

Ed.

3. Frumvarp til laga

[3. mál]

um landsdóm.

(Lagt fyrir Alþingi á 83. löggjafarþingi, 1962.)

1. gr.

Landsdómur fer með og dæmir mál þau, er Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra.

2. gr.

Í landsdómi eiga sæti 15 dómendur, og eru þeir þessir:

- a) Hæstaréttardómarar, fimm að tölu, yfirsakadómarinn í Reykjavík og deildarforseti lagadeildar Háskólans.

- b) Átta menn kosnir af sameinuðu Alþingi með hlutfallskjöri til 6 ára í senn. Samtímis og með sama hætti skulu kosnir jafnmargir varamenn.

3. gr.

Enginn er kjörgengur í landsdóm samkvæmt b-lið 2. gr., nema hann fullnægi eftirgreindum skilyrðum:

1. Sé eigi yngri en 30 ára og eigi eldri en sjötugur.
2. Sé lögráða og hafi forræði fjár síns.
3. Hafi óflekkað mannorð.
4. Hafi íslenzkan ríkisborgararétt.
5. Eigi heimili á Íslandi.
6. Sé eigi alþingismaður eða starfsmaður í stjórnarráðinu.
Skylt er bæði konum og körlum, sem kjörgeng eru, að taka kjöri í landsdóm. Enginn, sem ekki fullnægir framangreindum skilyrðum, má sitja í landsdómi.

4. gr.

Ef einhver hinna kjörnu dómenda fellur frá, flytur af landi brott eða missir kjörgengi, tekur varamaður sæti hans þann tíma, sem eftir er af kjörtímabilinu.

5. gr.

Jafnskjótt og kjör landsdómsmanna samkvæmt b-lið 2. gr. hefur farið fram, tilkynnir forseti sameinaðs Alþingis hæstaréttarforseta hverjir hafi hlotið kosningu sem dómendur og varamenn, en hann tilkynnir þeim það aftur hverjum fyrir sig.

6. gr.

Hæstaréttarforseti er sjálfkjörinn forseti landsdóms. Við meðferð hvers einstaks máls kýs dómurinn sér varaforseta úr hópi hinna löglærðu dómenda samkvæmt a-lið 2. gr. Nú forfallast þeir báðir, forseti og varaforseti, og kýs þá dómurinn forseta, er vera skal einn hinna löglærðu dómara.

7. gr.

Dómari í landsdómi skal, áður en hann tekur fyrsta sinn til starfa í dómnum, undirrita drengskaparheit um það, að hann skuli rækja starfann af samvizkusemi og óhlutdrægni í hvívetna og svo sem hann veit helzt að lögum. Skal dómsforseti gæta þess, að heitvinning fari fram lögum samkvæmt.

8. gr.

Aldreí má setja landsdóm með færri dómendum en 10, enda séu meðal þeirra að minnsta kosti 4 hinna löglærðu dómara samkvæmt a-lið 2. gr.

9. gr.

Ríkissjóður leggur landsdómi til dómabók, er vera skal tölusett, gegnumdregin og innsiglið. Skal hún löggilt af forseta sameinaðs Alþingis.

10. gr.

Hæstaréttarritari er dómritari við landsdóm. Sé hann forfallaður setur dómsforseti mann utan dómsins til að gegna ritarastarfi. Dómsforseti ræður og dómritara aðstoðarmann, ef þurfa þykir.

11. gr.

Landsdómur skal að jafnaði koma saman í Reykjavík. Þó getur landsdómur ákveðið að koma saman og heyja dómþing annars staðar, ef ástæða þykir til.

12. gr.

Dómþing landsdóms skulu háð í heyranda hljóði. Landsdómi er þó rétt að kveða á um þinghald fyrir luktum dyrum, ef hann telur til þess sérstakar ástæður,

svo sem horf tiltekinna málsatvika við erlendum ríkjum eða hagsmuni ríkisins. Ef landsdómur ákveður þinghald fyrir luktum dýrum kveður hann upp um það sérstakan úrskurð.

13. gr.

Ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra skal gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi, og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda sé sókn málsins bundin við þau. Jafnframt kýs Alþingi mann til að sækja málið af sinni hendi, og annan til vara, ef hinn kynni að forfallast. Enn fremur kýs sameinað Alþingi fimm manna þingnefnd með hlutfallskosningu til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara Alþingis til aðstoðar.

14. gr.

Forseti sameinaðs Alþingis sendir hæstaréttarforseta tafarlaust tilkynningu um málshöfðunarákvörðun Alþingis, en hann tilkynnir síðan, svo fljótt sem tæk eru á, ákærðum málshöfðun og sendir honum eftirrit af þingsályktun Alþingis.

15. gr.

Forseti landsdóms skipar ákærðum svo fljótt sem verða má verjanda úr hópi hæstaréttarlögmannna, og skal við val á verjanda farið eftir ósk ákærða, ef ekkert mælir henni í móti. Rétt er, að ákærður haldi sjálfur uppi vörn fyrir sig ásamt verjanda. Skipun verjanda skal tafarlaust tilkynnt saksóknara Alþingis.

16. gr.

Það er skylda saksóknara Alþingis að leita allra fánlegra sannana fyrir kæruatriðum, hann undirbýr gagnasöfnun og rannsókn í málinu og gerir tillögur til landsdóms um viðeigandi ráðstafanir til að leiða hið sanna í ljós. Hann hefur um starf sitt samráð við saksóknarnefnd Alþingis.

Það er hlutverk verjanda að draga fram allt, er verða má ákærðum til sýknu eða hagsbóta og að gæta hagsmuna ákærðs í hvívetna.

17. gr.

Verjandi skal hafa aðstöðu til að fylgjast með öllu, er fram kemur í málinu, og á hann rétt á að vera viðstaddur öll dómþing í málinu, hvar sem þingað er og hvort sem dómþing er háð í heyranda hljóði eða fyrir luktum dýrum, en í síðast nefndu tilviki getur dómur bannað verjanda að skýra opinberlega frá því, sem fram hefur komið á dómþingi.

18. gr.

Þegar er dómsforseti hefur fengið tilkynningu samkvæmt 14. gr., skal hann kveðja dómendur saman með hæfilegum fyrirvara.

19. gr.

Dómsforseti gefur út stefnu á hendur ákærðum og ákveður stefnufrest, er aldrei skal vera skemmri en 3 vikur. Stefna skal gefin út í nafni landsdóms. Saksóknari Alþingis lætur síðan birta stefnu með venjulegum hætti. Ákærðum eða þeim, sem stefna er birt fyrir hans hönd, skal jafnan afhent afrit stefnunnar. Um leið skal og afhent eftirrit af ályktun Alþingis nema hún hafi verið tekin orðrétt upp í stefnu.

20. gr.

Nú er óvist um dvalarstað ákærðs, og skal þá birta stefnu og ályktun Alþingis í Lögbirtingablaði með hæfilegum fyrirvara, er dómsforseti ákveður.

21. gr.

Dómsforseti ákveður í samráði við saksóknara og verjanda stað og stund fyrsta þinghalds landsdóms.

22. gr.

Samkvæmt tilmælum saksóknara, verjanda eða ákærðs getur dómsforseti — eða landsdómur eftir að hann er kominn saman — ákveðið, ef hentugt eða nauðsynlegt þykir, að rannsókn ákveðinna atriða eða öflun tiltekinna gagna skuli fara fram fyrir héraðsdómi. Málsaðilar snúa sér þá til viðkomandi héraðsdómara með beiðni um rannsókn eða gagnaöflun og leggja fram ákvörðun dómsforseta eða landsdóms. Úrskurði héraðsdómara, er að slíkri rannsókn lúta, má kæra til landsdóms.

23. gr.

Samkvæmt tilmælum saksóknara Alþingis og að fullnægðum skilyrðum laga um meðferð opinberra mála, samanber VI., VII., VIII. og IX. kafla laga nr. 82 frá 21. ágúst 1961, getur landsdómur úrskurðað, að lagt skuli hald á muni, sem ætla má, að hafi sönnunargildi í málinu, að húsleit skuli gerð og að ákærður skuli tekinn í gæzlu.

