en stærsta þýðingu hefur Ríkisrétturinn í málum er snúa að því að festa ráðherraábyrgð í sessi, eins konar varnaðaráhrif. Þó svo að einnig sé heimilt að ákæra þingmenn og Hæstaréttardómara samkvæmt lögum hafa þau mál sem komið hafa upp í réttarfrankvæmd Noregs varðandi þetta efni alltaf snúið að ráðherrum. Lagaleg ábyrgð ráðherra hefur verið nokkuð óvirkt úrræði í Noregi undanfarna áratugi en fræðimenn hafa talið ástæðuna fyrir því vera virkni þingræðisreglunnar. Eftir að þingræði var komið á í Noregi varð vantrauststillaga frá Stórþinginu nægileg til þess að ríkisstjórnin eða ráðherra þurfi að segja af sér, sem varð til þess að verulega hefur dregið úr gildi lagalegrar ábyrgðar ráðherra.¹⁸ Norski fræðimaðurinn Johs. Andænes velti upp þeirri spurningu í riti sínu, *Statsforfatningen i Norge*, hvort þörf væri á Ríkisrétti í norskri löggjöf og niðurstaða hans var að svo væri ekki, því ávallt þyrfti mikið að eiga sér stað til þess að Stórþingið tæki ákvörðun um að ákæra ráðherra fyrir embættisbrot og torvelt sé að sækja mál fyrir Ríkisréttinum.¹⁹ Fræðimaðurinn Björn O. Berg hefur jafnframt komist að þeirri niðurstöðu að Ríkisrétturinn sé tímaskekkja og fullyrti að þó svo dómstóllinn kundi að hafa haft sérstöðu í sögulegu

¹⁸ Johs. Andænes: *Statsforfatningen i Norge*, bls. 171-173.

¹⁹ Johs. Andænes: *Statsforfatningen i Norge*, bls. 173.

samhengi, þá megi segja að hann komi fyrir sjónir sem ónauðsynlegur og ónothæfur í nútímaréttarkerfi.²⁰

4 Málsmeðferð fyrir Landsdómi

4.1 Almenn

Um málsmeðferð fyrir Landsdómi gilda líkt og áður segir lög nr. 3/1963 um Landsdóm. Í lögnum er fjallað um skipan Landsdóms, málshöfðun Alþingis gagnvart ráðherra og um réttarstöðu sakbornings, þ.e. ráðherra.

4.2 Aðdragandi málshöfðunar fyrir Landsdómi

4.2.1 Ákærvald og málshöfðunarfrestir

Í 14. gr. stjkskr. segir að Alþingi geti „kært“ ráðherra fyrir embættisrekstur og með því er átt við að ákærvaldið vegna embættisbrota ráðherra sé í höndum Alþingis. Í lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 (hér eftir sakamálalög eða skammstöfuð sml.) kemur fram sú meginregla að almennir ákærendur, þ.e. lögreglustjórar og ríkissaksóknari séu þeir sem höfða sakamál gegn einstaklingum. Sögulegar ástæður liggja þó að baki því að ákærvaldið sé í höndum Alþingis en ekki almennra ákæranda í málum þeim sem hér um ræðir. Upphaflegt markmið reglna um ráðherraábyrgð má rekja til 19. aldar, fyrir tíma þingræðis, en þá var ákæra þjóðþingsins á hendur ráðherra í reynd eina úrræðið til að bregðast við misnotkun framkvæmdarvaldsins eða lögbrotum ráðherra og koma honum úr embætti. Því varð ákærvaldið óhjákvæmilega að vera á hendi þingsins en ekki almennra ákæranda þar sem skipulag ákærvaldsins var þá með allt öðrum og verri hætti en nú er. Tengsl ákærvaldsins við ráðherra áður fyrir voru óumdeild og ákærvaldið naut því lítils sjálfstæðis. Með tilkomu embættis ríkissaksóknara árið 1961 og setningu eldri laga nr. 19/1991 og nýrri laga nr. 88/2007 um meðferð sakamála var eiginlegt sjálfstæði ákærvalds orðið raunhæft, þar sem í 20. gr. sml. segir að ríkissaksóknari sé æðsti handhafi ákærvalds og beri ábyrgð á ákvörðunum þeirra sem við embætti hans starfa.²¹ Mikilvægt nýmæli frá 2008 er að finna í 51. gr. laga um Landsdóm um að eftir því sem við getur átt og ekki sé á annan veg mælt í lögnum skuli beita ákvæðum sml. um meðferð máls fyrir Landsdómi. Áður en breytingar á

²⁰ Björn O. Berg, „Ríkisretten – en anakronisme?“ bls. 65-168.

²¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 408-409.

lögnum voru gerðar árið 2008, var umrætt ákvæði á þann veg að eftir því sem við gæti átt ætti að fara eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála við meðferð máls fyrir Landsdómi sem skaut skökku við. Fyrningarreglu er að finna í 14. gr. rábl. um að samþykkt ályktunar um málshöfðun vegna ráðherraábyrgðar verði að eiga sér stað innan þriggja ára frá því brot var framið.