Nú telur saksóknari brýna þörf slíkra aðgerða, áður en landsdómur kemur saman, og getur þá dómsforseti tekið um þær ákvörðun til bráðabirgða, en úrskurður hans skal borinn undir landsdóm svo fljótt sem verða má.

24. gr.

Að liðnum fresti þeim, sem til er tekinn samkvæmt 18. og 19. gr., kemur landsdómur saman á tilgreindum stað og tíma, og er þá settur af dómsforseta. Þingfestir saksóknari þá málið, leggur fram stefnu með árituðu birtingarvottorði, málshöfðunarályktun Alþingis, ákæruskjal, eftirrit af dómprófum þeim, sem þegar kunna að hafa farið fram og önnur þau sakargögn, sem fyrir hendi eru og unnt er að leggja fram á dómþingi. Enn fremur leggur hann fram nafnaskrá þeirra manna, sem óskað er eftir að skýrsla sé af tekin fyrir landsdómi. Ákæruskjal skal eftir því sem við á fullnægja fyrir mælum 115. gr. laga nr. 82 frá 21. ágúst 1961, um meðferð opinberra mála.

25. gr.

Af skjölum þeim, er greinir í 24. gr., skal verjanda fengið endurrit, og á hann rétt á hæfilegum fresti til að kynna sér þau og til að leggja fram sín gögn og greinargerð. Landsdómur ákveður á þessu dómþingi, hvenær næsta þinghald skuli vera.

26. gr.

Dómsforseti gætir þess, að dómþing sé háð eftir réttum reglum. Honum er rétt að áminna þá, sem á þingi eru, ef framkoma þeirra er óviðeigandi. Getur hann vísað mönnum úr dómsal, ef nærvera þeirra horfir til truflunar á þingfriði eða þeir koma ósæmilega fram við dómendur eða aðra.

27. gr.

Í fyrsta þinghaldi skorar dómsforseti á málsaðila að segja til þess, ef þeir telja nokkurn dómenda vanhæfan til meðferðar málsins. Komi fram krafa um, að einhver dómari víki sæti, kveður landsdómur upp úrskurð um þá kröfu. Um skyldu dómenda í landsdómi til að víkja sæti gilda sömu reglur og um hæstaréttardómendur.

Nú vikur dómari sæti og kemur þá varamaður í hans stað, ef til er. Eigi er landsdómur bær að fara með mál og dæma, nema að minnsta kosti 10 dómendur, hinir sömu, hlýði á alla sókn og vörn í málinu og taki þátt í að dæma það, og skulu þar af vera 4 hinna sjálfkjörnu dómara hið fæsta.

28. gr.

Að liðnum fresti þeim, sem til er tekinn af landsdómi, skal verjandi leggja fram greinargerð af ákærðs hálfu og gögn þau, er hann hyggst bera fyrir sig í málflutningi skjólstaðingi sínum til varnar, svo og nafnaskrá yfir menn þá, sem hann óskar, að yfirheyrðir séu, enda séu þeir ekki á skrá saksóknara.

Nú óska málsaðilar, annar hvor eða báðir, eftir frekari fresti til gagnasöfnunar til undirbúnings málflutningi, og skal þá enn veittur hæfilegur frestur, er aðilar skulu nota sameiginlega.

29. gr.

Nú óskar annar hvor málsaðila síðar að bera fyrir sig önnur sakargögn en þau, sem hann hefur lagt fram eða getið er á skrá hans eða í greinargerð, eða hann óskar að afla einhvers sönnunargagns á annan hátt en þar er til tekið, og er það þá því aðeins hægt, að gagnaðili samþykki eða dómurinn leyfi.

30. gr.

Forseti á, er þess er krafizt af öðrum hvorum málsaðila, að gefa út stefnu til vitna þeirra, er leiða á fyrir landsdómnum. Um stefnufrest og stefnubirtingu gilda almennar reglur.

31. gr.

Um vitni og vitnaskyldu fyrir landsdómi fer, eftir því sem við getur átt, eftir almennum reglum um vitni í refsímálum, samanber XII. kafla laga nr. 82 frá 21. ágúst 1961, um meðferð opinberra mála.

32. gr.

Að loknum málatilbúnaði samkvæmt 28. gr. hefst sókn máls og vörn fyrir landsdómi. Gerir saksóknari fyrst stutta grein fyrir málsatvikum og sakargögnum þeim, er hann hyggst styðja ákæru við. Því næst spyr hann ákærðan um sakaratriði. Verjandi, dómsforseti og aðrir dómendur geta síðan lagt spurningar fyrir ákærðan.

Sé mál höfðað gegn tveim mönnum eða fleiri, ákveður dómsforseti í hvaða röð þeir skuli prófaðir, hvort þeir skuli hlýða á framburð hver annars og hvort þeir skuli samprófaðir.

Hvenær sem vætti, framlögð gögn eða önnur atvik gefa tilefni til, skal ákærður yfirheyrður að nýju.

Engum þvingunaraðgerðum má beita við ákærðan til þess að fá hann til að svara. Mál verður jafnt tekið til meðferðar og dæmt, þó að ákærður mæti ekki eða neiti alveg að gefa skýrslu.

33. gr.

Nú er fengin skýlaus játning ákærðs, og ákveður þá landsdómur að hverju leyti þörf sé frekari sönnunargagna.

34. gr.

Þegar lokið er prófun ákærðs, flytur saksóknari fram sakargögn og leiðir vitni. Spyr hann þau sjálfur, en verjanda og ákærðum er heimilt að leggja fyrir þau gagnspurningar. Auk þess getur dómsforseti og einstakir dómendur beint spurningum til vitnis. Síðan flytur saksóknari sókn sína munnlega. Gerir hann þar grein fyrir ályktunum þeim, sem dregnar verða af gögnum málsins, lagaatriðum og endanlegum kröfum. Því næst færir verjandi fram sín gögn og leiðir vitni. Fer sú vitnaleiðsla fram með sama hætti og sagt var um vitni, sem leidd eru af saksóknara. Að því búnu flytur verjandi munnlega vörn, svo og ákærður sjálfur, ef hann vill. Í vörn skal gerð grein fyrir ályktunum, sem dregnar verða af sönnunargögnum, lagaatriðum, sem máli skipta, og kröfur rökstuddar. Landsdómur ákveður, hvort málflytjendur megi tala oftari, en ákærður og verjandi hans skulu ætíð hafa tækifæri til að taka eins oft til máls og saksóknari og að taka til máls síðast, áður en málið er tekið til dóms.

Landsdómur sker úr öllum vafa- og ágreiningsefnum, sem upp kunna að koma í sambandi við vitnaleiðslu.

35. gr.

Neiti vitni án lögmætra ástæðna að svara, getur landsdómur dæmt það í sekt eða varðhald allt að 6 mánuðum.

36. gr.

Reglum um vitni skal beitt um matsmenn og skoðunarmenn eftir því sem við á.

37. gr.

Verði nauðsynlegt, eftir að sókn máls og vörn fyrir landsdómi er byrjuð, að fresta málsmeðferð, ákveður dómurinn, hvort eða að hve miklu leyti þurfi að endurtaka það, sem þegar hefur fram farið, er málið er á ný tekið fyrir.

38. gr.

Vitnaskýrslur skulu stuttlega bókaðar í dómbók. Þegar yfirheyrslu er lokið, skal bókunin lesin upp og staðfest, að rétt sé bókað. Dómsforseti getur ákveðið, að skýrslur vitna og kunnáttumanna skuli hraðritaðar eða teknar á talvél. Kröfur og mótmæli skulu nákvæmlega bókuð. Ræður saksóknara og verjanda þarf eigi að bóka, nema dómsforseti mæli svo fyrir, að einstök atriði úr þeim skuli bókuð. Dómsforseti getur ákveðið, að ræður málflytjenda skuli teknar á talvél.

39. gr.

Að málflytningi loknum skal málið þegar tekið til dóms. Ganga dómendur þá á ráðstefnu. Að loknum umræðum dómenda fer fram atkvæðagreiðsla. Dómsforseti stjórnar umræðum og atkvæðagreiðslu, ákveður í hvaða röð dómendur greiði atkvæði, og sker úr ágreiningi, sem rísa kann við atkvæðagreiðsluna.