4.2.2 Útgáfa ákæru

Frumskilyrði fyrir því að Alþingi geti tekið afstöðu til þess hvort ástæða sé til þess að höfða mál á hendur ráðherra er að fram hafi farið ítarleg rannsókn á þeim sakargiftum sem bornar eru á ráðherra. Alþingi getur skipað nefnd alþingismanna skv. 39. gr. stjkskr. til þess að fara með rannsókn málsins en það getur vart talist ákjósanlegt vegna þess að þingnefndir eru eðli málsins samkvæmt ekki vel til þess fallnar að rannsaka ásakanir um mögulegt refsivert athæfi ráðherra.²² Með lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir varð hins vegar til sú heimild að setja á fót rannsóknarnefnd sérfræðinga til að rannsaka mikilvæg mál sem almenning varða. Lög um Landsdóm gera ráð fyrir að fyrir rannsókn máls fari saksóknari valinn af Alþingi, en í 16. gr. laganna segir að það sé skylda saksóknara Alþingis að leita allra fánlegra sannana fyrir kæruatriðum, hann undirbúi gagnasöfnun og rannsókn í málinu og geri tillögur til Landsdóms til að leiða hið sanna í ljós. Samkvæmt 13. gr. ldl. skal ákvörðun Alþingis um málshöfðun gerð með þingsályktun, en með þingsályktun er átt við viljayfirlýsingu Alþingis sem sætir sérstakri meðferð og forseti Íslands á ekki hlut að.²³ Þar skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin enda sé sókn málsins bundin við þau. Í 13. gr. ldl. segir jafnframt að Alþingi kjósi mann til að sækja málið af sinni hendi og annan til vara auk fimm manna þingnefndar, saksóknarnefndar, með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara Alþingis til aðstoðar. Því er ljóst að saksóknari er bundinn af kæruatriðum sem koma fram í þingsályktun og getur ekki breytt þeim atriðum er þar koma fram. Fræðimenn hafa gagnrýnt þessa skipan í ljósi meginreglunnar um réttláta málsmeðferð sbr. 70. gr. sjkskr., þannig sé það löggjafarvaldið en ekki ákværuvaldið sem ákveði að höfðað sé mál og það áður en málið sé fyrst rannsakað af lögreglu. Rannsóknin virðist svo eiga sér stað eftir á, undir rekstri málsins fyrir dómnum skv. 22. gr. ldl. Þá sé saksóknarinn, sem Alþingi kys til að fara

²² Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 141.

²³ Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíabyrgð I*, bls. 177.

með málið, bundinn við ákæru Alþingis lagða fram með þingsályktunartillögu sem lýsir sakarefninu.²⁴

4.3 Skipan Landsdóms og lögsaga

Landsdómur hefur sérstöðu samanborið við aðra dómstóla hér á landi. Dómsvald hans er einskorðað við tiltekna málsaðila og tiltekið sakarefni, þ.e. hann dæmir aðeins í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum vegna embættisreksturs þeirra. Lögsaga dómstólsins er því bundin við mál á hendur ráðherrum, eða eftir atvikum fyrrum ráðherrum, vegna brota sem þeir hafa sýnt af sér í embættisverkum ráðherra. Landsdómur er einnig aðeins dómbær í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða og því heyra mál sem einstaklingar höfða gegn ráðherra ekki undir Landsdóm.²⁵ Hafa lögum um Landsdóm og ráðherraábyrgð jafnan verið skilin á þann veg, með skírskotun til 14. gr. stjkskr., að gildissvið þeirra síðarnefndu og lögsaga Landsdóms falli saman.²⁶ Í lögum um Landsdóm er fjallað um skipan Landsdóms, en þar segir í 2. gr.: „Í Landsdómi eiga sæti 15 dómendur og eru þeir þessir: a) þeir fimm dómarmar við Hæstarétt sem hafa átt þar lengst sæti, dómstjórinn í Reykjavík og prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands, b) átta menn kosnir af Alþingi með hlutfallskosningu til 6 ára í senn.“ Kjörgengi til Landsdóms er svo tilgreint í 1. mgr. 3. gr. ldl. en þar eru þau skilyrði sett að dómari í Landsdómi sé eigi yngri en 30 ára og eigi eldri en sjötugur, sé lögráða og hafi forræði fjár síns, hafi óflekkað mannorð, hafi íslenskan ríkisborgararétt, eigi heimili á Íslandi og sé eigi alþingismaður eða starfsmaður í stjórnarráðinu. Í 3. mgr. 3. gr. ldl. eru einnig tilgreind nánar hæfisskilyrði fyrir setu í Landsdómi, sem eru að mestu hliðstæð ákvæðum sem er að finna í 3. mgr. 13. gr. laga nr. 50/2016 um dómstóla.

4.4 Málsmeðferð

Í 51. gr. ldl. er vísað til þess að um meðferð máls fyrir Landsdómi skuli beita ákvæðum sml. Eiginleg meðferð máls fyrir Landsdómi hefst með þingfestingu þess. Leggur þá saksóknari fram stefnu með árituðu birtingarvottorði, málshöfðunarályktun Alþingis, ákæruskjal (...) og önnur þau sakargögn sem unnt er að leggja fram. Málsmeðferð fyrir Landsdómi er í raun sambærileg því sem almennt gerist í gangi sakamáls. Forseti Landsdóms skipar ákærðum svo

²⁴ Helgi Jóhannesson, Úlfjótur 2. tbl. 64. árg. 2011, bls. 283.

²⁵ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 180.