Afl atkvæða ræður úrslitum. Séu atkvæði jöfn ræður atkvæði forseta. Ráðstefna og atkvæðagreiðsla fer fram fyrir luktum dyrum.

40. gr.

Ákærður verður aðeins dæmdur fyrir þær sakir, sem tilgreindar eru í ályktun Alþingis. Hins vegar er dómurinn ekki bundinn við refsikröfur saksóknara.

41. gr.

Dóm landsdóms skal semja skriflega. Skal hann byggður á forsendum, þar sem meðal annars skal greina kröfur málsaðila og mótmæli, málsatvik og málsástæður, er máli skipta, sönnunargögn og mat á þeim, að því leyti sem þau geta skipt máli, lagaákvæði, sem máli varða, hugleiðingar dómsins og niðurstöður. Aðal-niðurstaða dómsins skal, svo sem venja er, dregin saman í dómsorð.

42. gr.

Dómur skal skráður í dómbók. Dóm skal jafnan kveða upp svo fljótt sem við verður komið.

43. gr.

Dómsforseti les dóminn upp í heyrandá hljóði á dómþingi. Sé ákærður eigi viðstaddur dómsuppsögu, skal saksóknari sjá um, að honum sé birtur dómurinn með sama hætti og stefna. Dómseftirrit skulu send forseta sameinaðs Alþingis og dómsmálaráðherra. Landsdómur getur ákveðið, að dómur skuli prentaður og gefinn út.

44. gr.

Sératkvæði dómenda í landsdómi skulu samin, skráð og lesin á dómþingi með sama hætti og dómur. Sé dómur prentaður, skulu þau einnig prentuð.

45. gr.

Dómsmálaráðherra annast um, að dómi sé fullnægt á þann hátt, sem venjulegt er.

46. gr.

Málskostnaður allur greiðist úr rikissjóði, nema að því leyti sem ákærður kann að verða dæmdur til að greiða hann. Landsdómur metur það eftir grundvallarreglum réttarfarslaga, hvort og að hve miklu leyti málskostnaður skuli lagður á ákærðan. Þegar ákærður er dæmdur til að greiða málskostnað, skal tekið tillit til þess, hversu sök hans er mikil, svo og til efnahags hans.

47. gr.

Saksóknara og verjanda skal í dómi ákveðin hæfileg þóknun fyrir starfa sinn. Þeir eiga og rétt á að fá endurgoldinn útlagðan nauðsynlegan kostnað.

48. gr.

Um þóknun til vitna og matsmanna fer eftir sömu reglum og í öðrum dómsmálum.

49. gr.

Dómendur í landsdómi og dómritarar eiga rétt á ferða- og dvalarkostnaði eftir sömu reglum og gilda um alþingismenn. Landsdómur ákveður þóknun til dómenda og dómritara fyrir hvert einstakt mál.

Allur dómskostnaður greiðist úr rikissjóði.

50. gr.

Að því leyti, sem eigi er á annan veg mælt í lögum þessum, skal, eftir því sem við getur átt, beita ákvæðum laga um meðferð einkamála í héraði um meðferð máls fyrir landsdómi.

51. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Falla þá úr gildi lög nr. 11 frá 20. október 1905, um landsdóm, og lög nr. 30 frá 2. nóvember 1914.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 27. apríl 1960 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um endurskoðun laga nr. 11/1905, um landsdóm. Með bréfi, dags. 23. júní 1960, fól dómsmálaráðherra Bjarni Benediktsson prófessor Ólafi Jóhannessyni að annast þessa endurskoðun, og hefur hann samið frumvarp það, sem hér liggur fyrir. Hefur ríkisstjórnin haft frumvarpið til athugunar, og er það lagt fram, eins og það barst frá höfundi.

Frumvarpinu fylgdi eftirfarandi greinargerð:

Greinargerð þessari verður skipt í þrjú kafla. Í I. kafla verður rætt um þá skipun landsdóms og ráðherraábyrgðar, er nú gildir að íslenskum lögum. Í II. kafla verður fjallað um þá skipun þeirra mála, er gildir í nágrannalöndunum og nokkrum öðrum löndum, sem byggja stjórnskipun sína á svipuðum grundvallarhugmyndum og Íslendingar. Í III. og síðasta kafla verður svo gerð nokkur grein fyrir efni þessa frumvarps, þ. e. a. s. þeirri skipun landsdóms og meðferð landsdómsmála, sem lagt er til, að lögtekin verði.

I.

Í flestum stjórnarskrám eru sérstök ákvæði um ráðherraábyrgð, sérstaklega um rétt þjóðþings til málshöfðunar gegn ráðherrum, um afbrigðilega meðferð slíkra mála fyrir dómi og um sérstakan dómstól til að dæma í þeim málum. Slík fyrirsmáli eru einnig í íslensku stjórnarskránni, og hafa þau verið þar frá því landið fékk innlenda ráðherrastjórn. Í stjórnarskránni frá 1874 voru hins vegar auðvitað engin þvilík ákvæði. Þau áttu þar ekki heima. En ákvæði um þessi efni voru þegar tekin upp í stjórnskipunarlögin frá 1903. Þar var svo fyrir mælt, að ráðherrann skyldi bera ábyrgð á stjórnarathöfnum, og að Alþingi gæti kært hann fyrir embættisrekstur hans eftir þeim reglum, sem nánar yrði skipað fyrir um með lögum. Þangað til slík lög væru sett, átti hæstiréttur ríkisins að dæma í þeim málum, sem Alþingi höfðaði á hendur ráðherra. Með stjórnskipunarlögunum nr. 12 frá 19. júní 1915 voru stjórnarskrárákvæði þessi gerð nokkru fyllri, en hafa síðan haldizt óbreytt, og eru nú í 14. og 29. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir, að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, og að ráðherraábyrgð sé ákveðin með lögum. Þar segir enn fremur, að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra, og að landsdómur dæmi

þau mál. Samkvæmt 29. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti ekki leyst ráðherra undan saksókn né refsingu, sem landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.

Stjórnarskráin ákveður þannig, að ákærvald gegn ráðherra skuli vera í höndum Alþingis, og að dómsvald í þeim málum, sem Alþingi lætur höfða, skuli vera hjá landsdómi. Hins vegar kveður hún eigi á um skipun landsdóms, og fer hún því eftir lögum, sbr. 59. gr. stj.skr. Stjórnarskráin setur eigi heldur neinar sérstakar ábyrgðarreglur, heldur segir það eitt, að slíkar reglur skuli settar í lögum.

Ákvæði stjórnarskrárinnar hafa verið skilin svo, að reglur um ráðherraábyrgð skuli settar í sérlögum, að ákærvald vegna embættisbrota ráðherra sé í höndum Alþingis eins, og að til skuli vera sérstakur dómstóll — landsdómur —, er sé einkadómstóll í málum þeim, sem Alþingi ákveður að höfða á hendur ráðherra. Þessum grundvallaratriðum verður ekki haggð af löggjafanum. En að öðru leyti leggur stjórnarskrárgjafinn það í vald löggjafans að setja allar nánari reglur um þessi efni, þar á meðal um það, hvaða atferli varði ráðherra sérstaklega ábyrgð, hverjum viðurlögum hann skuli sæta fyrir embættisbrot, hversu skipun landsdóms skuli háttað og hverjar réttarfarsreglur skuli gilda fyrir landsdómi. Um þessi efni hefur löggjafinn næsta óbundnar hendur.

Eftir gildistöku stjórnskipunarlaga nr. 16 frá 3. okt. 1903 voru skjótlega sett tvenn lög um þessi efni, önnur um ábyrgð ráðherra Íslands, nr. 2 frá 4. marz 1904, hin um landsdóm, nr. 11 frá 20. október 1905. Á síðari lögnum voru gerðar nokkrar breytingar með l. nr. 30 frá 2. nóv. 1914. Að öðru leyti hafa lög þessi staðið óbreytt til þessa. Hafa þau þó allt frá öndverðu sætt ýmissi gagnrýni, og á það þó einkallega við um lögum um landsdóm, en á lögum hefur aldrei reynt í framkvæmd, svo að breytingar hafa af þeim sökum ekki orðið aðkallandi.