²⁶ Eiríkur Tómasson: „Landsdómur. Á slíkum sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“, bls. 104.

fljótt sem verða má verjanda úr hópi hæstaréttarlögmannna. Dómsforseti gefur út stefnu á hendur ákærða og skal stefnufrestur ekki vera skemmri en þrjár vikur. Að stefnufresti liðnum kemur Landsdómur saman á tilgreindum stað og tíma. Þingfestir saksóknari þá málið, leggur fram stefnu (málshöfðunarályktun Alþingis), ákæruskjal, eftirrit af dómprófum og önnur sakargögn. Að loknum fresti leggur verjandi fram greinargerð af hálfu ákærða og gögn þau sem hann hyggst bera fyrir sig í vörninni. Að loknum málatilbúnaði hefst sókn og vörn máls fyrir Landsdómi. Að máflutningi loknum skal málið þegar tekið til dóms og ræður afl atkvæða úrslitum um niðurstöðu. Séu atkvæði jöfn ræður atkvæði forseta. Dómi Landsdóms verður ekki áfrýjað, en þó er heimilað í 50. gr. ldl. að taka mál aftur upp ef sérstaklega stendur á og skilyrðum þess er fullnægt. Ákveður Landsdómur sjálfur hvort endurupptaka skuli leyfð.²⁷

5 Praktísk þróun lagalegrar ábyrgðar ráðherra – Mál Geirs H. Haarde

5.1 Forsagan

Eina fordæmið í íslenskum rétti þar sem reynt hefur á lagalega ábyrgð ráðherra er í dómi Landsdóms, Alþingi gegn Geir Hilmari Haarde, í máli nr. 3/2011, frá 23. apríl 2012. Áður höfðu tvö mál verið rekin, nr. 1/2011 og nr. 2/2011, til úrlausnar á deiluefnum sem tengdust fyrrgreinda málinu, og sneru að því hvort saksóknara væri heimilt að leggja hald á tiltekin gögn í rannsóknarskyni. Í síðarnefnda málinu var jafnframt tekin afstaða til krafna ákærða um að málið yrði fellt niður eða því vísað frá. Geir var forsætisráðherra Íslands árin 2006-2009 á miklum umbrotatímum í íslensku efnahagslífi sem náðu hápunkti sínum í byrjun október 2008 þegar svokallað efnahagshrun varð í íslensku bankakerfi. Því verða nú gerð nánari skil.

5.1.1 Íslenska bankakerfið

Til þess að stikla á stóru varðandi aðdraganda efnahagshrunsins 2008 verða málavextir reifaðir í einfaldaðri mynd. Á tíunda áratug 20. aldar varð svokölluð einkavæðing í íslensku bankakerfi. Bankar sem áður höfðu verið í ríkiseigu voru smám saman færðir á hlutabréfamarkað og ríkið seldi eignarhluti sína í þeim. Með lögum nr. 50/1997 voru bæði Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki settir á hlutafélagamarkað og þar með liðu ríkisviðskiptabankar undir lok. Árið 2002 var svo komið að þrjár viðskiptabankar voru starfandi á Íslandi skv. lögum nr. 161/2002

²⁷ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 180.

um fjármálafyrirtæki og færðu þeir út kvíarnar með því að stofna dótturfélög erlendis, hefja þar rekstur útibúa og yfirtaka erlend fjármálafyrirtæki, m.a. í Bretlandi, Lúxemborg, Danmörku og Noregi. Árið 2007 voru íslensku bankarnir með starfsemi í 22 löndum. Bankarnir juku einnig umsvif sín með því að bjóða upp á innlánsreikninga erlendis.²⁸

5.1.2 Samráðshópur um fjármálastöðugleika og viðbúnað

Samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands var stofnaður með greinargerð vegna viðbúnaðar við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfi þann 17. febrúar 2006 og tekið var fram í lýsingu samráðshópsins að „yrði fjármálakerfinu talin hætta búin v. áfalls í fjármálafyrirtæki eða á markaði skyldi efnt til umfjöllunar í samráðshópnum án tafar“. Árið 2006 komu fram erlendar fjármálagreiningarspár sem sýndu að íslensku bankarnir stæðu illa. Í kjölfarið stóðu þeir frammi fyrir tímabundnum örðugleikum við öflun lánsfjár auk þess sem gengi krónunnar veiktist verulega og innlend hlutabréf lækkuðu í verði. Bankarnir töldu að misskilnings gætti vegna skorts á upplýsingum og fóru því í ímyndarherferð ásamt stjórnvöldum í þeim tilgangi að afmá hann. Sú herferð bar árangur og ímynd bankanna varð betri. Í október 2006 hóf Landsbankinn að bjóða rafræna innlánsreikninga undir nafninu IceSave Easy Access og árið 2007 námu innistæður þessara reikninga í Bretlandi 3.600.000.000 sterlingspundum.²⁹

5.1.3 Bankahrunið 2008

Árið 2007 hefur jafnan verið nefnt „góðærið“ en þá náði útrás íslenskra fjármálastofnana hápunkti sínum. Í ársbyrjun 2008 fór þó mörgum að verða ljóst að hætta vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og umfjöllun í erlendum fjölmiðlum um þá hættu fór að verða hávær. Seðlabanki Íslands tilkynnti í mars 2008 um hækkun vaxta og breytingar á reglum bankans auk þess sem reglubundnum gjaldeyriskaupum bankans var hætt tímabundið.³⁰ Tilkynnt var 25. mars 2008 að 77.000.000 sterlingspund hefðu farið út af IceSave reikningi vegna fréttu í breskum blöðum og á haustmánuðum ársins 2008 tóku að berast fregnir af afleiðingum alþjóðlegrar bankakreppu. Þann 29. september var ljóst að Glitnir banki náði ekki upp í skuldir sínar og óskaði eftir láni frá Seðlabankanum.³¹ Niðurstaða ríkisstjórnarinnar, með Geir í fararbroddi, var sú að Glitnir fengi ekki lán heldur varð yfirtaka ríkisins á Glitni staðreynd.

²⁸ Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011), bls. 5-6.

²⁹ Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011), bls. 7-12.

³⁰ Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011), bls. 45.

³¹ Guðni Th. Jóhannesson: *Hrunið*, bls. 37.