Í lögnum um ábyrgð ráðherra er kveðið á um hin efnislegu skilyrði ráðherraábyrgðar, þ. e. a. s. hvaða atferli varði ráðherra ábyrgð og hver nánari skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til þess að hann verði sakfelldur. Þar er enn fremur mælt fyrir um þau viðurlög, sem brot á ráðherraábyrgðarlögnum geta varðað. Ráðherraábyrgðarlögin eiga að sjálfsögðu aðeins við um embættisbrot ráðherra, og er þeim í lögnum skipt niður í þrjá aðalflokka, þ. e. stjórnarskrárbrót, brot á öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku, þ. e. a. s. ef ráðherrann hefur fyrirsjáanlega stofnað heill almennings eða einstaklings í hættu. Í lögnum eru síðan talin upp mörg dæmi þvítíkra brota. Það er skilyrði refsíábyrgðar, að brot þessi séu framin af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi. Refsingin er embættismissir eða sektir. Auk ábyrgðar eftir ráðherraábyrgðarlögnum hefur verið talið, að ráðherrar bæru ábyrgð eftir almennum hegningarlögum, eftir því sem við gæti átt, svo sem hverjir aðrir embættismenn, sbr. 14. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Í ráðherraábyrgðarlögnum er hegning lögð við brotum, sem óttast má af ráðherra sérstaklega, og ákvæði almennra hegningarlaga, um brot í opinberu starfi, ná ekki til. Um ráðherraábyrgðarlögin sérstaklega skal annars eigi rætt hér frekar. Rétt er aðeins að undirstrika þau nánú tengsl, sem óhjákvæmilega hljóta að vera á milli efnisreglna um ráðherraábyrgð annars vegar og réttarfarsreglna í málum á hendur ráðherra hins vegar. Réttarfarsreglurnar, þ. e. a. s. fyrimæli um skipun landsdóms, ákærureglur og ákvæði um málsmeðferð eru í áðurnefndum landsdómslögum, nr. 11 frá 20. okt. 1905, sbr. l. nr. 30 frá 2. nóv. 1914.

Skipun landsdómsins er mjög frábrugðin því sem er um aðra dómstóla hér á landi. Samkvæmt landsdómslögnum skal dómurinn skipaður 30 dómendum, 6 sjálfkjörnum og 24, sem sérstaklega eru kjörnir í dóminn. Hinir sjálfkjörnu dómarar eru 3 hæstaréttardómarar, væntanlega forseti, og tveir hinir elztu að embættisaldri, og 3 af hinum elztu lögfræðingum landsins, er í öðrum embættum sitja, eiga ekki sæti á Alþingi og eru ekki í stjórnarráðinu. Kosningu hinna kjörnu dómenda er eftir 4. gr. landsdómslaganna hagað þannig, að hver sýslunefnd og bæjarstjórn, sem þar er talin, kýs tiltekna tölu innanhéraðs- og innanbæjarmanna eða allar til samans 72 menn. Af þeim 72 kaus efri deild úr 24 með hlutfallskosningu. Af þeim 48, sem þá

eru eftir, voru í sameinuðu þingi 24 valdir með hlutkesti til þess að eiga sæti í landsdómi, en þeir 24, sem eftir voru, urðu varamenn. Upphaflegu dómendurnir áttu að skipa dóminn á meðan þeir fullnægðu kjörgengisskilyrðum, en varamenn skyldi kjósa sjötta hvert ár með sama hætti og aðalmenn voru í öndverðu kosnir, sbr. 8. gr. landsdómsl. Þetta kosningafyrirkomulag er allt of margbrotið og þungt í vöfum, og hefur því reyndin orðið sú, að varamenn í landsdóm hafa ekki verið kosnir síðustu áratugina, enda er sú sýslu- og bæjaskipun, sem lögð er til grundvallar, orðin úrelt að nokkru. Er nú svo komið, að engir kjörnir landsdómsmenn eru til staðar.

Þó að landsdómur sé samkvæmt framanskráðu skipaður 30 dómendum, sitja þeir ekki allir dóminn, er til málssóknar kemur, því að dómurinn er ruddur, sem kallað er, áður en til eiginlegrar málsmeðferðar kemur. Dómruðning fer þannig fram, að sóknari og ákærður eða verjandi hans koma fyrir dómsforseta að viðstöddum 4 vottum á tilteknum stað og stundu, og ryður ákærður 1 af hinum sjálfkjörnu dómendum og 7 af hinum kjörnu, og sóknari 1 af hinum lögskipuðu og 6 af hinum kosnu. Vanræki málsaðilar, annar hvor eða báðir, að ryðja dóminn, ryður forseti dóminn með hlutkesti, eftir því sem með þarf.

Þegar Alþingi hefur samþykkt málshöfðun, kýs það sóknara, er kemur málshöfðunarályktun Alþingis á framfæri við forseta dómsins og annast síðan að öðru leyti allt, er lýtur að sókn málsins. Forseti dómsins skipar ákærðum verjanda. Við meðferð hvers máls kýs dómurinn sér forseta, en þangað til sú kosning hefur farið fram, gegnir forseti hæstaréttar forsetastörfum.

Um sjálfa málsmeðferðina fyrir landsdómi eru nokkrar reglur í landsdómslögum. Þær eru þó ófullkomnar og í sumum tilfellum óljósar. Hefði þar vafalaust þurft að ráða fram úr ýmsum vafaatriðum, ef á lögin hefði reynt í framkvæmd. Málsmeðferðin er í ýmsu frábrugðin því, sem venjulegt er. Að formi til svipar landsdómsmáli til einkamáls á milli sóknara og ákærðs, og sætir að mörgu leyti öðrum reglum en sakamál almennt. Skulu þær sérreglur eigi raktar hér. Þess skal hér aðeins getið, að málflutningur fyrir landsdómi fer fram í heyranda hljóði. Fyrst leggur sóknari fram sönnunargögn sín, útskriftir af vitnaleiðslum og önnur skjöl, færir síðan fram vitni þau, er nærstödd eru; spyr hann þau sjálfur, en ákærðum og verjanda er heimilt að leggja fyrir þau gagnspurningar. Síðan flytur sóknari sókn sína munnlega. Því næst færir ákærður eða verjandi hans á sama hátt fram sín gögn og leiðir vitni. Fer um það að öllu leyti með sama hætti og hjá sóknara. Að því búnu færir verjandi fram munnlega vörn, svo og ákærður sjálfur, ef hann vill. Sóknari á þá rétt á að svara og ákærður eða verjandi hans til að svara aftur. Dómur skal ganga í málinu innan þriggja sólarhringa frá því er sókn og vörn var úti. Dómur er því aðeins lögmætur, að 2 hinna lögskipuðu og 10 hinna kjörnu dómenda, hinir sömu, hlýði á allan málflutninginn og taki þátt í að dæma dóminn. Ákærðum verður ekki gerð refsing, né heldur verða skaðabætur né málskostnaður lagður á hann, nema $\frac{2}{3}$ þeirra dómenda, er taka þátt í að dæma dóminn, séu á eitt sáttir.

Eins og áður segir, er landsdómslögjöfin gölluð á margan hátt, reglurnar um skipun dómsins óþarflega flóknar og þungar í vöfum, fyrirmælin um málsmeðferð ófullkomin og sum ákvæði laganna orðin úrelt. Má ef til vill segja, að það hafi ekki komið að sök, þar sem landsdómur hefur hér aldrei fengið neitt mál til meðferðar. Alþingi hefur aldrei samþykkt málshöfðun á hendur ráðherra, og hefur tillaga um slíka ákæru meira að segja aldrei komið fram. Hættir því mörgum til að gera lítið úr landsdómi og telja landsdómsmeðferð, eins og nú er komið, óraunhæft úrræði til aðhalds ráðherra. Líta þeir sumir hverjir á landsdómslögin og ákvæði stjórnarskrárinnar um ráðherraábyrgð og landsdóm sem dauðan bókstaf.

Satt er það, að refsíábyrgðar ráðherra gætir minna, þar sem þingræðisstjórn er komin í fastar skorður. Þar er málshöfðun gegn ráðherra fyrir sérstökum stjórnardómstóli fátíð. Þörf á slíku úrræði er þar miklu minni. Hin þinglega ábyrgð veitir ráðherrum nauðsynlegt aðhald, og ráðherra, sem meiri hluti þings vill losna við, verður að víkja. Í þingstjórnarlöndum er þingmeirihluti oft samábyrgur ráðherra,

og liggur í hlutarins eðli, að sá meiri hluti samþykkir ógjarna málshöfðun gegn ráðherra. Samt sem áður er það ofmælt, að í þingstjórnarlöndum sé ákvæðum um refsíábyrgð ráðherra og um sérstakan ráðherradóm algerlega ofaukið. Það getur orðið þörf á slíkum úrræðum, þegar sérstaklega stendur á. Vitund um, að sérstakur dómstóll sé tiltækur, ef brot er framið, getur og veitt ráðherra almennt aðhald. Það er því eigi aðeins ástæðulaust heldur og óskynsamlegt, að afskrifa þetta úrræði, sem algerlega gangslaust. Samkvæmt stjórnarskránni á og þarf landsdómur að vera til. Um hann þarf að setja skynsamlega löggjöf. Sú löggjöf þarf að vera þannig úr garði gerð, að dómurinn sé jafnan tiltækur, ef á þarf að halda. Það þarf að sníða helztu agnúana af núgildandi landsdómslögum, svo að þau verði þjálli í framkvæmd. Með frumvarpi því, sem hér liggur fyrir, er stefnt að slíkum lagfæringum á löggjöfinni um landsdóm. Verður gerð nánari grein fyrir þeim hér á eftir í III. kafla. Þó að frumvarpið nái fram að ganga, þarf naumast að gera ráð fyrir að annasamt verði í landsdómi fremur en hingað til. Það er ekki sennilegt, að mikið kveði að landsdómsmálum hér á landi, á meðan búið er við þingstjórnarhætti. En löggjöf um landsdóm og landsdómsmál er jafn eðlileg og sjálfsögð fyrir því. Og löggjöfin getur gert sitt gagn, þó að málin, sem dómstóllinn fær til meðferðar, verði ekki mörg.

II.

Þess er áður getið, að í stjórnarskrám flestra ríkja séu sérstök ákvæði um ráðherraábyrgð, þar á meðal um ákærvald gegn ráðherrum og um sérstakan dómstól — ríkisrétt eða stjórnardóm — til að dæma í málum þeim, er þjóðþing ákveður að höfða á hendur ráðherrum. Slík stjórnarskrárákvæði eiga rætur að rekja til enskra stjórnarháttá. Allt frá því á miðöldum var það viðurkennd regla á Englandi, að konungur væri ábyrgðarlaus í öllum stjórnarmálefnum (The king can do no wrong). Í stað þess voru ráðgjafar konungs taldir bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, og varð ábyrgð á hendur þeim komið fram fyrir almennum dómstólum. Jafnframt komst þó sá háttur á, að neðri deild Parliamentisins gæti kært ráðherra fyrir lávarðadeildinni, er dæmdi í þeim málum. Lávarðadeildin hafði frjálsari hendur en almennir dómstólar. Hún gat eigi aðeins sakkfellt ráðherra fyrir tiltekin embættisbrot heldur og fyrir ráðsmennsku, sem talin var ríkinu skaðsamleg. Þetta sérstaka saksóknarúrræði reyndi þingið að nota til þess að skapa stjórninni aðhald og til þess að knýja hana til að virða stjórnskipun ríkisins. Þetta úrræði var því að nokkru leyti pólitískt eðlis.

Í stjórnarskrár þær, er stjórnfrjálsar þjóðir settu sér í lok átjándu aldar og á níttjándu öldinni, voru tekin ákvæði, er sniðin voru eftir þessari sérstöku ensku saksóknaraðferð gegn ráðherrum (impeachment), en þó með ýmsum breytingum, eins og eðlilegt var. Oftast nær er það ákveðið, að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum í stað þjóðhöfðingjans, sem er ábyrgðarlaus, að ákærvald á hendur ráðherrum sé hjá þjóðfulltrúasamkomunni og að dómsvaldið í málum þjóðþings gegn ráðherrum sé hjá sérstökum dómstóli, eða jafnvel stundum efri deild löggjafarþingsins. Að sjálfsögðu eru ákvæði þessi dálítið breytileg eftir ríkjum, þótt þau séu svipuð í meginráttum og hvíli upphaflega á svipuðum hugmyndum.

Hér á eftir verður gefið örstutt yfirlit um skipun þessara mála í nálægum löndum og fáeinum löndum öðrum, sem upplýsingar eru fyrir hendi um, og Íslendingar hafa, bæði að fornu og nýju, einkum sótt til hugmyndir sínar um stjórnarháttu. Slíkur útdráttur, þótt ófullkominn sé, getur verið gagnlegur bæði til skýringar á og til samanburðar við þær reglur, sem hér hafa gilt og þær, sem stungið er upp á í frumvarpi þessu.

Danmörk.

Samkvæmt grundvallarlögunum frá 1849, § 72, var ríkisréttur Danmerkur skipaður 16 dómendum, kjörnum til fjögurra ára í senn. Af þeim kaus landsþingið 8, en hina 8 tilnefndi hæstiréttur. Stóð sú skipun til 1866. Með hinum endurskoðuðu

grundvallarlögum frá 1866 var gerð sú breyting, sbr. grundvallarlögin § 66, að eftir það skyldi ríkisrétturinn skipaður öllum dómurum hæstaréttar og jafnmörgum landsþingsmönnum sem hæstaréttardómurum. Var sú skipun óbreytt þangað til 1953, er núgildandi grundvallarlög tóku gildi. Um skipun ríkisréttarins eru nú fyrir-mæli í 59. gr. grundvallarlaganna frá 1953, en auk þess eru nánari ákvæði um hann í lögnum um ríkisrétt, nr. 100/1954.

Samkvæmt grundvallarlögnum, § 59, skal ríkisrétturinn skipaður allt að 15 hæstaréttardómurum, hinum elztu að embættisaldri, þ. e. a. s. ef hæstaréttardómarar eru 15 eða færri, þá eru þeir allir dómarar í ríkisrétti, en séu hæstaréttardómarar fleiri en 15, þá eiga þó aðeins 15, hinir elztu að embættisaldri, sæti í ríkisrétti. Auk þess kys svo þjóðþingið með hlutfallskosningu til 6 ára í senn svo marga menn til setu í ríkisréttinum, að tala hinna þjóðþingskjörnu verði jöfn tölu hæstaréttardómaranna, er þar eiga sæti. Ríkisrétturinn er því, eins og nú er, skipaður 30 mönnum, 15 hæstaréttardómurum og 15 mönnum kjörnum af þjóðþinginu. Fyrir hvern þingkjörinn dómara eru og kosnir tveir varamenn. Hinir þingkjörnu dómarar mega ekki vera þjóðþingsmenn.

Ríkisrétturinn kys sér sjálfur formann og varaformann.

Við meðferð einstaks máls geta dómendur orðið færri en að framan greinir. Í fyrsta lagi gildir sú regla, að ef einhver eða dómurum hæstaréttar geta ekki tekið þátt í meðferð máls eða dómsuppsögu, þá skal tilsvarendi tala þingkjörinna dómenda vikja. Samkvæmt ríkisréttarlögnum gildir hliðstæð regla, ef þingkjörinn dómari getur eigi tekið þátt í meðferð málsins, og hvorugum varamanni hans er til að dreifa, þ. e. a. s. að þá skal sá hæstaréttardómari, sem yngstur er að embættisaldri, vikja.

Aldrei mega færri en 18 dómendur sitja í ríkisrétti.

Hinir þingkjörnu dómendur fara með mál, þar til því er lokið, enda þótt kjör-tímabil þeirra hafi runnið út, meðan á meðferð þess stóð. Hliðstæð ákvæði eru ekki um hæstaréttardómara, sem lætur af störfum. Hæstaréttardómari, sem fer frá, á því væntanlega um leið að hætta dómsstörfum í ríkisrétti, og eigi myndi eftirmanni hans heimilt að taka þátt í meðferð þess ríkisréttarmáls, sem þegar er byrjað.