Seðlabanki Íslands lagði bankanum til 84 milljarða króna úr gjaldeyrisforða bankans og eignaðist Glitni að þremur fjórðu hlutum.³² Landsbankinn og Kaupþing banki höfðu lánað Glitni stórfé og tekið bréf í bankanum að veði, og því biðu þeir bankar einnig mikinn hnekki af aðgerðinni. Úr varð að hinir tveir stóru bankarnir riðuðu til falls og þurfti Alþingi að bregðast við þeim aðstæðum með setningu laga.

5.1.4 Neyðarlögin

Alvarlegt eða óvenjulegt ástand í samfélaginu getur leitt til þess að stjórnvöld sjái sig knúin til þess að grípa til aðgerða í því skyni að bjarga meiri hagsmunum almennings eða þjóðarinnar fyrir minni. Sú staða sem uppi var í kjölfar atburðanna haustið 2008 reyndist vera mesta efnahagskreppa sem íslenskt samfélag hefur staðið frammi fyrir. Þann 6. október 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, oftast nefnd neyðarlögin. Þau veittu ríkisstjórninni heimild til þess að grípa til ýmissa aðgerða á fjármálamarkaði og aðrar lagabreytingar voru gerðar sem áttu sér engin fordæmi. Með lögnum var fjármálaeftirlitinu heimilað að grípa inn í rekstur fjármálafyrirtækja vegna sérstakra aðstæðna til þess að takmarka tjón eða hættu, þ.á.m. taka yfir vald hluthafafundar í slíku fyrirtæki, víkja stjórn þess frá og ráðstafa eignum þess og skuldum. Lögin breyttu jafnframt réttshæð krafna á hendur föllnu bönkunum, á þann veg að kröfur vegna innistæðna voru gerðar að forgangskröfum en kröfur lánveitenda bankanna t.a.m. voru áfram almennar kröfur.³³

5.2 Ákæra fyrir Landsdómi

Ákæra á hendur Geir H. Haarde, þá fyrrverandi forsætisráðherra, var gefin út af Alþingi þann 10. maí árið 2011. Geir var ákærður fyrir embættisbrot í starfi í tveimur höfuðliðum. Fyrri hluti ákærunnar sneri að háttsemi sem varðaði við b. lið 10. gr., sbr. 11. gr. laga um ráðherraábyrgð en síðari hluti ákærunnar var talinn varða við c. lið 8. gr., sbr. 11. gr. sömu laga. Fyrri hlutinn var greindur í fimm töluliði, en hin meintu brot áttu sér öll stað í embættisfærslu hans sem forsætisráðherra á tímabilinu frá febrúar 2008 og fram í októberbyrjun sama ár. Í fyrsta lagi var ákærða gefið að sök að hafa sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sínum sem forsætisráðherra andspænis stórfelldri hættu sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði (...). Í öðru lagi var ákærða gefið að sök að hafa látið undir höfuð leggjast að hafa

³² Guðni Th. Jóhannesson: *Hrunið*, bls. 46.

³³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 237.

frumkvæði að því að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Í þriðja lagi var ákært fyrir að hann hefði vanrækt að gæta þess að störf og áherslur samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað, sem stofnað var til á árinu 2006, væru markvissar og skiluðu tilætluðum árangri. Í fjórða lagi var ákært fyrir að hann hefði vanrækt að hafa frumkvæði að virkum aðgerðum af hálfu ríkisvaldsins til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins. Að síðustu var Geir ákærður fyrir að hafa ekki fylgt því eftir og fullvissað sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi IceSave-reikninga Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi yfir í dótturfélag og síðan leitað leiða til að stuðla að framgangi þessa með virkri aðkomu ríkisvaldsins. Í seinni lið ákærunnar var ákært fyrir að Geir hefði á tímabilinu látið farast fyrir að framkvæma það sem fyrirskipað er í 17. gr. stjkskr. um skyldu til að halda ráðherra fundi um mikilvæg stjórnarmálefni. Sérstaklega var vísað til þess í ákæru að lítið hefði verið fjallað um hinn yfirvofandi háska á ráðherrafundum, ekki var fjallað formlega um hann á ráðherrafundum og ekkert skráð um þau efni á fundunum, þó svo að sérstök ástæða til þess hafi verið uppi eftir fund hans og samráðherra í ríkisstjórninni með formanni stjórnar Seðlabankans og í fleiri tilvikum. Forsætisráðherra hafi þá ekki átt frumkvæði að formlegum ráðherrafundi um ástandið né heldur hafi hann gefið ríkisstjórninni sérstaka skýrslu um vanda bankanna eða hugsanleg áhrif hans á íslenska ríkið. Í öllum tilvikum var háttsemin talin varða við 141. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem fjallar um vanrækslu eða hirðuleysi í opinberu starfi. Ákærði krafðist frávísunar og var sú krafa tekin til greina hvað varðaði fyrstu tvo töluliði fyrsta hluta ákærunnar.

5.3 Niðurstaða Landsdóms

Landsdómur kvað upp dóm sinn mánudaginn 23. apríl 2012. Í dóminum var Geir sýknaður af öllum fyrri kröfuliðum ákærunnar sem að framan greinir. Fyrr var rakið að töluliðum 1-2 í fyrri lið ákærunnar var vísað frá skv. kröfu ákærða. Geir var sýknaður af lið 1.3 í ákæru vegna þess að ekki tókst að sýna fram á að ákærði hefði bakað sér refsíabýrgð samkvæmt þessu lagaákvæði miðað við verknaðarlýsingu ákærunnar.³⁴ Þá var hann sýknaður af lið 1.4 í ákæru vegna sönnunarskorts á því að skilyrði b. liðar 10. gr. rábl. væri fullnægt. Að síðustu var Geir sýknaður af lið 1.5 í ákæru vegna vanreifunar af hálfu ákæruvaldsins á því hvernig sakir sem ákærði var borinn í þeim lið ákærunnar geti varðað við 141. gr. alm. hgl.³⁵ Geir var þó

³⁴ *Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011)*, bls. 347.