Ríkisrétturinn dæmir í málum þeim, sem þjóðþing eða konungur ákveður að höfða á hendur ráðherra. Með samþykki þjóðþingsins getur og konungur látið sak-sækja aðra en ráðherra fyrir ríkisrétti, ef um er að ræða afbrot, sem telja má ríkinu sérstaklega hættuleg. Á rétt konungs til málshöfðunar fyrir ríkisrétti mun aldrei hafa reynt í framkvæmd.

Um málsmeðferðina í höfuðdráttum skal þetta fram tekið: Skipaður er sækjandi málsins og verjandi, og er sá fyrrnefndi kosinn af þjóðþinginu, er það ákveður málshöfðun, en aðalreglan er sú, að dómsforseti skipi hinn síðarnefnda. Sækjandi hlutast til um útgáfu stefnu, semur ákæruskjal, gerir skrá yfir vitni og aðra þá, er hann óskar að skýrsla sé tekin af, og leggur hann gögn þessi fram við þingfestingu málsins. Enn fremur leggur hann þá fram endurrit undirbúningsrannsóknar, ef fram hefur farið. Varnaraðila er veittur hæfilegur frestur til að leggja fram skjöl þau og önnur gögn, er hann ætlar að byggja vörn sína á, svo og skrá yfir menn þá, er hann óskar að skýrsla sé af tekin.

Dómsforseti ákveður síðan í samráði við sækjanda og verjanda, hvenær dóm-þing skuli háð til vitnaleiðslu. Eru all ýtarlegar reglur settar í ríkisréttarlögnum um vitni og vitnaskýrslur, og skulu þær hér ekki raktar, en aðalreglan er sú, að sækjandi og verjandi spyrja vitni, en þó getur bæði dómsforseti og aðrir dómarar beint spurningum til vitnis. Að gagnaöflun lokinni fer fram munnlegur málflutningur.

Málsmeðferð öll, að dómaraáðstefnum og atkvæðagreiðslum undanskildum, fer fram í heyranda hljóði, nema þar frá sé gerð sérstök undantekning af réttinum.

Dómur er uppkveðinn í beinu framhaldi af málflutningnum. Þó getur dómurinn, ef nauðsynlegt þykir, frestað atkvæðagreiðslu þar til næsta virkan dag.

Ákærður verður aðeins dæmdur fyrir það atferli, sem í ákæruskjali greinir. Aftur á móti er dómurinn ekki bundinn við refsikröfur sækjanda.

Dómurinn er byggður á forsendum. Birta skal atkvæðatölu, en án nafna dómara. Dómsmálaráðherra sér um fullnustu dómsins.

Málskostnaður fellur á ríkissjóð, þegar enginn sérstakur er dæmdur til að greiða hann.

Í Danmörku eru engin sérstök ráðherraábyrgðarlög. Hafa þó oft komið fram tillögur um setningu þeirra. Árið 1939 voru samþykkt sérstök ráðherraábyrgðarlög, en þau öðluðust aldrei lagagildi, þar sem þau voru tengd grundvallarlagafrumvarpinu 1939, sem féll vegna þess, að það náði ekki tilskildum meirihluta við þjóðar-atkvæðagreiðslu. Um refsíábyrgð ráðherra í Danmörku fer því eftir reglum almennra hegningarlaga. Að undanfögnu hefur setið þar á rökstólum sérstök stjórnskipuð nefnd til að athuga um setningu ráðherraábyrgðarlaga. Hefur hún nýlega skilað ýtarlegu álit. Telur meiri hluti nefndarinnar (12 af 13) eigi ástæðu til að setja sérstök ráðherraábyrgðarlög, en minni hlutinn telur hins vegar rétt að setja slík sérlög.

Í Danmörku hefur ríkisrétturinn fengið samtals 4 mál til meðferðar, hið fyrsta árið 1855, tvö 1877 og hið síðasta 1909. Í öllum tilfellum var um að ræða málshöfðun gegn ráðherrum, sem þegar höfðu látið af embætti. Þrjú fyrstu málin voru öðrum þræði af pólitískum toga spunnin. Aðeins í einu málinu var sakfelld, dæmt í 1000 kr. sekt.

Auk þess hefur fimm sinnum komið fram tillaga á þingi um ákæru á hendur ráðherra og ríkisréttarmálssókn, þ. e. á þingunum 1854–55, 1865, 1936, á árunum eftir síðari heimsstyrjöldina og 1959–60. Hér eru hvorki tók á né ástæða til að rekja þessi mál.

Noregur.

Um ráðherraábyrgð eru nokkur almenn ákvæði í stjórnarskrá Noregs, sbr. 5., 30. og 31. gr. Í 2. málsg. 86. gr. stj.skr. segir, að nánari reglur um ákæru Óðalsþingsins skuli settar í lögum. Er þar átt við, að sett skuli sérstök ráðherraábyrgðarlög. Gilda nú um það efni l. nr. 1 frá 5. febrúar 1932 um refsingu fyrir sakir, er sóttar skulu fyrir ríkisrétti („om straff for handlinger som påtales ved Riksrett“).

Réttarfarsreglur um ráðherraábyrgð eru í 86. og 87. gr. stj.skr. Í 20. gr. stj.skr. eru auk þess fyrirmæli um náðun. Nánari reglur um það efni eru svo í lögnum um ríkisrétt, l. nr. 2 frá 5. febrúar 1932 („om rettergangsmåten i riksrettssaker“).

Ríkisrétturinn dæmir í málum þeim, er Óðalsþingið ákveður að höfða á hendur ráðherrum, hæstaréttardómurum eða þingmönnum fyrir refsivert atferli í starfi. Ríkisrétturinn er í sjálfu sér skipaður öllum lögbingsmönnum og reglulegum hæstaréttardómurum, en í hverju einstöku máli er það aðeins tiltekin tala lögbingsmanna og hæstaréttardómara, er situr í ríkisrétti.

Fyrir stjórnarskrárbreytinguna 1932 var ríkisrétturinn skipaður 31 lögbingsmanni og 9 hæstaréttardómurum, en ákærður hafði rétt til að ryðja ákveðinni tölu dómenda, þó svo, að aldrei skyldu færri en 15 sitja í dómi. Samkvæmt nügildandi reglum er skipun dómsins í einstöku máli ákveðin með þeim hætti, að bæði sóknari og ákærður ryðja svo mörgum lögbingsmönnum og hæstaréttardómurum, að eftir sitji 21 dómari, þar af 14 lögbingsmenn og 7 hæstaréttardómarar. Forseti lögbingsins er forseti ríkisréttar, en sé honum rutt eða hann vanhæfur, velja lögbingsmenn þeir, er eftir sitja, nýjan forseta úr sínum hópi. Sé hæstaréttarforseta rutt eða sé hann vanhæfur eða hafi forföll, kemur í hans stað sá hæstaréttardómari, sem er elstur að embættisaldri.

Þegar mál er tekið til dóms, eru dregnir út með hlutkesti 6 dómarar — 4 lögbingsmenn og 2 hæstaréttardómarar — þannig að í dómsuppsögu taka aðeins þátt 15 dómendur, 10 lögbingsmenn og 5 hæstaréttardómarar.

Ríkisréttur er því aðeins dómbær, að 10 dómendur hið fæsta hafi setið í dómi og dæmi málið. Skiptir eigi máli hverjir dómendur það eru, hvort þeir eru úr hópi

lögþingsmanna eða hæstaréttardómara. Samkvæmt því getur ríkisrétturinn verið dómbær, þó að enginn hæstaréttardómaranna sitji í dóminum. Aftur á móti getur ríkisréttur aldrei orðið dómbær með hæstaréttardómurinum einum. Séu eigi 10 ríkisréttardómendur til staðar, verður rétturinn að hætta störfum, og málatilbúnaður verður þá ónýtur. Hins vegar er talið, að Óðalsþingið geti tekið það mál upp af nýju, og lagt það fyrir ríkisrétt, sem væri löglega skipaður.

Sá lögþingsmaður, sem sæti hefur tekið í ríkisrétti, situr þar þangað til meðferð þess máls er lokið, enda þótt kjörtími hans sem þingmanns hafi áður runnið út. Falli þingmennskuumboð hans niður af öðrum ástæðum, svo sem vegna þess að hann missir kjörgengi, lætur hann hins vegar þegar af starfi í ríkisréttinum. Hæstaréttardómari, sem lætur af starfi, hvort heldur er fyrir aldurs sakir eða af öðrum ástæðum, hættir jafnskjótt sem dómari í ríkisrétti. Almennar vanhæfisástæður eiga við um dómara í ríkisrétti.

Málflutningur fyrir ríkisrétti er munnlegur, og dómþing öll háð í heyranda hljóði, nema sérstaklega standi á og rétturinn ákveði, að þing skuli haldin fyrir luktum dyrum.

Vitnaleiðslur og önnur gagnaöflun fer fram fyrir ríkisréttinum sjálfum, nema rétturinn ákveði, að tiltekinna gagna skuli aflað með atbeina viðkomandi héraðsdóms. Enn fremur getur ríkisrétturinn ákveðið, ef hagkvæmt þykir, að vitnaleiðsla fari fram fyrir sérstakri dómnefnd, er dómendur kjósa úr sínum hópi, og í skulu vera 3 dómendur hið fæsta, þar af einn hæstaréttardómari, er stýrir vitnaleiðslunni.

Um vitnaskyldu, mats- og skoðunargerðir, vitnastefnur og vitnaskýrslur gilda annars hinar almennu reglur í lögum um einkamál.

Refsing og skaðabætur verða því aðeins dæmdar, að meiri hluti dómenda sé því samþykkur. Séu atkvæði jöfn um önnur atriði, ræður atkvæði forseta.

Að því leyti sem réttarfarsreglur eru eigi fastákveðnar í lögnum, getur ríkisrétturinn hagað málsmeðferð á þann hátt, er hann telur hallkvæmast, enda sé eigi brotið í bág við almennar réttarfarsreglur.

Í lögnum eru einnig nokkur ákvæði um einstök atriði í málsmeðferðinni. Skal þeirra aðeins litillega getið.

Þegar Óðalsþingið hefur samþykkt málshöfðun, kýs það saksóknarnefnd, sem hefur það hlutverk að fylgjast með undirbúningi málsins og málsmeðferð fyrir hönd Óðalsþingsins. Enn fremur kýs Óðalsþingið einn eða fleiri saksóknara.

Ákærður getur krafizt þess, að sér sé skipaður verjandi sá, er hann óskar eftir. Séu tveir eða fleiri sóttir í sama máli, á hvor þeirra eða hver rétt á verjanda. Það er forseti hæstaréttar, sem skipar verjanda. Sé ósk um nafngreindan verjanda eigi borin fram innan tilskilins frests, er verjandi skipaður án ábendingar.

Dómsforseti kveður réttinn saman og annast um, að dómendur og starfsmenn réttarins vinni dómaraeið og tilskilið þagnarheit. Dómsforseti beinir því næst þeirri spurningu til aðila, hvort þeir geti bent á nokkrar sérstakar vanhæfisástæður hjá einstökum dómendum. Að því búnu fer fram dómruðning.

Í 21.—23. gr. laganna eru fyrirmæli um atvikalýsingu málflytjenda, yfirheyrslu ákærðs og vitna og um sjálfan málflutninginn.

Aðalreglan er sú, að forseti hæstaréttar stýri vitnaleiðslu, ef hún fer fram fyrir dóminum fullskipuðum. Rétturinn getur þó leyft sækjanda og verjanda að spyrja beint. Sækjandi og verjandi eiga að hafa sýnt hvor öðrum skjöl þau og önnur gögn, er þeir hyggjast leggja fram.

Þegar gagnaöflun er lokið, getur rétturinn, ef óskað er, veitt hæfilegan frest til undirbúnings munnlegum málflutningi. Sækjandi og verjandi tala tvisvar. Enn fremur mega bæði ákærður og saksóknarnefndarmenn Óðalsþingsins taka til máls.

Þegar málflutningi er lokið, er málið tekið til dóms. Síðan fer fram hlutkesti um það hverjir dómendur eigi að víkja úr dómi, þannig að eftir sitji aðeins 15 dómendur samkvæmt framansögðu.

Dómarar ganga síðan á ráðstefnu. Fer ráðstefna þeirra og atkvæðagreiðsla fram fyrir luktum dyrum. Skal atkvæðagreiðsla fara fram í síðasta lagi innan viku frá því málið var dómtekið. Hæstaréttardómarar — að forseta undanskildum — greiða fyrst atkvæði, síðan lögbingsmenn, þá forseti hæstaréttar og síðast dómsforsetinn. Hver dómari gerir grein fyrir atkvæði sínu, þó svo að hann getur vísað til þegar fram kominnar greinargerðar. Dómurinn er lesinn af forseta í heyranda hljóði. Atkvæðagreiðslan er birt, annað hvort með upplestri eða á annan hátt eftir ákvörðun dómsins.

Ríkisrétturinn getur dæmt ákærðan til greiðslu málskostnaðar.

Ríkisstjórnin sér um fullnustu dómsins.

Samkvæmt 2. málgr. 20. gr. stj.skr. er náðunarréttur konungs takmörkum bundinn.

Ríkisréttur Noregs hefur fengið til meðferðar samtals 8 mál, þar af 6 á árabílinu frá 1814—1845, þ. e. a. s. áður en þingræðið var viðurkennt. Sjöunda ríkisréttarmálið, málið gegn ráðuneyti Selmers, átti sér stað árið 1884. Með því máli var þingræðið í raun og veru leitt til öndvegis í Noregi. Síðan hefur ríkisrétturinn aðeins fengið eitt mál til meðferðar. Það var á árunum 1926—27.

Svíþjóð.

Um ráðherraábyrgð eru nokkur fyrirmæli í stjórnarlögunum (Regeringsformen), sbr. 2. mgr. 9., 38., 106. og 107. gr. Samkvæmt 106. gr. stjórnarlaganna ákveður stjórnarskrárnefnd (Konstitutionsutskottet), hvort mál skuli höfðað gegn ráðherra. Gert er ráð fyrir sérstökum ráðherraábyrgðarlögum. Í ráðherraábyrgðarlögunum eru talin upp ýmis brot, einkanlega gegn stjórnarlögunum, sem varða ráðherra refsíábyrgð. Auk þess er þar almenn ábyrgðarregla, sem sýnist að visu nokkuð óákveðin. Almenn refsilagaákvæði virðast ekki talin eiga við um refsíábyrgð ráðherra. Á ráðherraábyrgðarlögum þessum hafa ekki verið gerðar teljandi breytingar, og eru nú ýmis ákvæði þeirra úrelt orðin.

Eins og áður er sagt, er það stjórnarskrárnefnd, sem tekur ákvörðun um málshöfðun, en Justiteombudsmannen annast að öðru leyti um ákæru og sókn sakar fyrir ríkisrétti.

Um skipun ríkisréttar eru fyrirmæli í 102. gr., sbr. 106. gr. stjórnarlaganna. Þegar ríkisrétturinn fer með mál á hendur ráðherrum, er hann skipaður eftirtöldum aðilum: Forseta Svea hovrátt, forsetum allra stjórnardeilda ríkisins („presidenterna uti alla rikets kollegier“), fjórum hæstaréttardómurum, yfirmanni hersins, flotaforingjanum í Stokkhólmi, tveimur elztu dómurum í Svea hovrátt og hinum elzta ráðsmanni í hverri af stjórnardeildum ríkisins („det äldsta råd i varje av rikets kollegier“). Sökum breytinga þeirra, sem átt hafa sér stað á stjórnarkerfi ríkisins frá því stjórnarlögin voru sett, 1809, ríkir allmikil óvissa um það, hvernig nú á að skipa ríkisréttinn, en á það atriði hefur ekki reynt síðast liðin hundrað ár. Þar sem skipun þessara mála er svo óljós, og að því er virðist úrelt, verður hún eigi rakin hér nánar.

Ríkisréttur Svíþjóðar hefur fengið 5 mál til meðferðar, þ. e. 1817—18, 1823, 1834—35, 1840—41 og 1853—54.