³⁵ *Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011)*, bls. 366-367.

sakfelldur fyrir seinni lið ákærunnar, sem sneri að því að hann hefði af stórfelldu gáleysi látið farast fyrir að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnmálefni eins og fyrirskipað er í 17. gr. stjkskr. Þrátt fyrir að honum hlyti að vera ljós sá háski sem vofði yfir bankakerfinu. Við ákvörðun viðurlaga var þó litið til þess að brotið taldist framið af stórfelldu gáleysi. Í málinu var Geir sýknaður af alvarlegustu brotum sem hann var borinn sökum um. Þá var það sérstaklega virt að hann væri 61 árs að aldri, hafði ekki áður hlotið refsidóm og því var honum ekki gerð refsing í málinu.³⁶ Rétt er að geta þess að dómurinn var klofinn í afstöðu sinni, en 6 dómarar skiluðu sératkvæði og töldu að sýkna ætti af öllum ákæruliðum.³⁷ Níu dómarar töldu hins vegar rétt að sakfella fyrir 17. gr. stjkskr.

5.4 Kæra til Mannréttindadómstóls Evrópu

5.4.1 Inngangur

Geir kærði niðurstöðu Landsdóms til Mannréttindadómstóls Evrópu og krafðist álits um hvort brotið hefði verið gegn Mannréttindasáttmála Evrópu skv. lögum nr. 62/1994 (hér eftir einnig skammstafaður MSE) og þar með viðurkennd bótaskylda íslenska ríkisins. Í kæru sinni til dómstólsins byggði hann í fyrsta lagi á því að brotið hefði verið gegn 6. gr. MSE sem snýr að rétti til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, að því er varðaði bæði ákærana sem gefin var út á hendur honum af Alþingi og jafnframt málsmeðferðinni fyrir Landsdómi. Hann byggði einnig á því að brotið hefði verið gegn 7. gr. MSE sem svipar til 1. mgr. 69. gr. stjkskr.³⁸

5.4.2 Réttlát málsmeðferð og skýrleiki refsheimilda

Geir byggði á því fyrir Mannréttindadómstólnum að ekki hefði verið gætt réttlátrar málsmeðferðar við ákæru Alþingis á hendur honum. Hann lét þar reyna á að ákvæði ráðherraábyrgðarlaga og laga um Landsdóm varðandi aðdraganda ákæru á hendur ráðherra stæðust ekki ákvæði sáttmálans. Vísað var til þess í kvörtuninni að rannsókn málsins hefði augljóslega verið áfátt³⁹ m.a. vegna þess að rannsóknin hefði ekki verið sakamálalegs eðlis og nefndin sem fengin var til þess að rannsaka málið, rannsóknarnefnd Alþingis, hefði ekki haft til þess umboð. Þá bar hann því við að hann hefði ekki verið yfirheyrður eða verið boðið að svara fyrir sakargiftirnar, hvorki áður en Alþingi gaf út þingsályktunartillögu um ákæru né áður en

³⁶ Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011), bls. 384-385.

³⁷ Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011), bls. 386-415.

³⁸ MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 23. nóvember 2017 (66847/12), bls. 23-25.

³⁹ Dómurinn notast við orðasambandið „manifestly defective“.

sjálf ákæran var gefin út á hendur honum. Eins byggði hann á því að reglur um refsíabyrgð ráðherra og málsmeðferð fyrir Landsdómi væru svo óskýrar að þær uppfylltu ekki kröfur um skýrleika refsíheimilda. Að lokum hélt hann því fram í kvörtun sinni að ákvörðun Alþingis um að ákæra hann einan úr hópi ráðherra hefði verið byggð á handahófskenndum og pólitískum grunni og þar með væri jafnræðis ekki gætt gagnvart honum miðað við meðferð mála annarra ráðherra sem upphaflega voru til rannsóknar hjá Alþingi.⁴⁰

5.4.3 Niðurstaða Mannréttindadómstólsins

Mannréttindadómstóllinn kvað upp dóm sinn þann 23. nóvember 2017. Farið var yfir ákæruliðina á hendur Geir í Landsdómsmálinu, málsmeðferðina og sjálfstæði Landsdóms auk réttarhaldanna og niðurstöðu Landsdóms. Heilt yfir var niðurstaða dómstólsins að málsmeðferðin hefði verið sanngjörn og ekki hefði verið brotið á réttindum Geirs við málsmeðferðina. Dómstóllinn komst að þeirri samhljóða niðurstöðu að íslenska ríkið hefði ekki brotið gegn 6. gr. MSE um réttláta málsmeðferð⁴¹, og með sex atkvæðum dómara gegn einu komst dómurinn jafnframt að því að 7. gr. MSE um að engum skyldi gerð refsing án laga og þar með reglan um skýrleika refsíheimilda, hefði ekki verið brotin.⁴² Af því er ljóst að málsmeðferðin fyrir Landsdómi sem slík hefur verið staðfest af Mannréttindadómstólum sem réttlát meðferð sem brjóti ekki gegn 6. og 7. gr. Mannréttinasáttmálans. Ákvæði 69. gr. stjkskr. svipar til 7. gr. MSE og 70. gr. stjkskr. svipar til 6. gr. MSE og því má álykta að Mannréttindadómstóllinn telji málsmeðferðina standast kröfur íslensku stjórnarskrárinnar, þó svo að það sé ekki hlutverk hans að skera úr um hvort málsmeðferð fyrir sérstökum dómstólum ríkja standist kröfur stjórnarskráa þeirra heldur aðeins hvort hún standist ákvæði sáttmálans. Mannréttindadómstóllinn hefur því farið varlega í að stíga inn á svið löggjafans og hefur t.a.m. ekki tekið beina afstöðu til þess hvernig leyst verði úr álitamálum um skýrleika refsíheimilda þegar reynir á þær sérstöku aðstæður sem eru uppi í málum um ábyrgð ráðherra þar sem ólík ábyrgðarform eru til skoðunar.⁴³ Það mátti m.a. sjá í dómi Mannréttindadómstólsins í svokölluðu *Tamíla-máli* frá árinu 1999 þar sem kæra danska dómsmálaráðherrans Eriks Ninn-Hansen á máli danska ríkisins gegn honum var til umfjöllunar. Tildrög málsins voru þau að Ninn-Hansen hafði sem dómsmálaráðherra dregið að afgreiða umsóknir fólks af tamílskum uppruna frá Sri Lanka um leyfi til að fá að flytjast til Danmerkur. Með því kom hann í veg fyrir

⁴⁰ MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 23. nóvember 2017 (66847/12), bls. 23-25.

⁴¹ MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 23. nóvember 2017 (66847/12), bls. 39.

⁴² MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 23. nóvember 2017 (66847/12), bls. 43.

⁴³ Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttinasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 289.

að umsækjendurnir og fjölskyldur þeirra gætu sameinast, gegn ákvæði í þágildandi dönskum lögum um útlendinga auk þess sem hann hafði gert það í þeim ólögmeta tilgangi að fá Tamíla til að flytjast til Sri Lanka aftur.⁴⁴ Ninn-Hansen var sakfelldur af danska Ríkisréttinum sem kvað upp dóm í málinu 1995. Kæru Ninn-Hansen var vísað frá MDE þar sem ekki var talið að skipun Ríkisréttarins eða meðferð á máli hans fyrir réttinum hafi brotið í bága við 1. mgr. 6. gr. MSE.⁴⁵

5.4.4 Sératkvæði

Dómarinn Krzysztof Wojtyczek skilaði sératkvæði í dómi Mannréttindadómstólsins í máli Geirs.⁴⁶ Álit meirihlutans varðandi 6. gr. MSE um réttláta málsmeðferð var að með tilliti til atkvæðagreiðslu þingsins hafi þingmeðferðin sem leiddi til ákæru á hendur Geir hvorki verið handahófskennd, né pólitísk að því leyti að réttlátrar málsmeðferðar var gætt. Wojtyczek greiddi atkvæði með því að málsmeðferðin hefði ekki brotið í bága við 6. gr. MSE, líkt og meirihlutinn, en var þó ekki sammála áðurnefndri forsendu í mati dómstólsins og taldi ákvörðunina hápólitíska. Hann benti m.a. á ýmsa vankanta varðandi þinglega skipan dómara við Landsdóm. Hvað varðar skýrleika refsheimilda skv. 7. gr. MSE fjallaði hann sérstaklega um c-lið 8. gr. rábl. Í því samhengi tók Wojtyczek fram að til þess að stofnast geti til refsíabyrgðar ráðherra, þurfi löggjafinn fyrst að útlista hvaða stjórnarskrárkvæði fyrirskipa tiltekna háttsemi í hverju og einu tilviki. Í 7. gr. MSE um skýrleika refsheimilda felist að þessi regla skuli tiltaka sérstaka háttsemi með nægilega nákvæmum og skýrum hætti til þess að sá sem þarf að lúta reglunum sé nægilega upplýstur um það hvað hann skuli gera í tilteknum aðstæðum. Wojtyczek sagði hins vegar að hann fengi hreinlega ekki séð, að ákvæði 17. gr. fæli í sér skyldu til að halda ríkisráðsfundi um mikilvæg stjórnarmálefni, væri ákvæðið túlkað eftir orðanna hljóðan. Hann taldi vilja stjórnarskrárgjafans augljóslega ekki þann að leggja slíkar skyldur á herðar forsætisráðherra heldur ríkisstjórnarinnar í heild við sínar ákvarðanatökur. Geir hafi því ekki, sem forsætisráðherra, getað séð fyrir að hann kynni að sæta refsíabyrgð fyrir meinta vanrækslu á því. Taldi Wojtyczek nálgun samdómara sinna í málinu vega með alvarlegum hætti að þeim rétti sem 7. gr MSE eigi að tryggja, varðandi skýrleika refsheimilda.

⁴⁴ Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 137.

⁴⁵ MDE, *Ninn-Hansen gegn Danmörku*, 18. maí 1999 (28972/95).

⁴⁶ MDE, *Geir H. Haarde gegn Íslandi*, 23. nóvember 2017 (66847/12), bls. 45-49.

6 Eftirmáli

6.1 Staða ráðherraábyrgðar nú

Nú eru öll kurl komin til grafar í Landsdómsmálinu svokallaða líkt og að framan greinir, þar sem Geir var sýknaður af öllum helstu ákæruliðum málsins svo og sú niðurstaða Mannréttindadómstólsins að íslenska ríkið hafi ekki brotið gegn 6. og 7. gr. MSE. Því er eðlilegt að spurt sé hvort lög um ráðherraábyrgð þjóni markmiði sínu, sem tæki til þess að koma í veg fyrir að ráðherra misnoti vald sitt og hafi eins konar varnaðaráhrif á ráðherra. Ef til þess kæmi að svipaðar aðstæður væru fyrir hendi, væri tækt að beita þeim úrræðum sem lög um ráðherraábyrgð fela í sér? Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands, sagði í samtali sínu við vefmiðilinn Vísi þann 5. febrúar 2018:⁴⁷ „Ef ekkert annað kemur í staðinn fyrir Landsdómsfyrirkomulagið sem stjórnámálamenn hafa sagt úrelt er í rauninni verið að lýsa því yfir að ráðherrar séu friðhelgir gagnvart ákærum um embættisbrot”. Þetta var sagt vegna umræðna í kjölfar niðurstöðu Hæstaréttar um skipan dómara við Landsrétt af hendi dómsmálaráðherra, þar sem ráðherra vék frá niðurstöðu dómnefndar um hæfi umsækjenda. Jafnframt sagði Björg: „það þarf mjög mikið til að koma til þess að ráðherra verði ákærður fyrir refsiverð embættisbrot og ofan á það bætist að viðhorf manna hér eru þannig að það eigi alls ekki að kalla Landsdóm saman aftur. Það þýðir með öðrum orðum að ráðherra er í rauninni friðhelgur og nýtur í raun réttu friðhelgi fyrir ákærum um refsiverð brot því hann verður eingöngu dæmdur fyrir sínar embættisfærslur í Landsdómi en ekki fyrir öðrum dómstólum.“ Þessi orð gefa það til kynna að í raun séu lög um ráðherraábyrgð orðin ótæk til beitingar vegna afstöðu stjórnámálamanna til úrræðisins. Það felur í sér afturhvarf til fortíðar, þar sem að áður en Geir H. Haarde var sóttur til saka fyrir Landsdómi var jafnvel almenn vitund fræðimanna að lög um ráðherraábyrgð væru orðin tóm og dauður lagabókstafur. Því má álykta sem svo að sú fyrirhöfn að vekja lög um ráðherraábyrgð til lífsins og kalla Landsdóm saman hafi ekki verið til þess fallin að styrkja stöðu lagalegrar ábyrgðar ráðherra sem réttarúrræðis í núgildandi mynd, þó svo að niðurstaða Mannréttindadómstólsins hafi sem fyrr greinir verið sú að málsmeðferðin fyrir Landsdómi brjóti ekki gegn rétti sakborninga til réttlátrar málsmeðferðar í slíkum málum skv. 6. gr. MSE og lög um ráðherraábyrgð hafi að mati dómstólsins staðist skýrleikakröfur refsheimilda skv. 7. gr. MSE.

⁴⁷ Aðalheiður Ámundadóttir: „Ráðherrar friðhelgir eftir ummæli um Landsdóm“, <http://www.visir.is>.

6.2 Þarf að breyta núgildandi lögum um Landsdóm og lagalega ábyrgð ráðherra?

Gagnrýni hefur verið viðvarandi gagnvart lögum sem gilda um þetta efni bæði fyrir beitingu laganna í íslenskri réttarframkvæmd og eftir það tímamark. Til að mynda segir Eiríkur Tómasson í grein sinni um ráðherraábyrgð frá 2005 að því megi halda fram með góðum og gildum rökum að ákvæðið í a-lið 10. gr. rábl., þar sem refsing er lögð við misbeitingu valds af hálfu ráðherra, án þess að vísað sé til stjórnarskrárinnar eða annarra landslaga sé of almennt orðað og óljóst til að fullnægja meginreglunni um skýrleika refsheimilda.⁴⁸ Jafnframt hafa komið fram sjónarmið um að önnur ákvæði 10. gr. rábl. séu of almennt orðuð og henni þurfi að breyta og gera hana nákvæmari og skýrari til þess að uppfylla ákvæðið um skýrleika refsheimilda.⁴⁹ Eins hefur þeim vangaveltum verið varpað fram að veigamikil rök standi til þess að meta c-lið 8. gr. rábl. sem ófullnægjandi verknaðarlýsingu á refsiverðri háttsemi og því í andstöðu við kröfur um skýrleika og fyrirsjáanleika sem 69. gr. stjórnarskrárinnar gerir til refsheimilda.⁵⁰ Í riti sínu *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar* fjallar Róbert R. Spanó um niðurstöðu Landsdóms og ákvæði rábl. Þar segir hann að hvað varði a-lið 10. gr. rábl. séu vandkvæði sem séu fólgin í rýmkun á gildissviði ákvæðisins sem fram komi í síðari hluta þess, en af henni verði ekki annað ráðið en að valdbeiting ráðherra geti talist refsinnæm, enda þótt hún yrði talin lögmæt að öllu leyti. Endanleg úrlausn um það hvort ráðherra hafi misbeitt valdi sínu stórlega í skilningi ákvæðisins fengist m.ö.o. ekki með því að skoða hvort og þá með hvaða hætti hann hafi með þeirri valdbeitingu sinni gengið lengra en almennar reglur um störf hans gera ráð fyrir. Ekkert sé í sjálfu sér því til fyrirstöðu að löggjafinn ákveði að ráðherra verði gerður refsíábyrgur í tilvikum sem þessum en það leiði af 1. mgr. 69. gr. stjkskr. að þegar inntak refsíákvæðis miðast við siðferðislögmál en ekki á ólögmætismælikvarða þá verði slíkt ákvæði að lýsa með fullnægjandi hætti þeirri athöfn sem löggjafinn telur að eigi að vera refsiverð. Ákvæðið sé því of almennt orðað og óljóst til að fullnægja grundvallarreglunni um skýrleika refsheimilda.⁵¹

⁴⁸ Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, bls. 140.

⁴⁹ Helgi Jóhannesson, *Úlfjótur* 2. tbl. 64. árg. 2011, bls. 282-283. Aðspurður um hvort lög um Landsdóm stæðust kröfur um réttláta málsmeðferð sagði Helgi enn fremur að hvernig sem málinu lyki [máli Geirs fyrir Landsdómi] að það þyrfti að afnema núgildandi lög um Landsdóm og setja ný sem stæðust nútíma kröfur um réttláta málsmeðferð, því með núgildandi fyrirkomulagi væri óhætt að fullyrða að þeirri hættu væri boðið heim að ákæran hafi á sér „pólítískan blæ en ekki hlutlægan eins og væri væntanlega frekar ef saksóknari myndi sjá um að semja skjalið“.

⁵⁰ Hróbjartur Jónatansson, *Úlfjótur* 2. tbl. 64. árg. 2011, bls. 284-285. Hann tefldi einkum fram þeim rökum fyrir staðhæfingu sinni að í báðum ákvæðunum fælist talsvert svigrúm fyrir hið pólítíska Alþingi til að ákvarða hvort tiltekin háttsemi skuli teljast refsinnæm eður ei og það svigrúm fæli í sér óskýrleika um hvaða háttsemi félli innan ákvæðanna.

⁵¹ Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 286-287.

6.3 Lokaorð

Í ljósi gagnrýni fræðimanna á lög um ráðherraábyrgð og þýðingu lagalegrar ábyrgðar ráðherra eftir að dómur gekk í máli Geirs H. Haarde verður að telja að almennt þyki varhugavert að beita þeim sem raunverulegu tæki í framkvæmd. Lögin mættu eflaust vera mun skýrari, sbr. umfjöllun um skýrleika refsheimilda hér að ofan, en þó hefur Mannréttindadómstóllinn staðfest að lögin sem slík brjóti ekki í bága við áskilnað Mannréttinasáttmálans um réttláta málsmeðferð né skýrleika refsheimilda og lögin gilda áfram fullum fetum að þeim óbreyttum, hvað sem öðru líður. Lagaleg ábyrgð ráðherra er, líkt og í upphafi ritgerðarinnar greindi, með pólitísku ívafi og er þess eðlis að beiting hennar er háð afstöðu þingmanna til úrræðisins. Því er auðséð að svo lengi sem afstaða þingmanna er sú að úrræðinu skuli ekki beita um embættisbrot ráðherra, þá hefur lagaleg ábyrgð ráðherra takmarkað gildi í framkvæmd. Af framangreindu er ljóst að lagaleg ábyrgð ráðherra virðist ekki vera til þess fallin að ná markmiðum sínum í framkvæmd og hugsanlegt er að löggjafinn þurfi því að endurskoða reglur sem um ábyrgðina gilda og kanna hvort leita megi leiða til þess að leiðréttta þá misfelli sem úrræðið virðist bera í notkun. Því ef þingið á að geta sinnt eftirlits- og rannsóknarhlutverki sínu með framkvæmdarvaldinu í raun, er nauðsynlegt að styrkja þau úrræði sem það hefur í því skyni.⁵²

⁵² Bryndís Hlöðversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis“, bls. 84.

HEIMILDASKRÁ

Aðalheiður Ámundadóttir: „Ráðherrar friðhelgir eftir ummæli um Landsdóm“, <http://www.visir.is>, 5. febrúar 2018 (skoðað 7. mars 2018).

Alþingistíðindi.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds.* Reykjavík 2015.

Bjørn O. Berg: „Riksretten – en anakronisme?“ bls. 65-168. *Makt uten ansvar?* Ritstj. Eivind Smith. Osló 1997, bls. 65-168.

Bryndís Hlöðversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 71-84.

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritsjt. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 118-138.

Eiríkur Tómasson: „Landsdómur. Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja?“ *Bifröst.* Ritstj. Jóhann Haukur Hafstein. Reykjavík 2006, bls. 104.

Guðni Th. Jóhannesson: *Hrunið. Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar.* Reykjavík 2009.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur.* Reykjavík 1997.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands.* Reykjavík 1978.

Helgi Jóhannesson: „Rökstólar. Spurning 1. Standast lög um ráðherraábyrgð kröfu 69. gr. stjórnarskrárinnar um skýrleika refsheimilda? Spurning 2. Standast lög um landsdóm kröfur um réttláta málsmeðferð?“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 2011, bls. 282-283.

Hróbjartur Jónatansson: „Rökstólar. Spurning 1. Standast lög um ráðherraábyrgð kröfu 69. gr. stjórnarskrárinnar um skýrleika refsheimilda? Spurning 2. Standast lög um landsdóm kröfur um réttláta málsmeðferð?“ *Úlfjótur*, 2. tbl. 2011, bls. 284-285.

Johs. Andænes: *Statsforfatningen i Norge.* Osló 1998.

Jónatan Þórmundsson: *Afbrot og refsíábyrgð I.* Reykjavík 1999.

Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar.* Reykjavík 2012.

Vefsíða Alþingis, <http://www.althingi.is>, (skoðað 10. apríl 2018).

DÓMASKRÁ

Dómar Landsdóms:

Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (1/2011)

Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (2/2011)

Dómur Landsdóms, 23. apríl 2012 (3/2011)

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:

MDE, Geir H. Haarde gegn Íslandi, 23. nóvember 2017 (66847/12)

MDE, Ninn-Hansen gegn Danmörku, 18. maí 1999 (28972/95)