Skipun þessara mála hefur verið nokkuð til athugunar og umræðu í Svíþjóð að undanförmu, einkum hin sérstöku ráðherraábyrgðarlög, en ekki er enn vítað, hvort sú athugun leiðir til lagabreytinga.

Finnland.

Ákvæði um ábyrgð ráðherra eru í 47. og 59. gr. stjórnarlaganna (Regeringsformen), 46. gr. ríkisþingslaganna („riksdagsordningen“) og í tvennum lögum öðrum, er hafa gildi, sem grundvallarlög, þ. e. l. nr. 273 frá 25. nóv. 1922, um rétt ríkisþingsins til að rannsaka lögmæti embættisathafna ráðherra og ríkissaksóknara, og l. nr. 274 frá 25. nóv. 1922 um ríkisrétt.

Í 7. gr. 1. 273/1922 er með almennum orðum tilgreint það atferli, sem varðar ráðherra ábyrgð, en þar er ekki að finna neina nánari skilgreiningu á þeim brotum.

Mál gegn ráðherrum út af brotum á framangreindum ákvæðum eru höfðuð fyrir ríkisrétti Finnlands. Samkvæmt 1. 274/1922 er ríkisréttur skipaður bæði embættismönnum og þingkjörnum dómendum. Í dóminum eiga sæti: Forseti hæstaréttar, sem jafnframt er forseti ríkisréttarins, forsetar allra yfirréttta landsins („hovrätter“), einn lögfræðiprófessor og sex þingkjörnir menn. Ákærvaldið er í höndum ríkisþingsins eða forseta landsins. Umboðsmaður ríkisþingsins er ákærandi, ef þingið ákveður málshöfðun, en ríkissaksóknarinn fer með ákærvaldið fyrir hönd forseta. Stjórnarskrárnefnd þingsins skal láta í té álit um mál, áður en ríkisþingið tekur ákvörðun um málshöfðun.

Frá því 1922 hefur ríkisréttur fengið til meðferðar 3 mál á hendur ráðherrum, þ. e. 1933, 1952 og nú síðast 1960.

Bretland.

Í Englandi verður ábyrgð á hendur ráðherrum komið fram fyrir almennum dómstólum með venjulegum hætti, þ. e. a. s. þeir verða saksóttir sem hverjir aðrir embættismenn. En jafnframt hefur hin sérstaka saksóknaraðferð — hin svokallaða „impeachment“ ákæra —, sem áður er getið, verið talin heimil, er ráðherrar eiga í hlut, en þá fer neðri deild Parliamentisins með ákærvaldið, en dómssvaldið er hjá lávarðadeildinni. Þá þarf ákæran ekki að því er virðist, að vera einskorðuð við tiltekin brot. Þessi sérstaka saksóknaraðferð gegn ráðherra hefur þó ekki verið notuð síðan árið 1805, en tíðkaðist hins vegar allmikið áður fyrr, svo sem áður er að vikið, og varð í raun réttri fordæmi hinna sérstöku reglna, er víða gilda um ráðherraábyrgð og landsdóms- eða ríkisréttarmeðferð. Vegna þess hve langt er um liðið síðan þessi leið var farin, draga sumir í efa, að hún sé lögheimil lengur. Það mun þó vera ríkjandi skoðun, að enn sé heimilt að gripa til þessa úrræðis, ef á þarf að halda.

Í Englandi eru engin sérstök lög um ábyrgð ráðherra.

Holland.

Samkvæmt stjórnarskránni er ákærvald gegn ráðherrum í höndum konungs eða neðri deildar þingsins. Einnig eru um það ákvæði í lögum frá 22. apríl 1855. Slík mál eru dæmd af hæstarétti. Skulu 10 dómendur æðsta dómstólsins taka þátt í meðferð máls og dómsuppsögu. Hafi neðri deild þingsins ákveðið að höfða ekki mál, er konungur við þá ákvörðun bundinn, og getur þá eigi heldur ákært. Málið virðist fyrst rannsakað af sérstakri rannsóknarnefnd, er báðar þingdeildar kjósa.

Sérstök lög eru um ábyrgð ráðherra. Eru þau frá 22. apríl 1855. Þar er að finna ýtarleg fyrirmæli um atferli það, er getur varðað ráðherra refsingu eða skaðabótum. Refsing getur verið fangelsi, frá 3 mánuðum og allt að 3 árum, embættismissir og brottvisun úr landi um tiltekið árabíl. Það hefur aldrei komið til saksóknar samkvæmt þessum lögum, enda virðast sum ákvæði þeirra orðin nokkuð úrelt.

Belgía.

Samkvæmt 90. gr. stjórnarskrárinnar hefur fulltrúadeildin rétt til að ákæra ráðherra fyrir áfrýjunardómstólnum, sem fer með málið og dæmir það. Konungur fer hins vegar ekki með ákærvald gegn ráðherrum.

Eftir 2. mgr. 90. gr. stjórnarskrárinnar skal ákveðið í lögum, hvaða atferli varði ráðherra refsingu. Enn fremur skal þar ákveðið, hverjar refsingar megi dæma, svo og þær réttarfarsreglur, sem nota á. Í 139. gr. stjórnarskrárinnar er auk þess boðið, að ábyrgð ráðherra og annarra embættismanna skuli skipað með lögum svo fljótt sem tök eru á. Þrátt fyrir þetta boð, hafa aldrei verið sett sérstök ráðherra-ábyrgðarlög.

Samkvæmt upplýsingum þeim, sem fyrir hendi eru, hefur aðeins einu sinni verið höfðað mál gegn ráðherra fyrir áfrýjunardómstólnum. Var það 1848.

Frakkland.

Samkvæmt stjórnarskránni frá 1958 gilda um ríkisrétt svipaðar reglur og lög-leiddar voru með stjórnarskránni frá 1946. Ákvörðun um saksókn gegn ráðherrum skal samþykkt í báðum þingdeildum. Dómsvaldið er í höndum ríkisréttar. Er hann skipaður 24 dómendum, og velur fulltrúadeildin og öldungadeildin hvor um sig 12 dómsmenn úr sínum hópi til að skipa dóminn. Um dómstólinn gilda sérstök lög frá 2. jan. 1959. Samkvæmt þeim lögum verða kröfur einkaréttarlegs eðlis ekki hafðar uppi fyrir ríkisrétti. Skaðabótamál, sem kynnu að verða höfðuð á hendur ráðherra, eftir að hann hefur verið sekur fundinn af ríkisrétti, verða aðeins höfðuð fyrir almennum dómstólum. Engin sérstök lög eru til um ábyrgð ráðherra. Til málsóknar fyrir ríkisrétti hefur hvorki komið samkvæmt núgildandi stjórnarskrá né stjórnarskránni frá 1946.

Ítalía.

Samkvæmt 96. gr. stjórnarskrár Ítalíu er ákærvald gegn ráðherrum í höndum þingsins. Stjórnlagadómstóllinn dæmir þau mál, sem þingið ákveður að höfða gegn ráðherrum, sbr. 134. gr. stj.skr. Stjórnlagadómstóllinn hefur einnig önnur verkefni, sem hér skipta eigi máli. Þegar stjórnlagadómstóllinn fer með mál á hendur ráðherrum, er bætt við 16 dómendum, sem kjörnir eru af þinginu. Eiga þeir dómendur að fullnægja kjörgengisskilyrðum til efri deildarinnar.

Í Ítalíu eru engin sérstök ráðherraábyrgðarlög. Um ráðherra gilda almennar reglur um refsí- og skaðabótaábyrgð. Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar geta þó dómstólar þyngt refsingu allt að þriðjung, þegar ráðherra á í hlut og um stórfelld brot er að ræða. Má þá fara út fyrir hinn lögákveðna refsiramma.

Vestur-Þýzkaland.

Samkvæmt 61. gr. stjórnarskrár sambandslýðveldisins getur bæði sambandsþingið og sambandsráðið kært forseta sambandslýðveldisins fyrir stjórnlagadómstólnum fyrir að hafa brotið stjórnarskrána og önnur lög sambandslýðveldisins af ásettu ráði. Samþykkt slíkrar ákæru krefst aukins meiri hluta. Stjórnlagadómstóllinn getur tekið ákvörðun um embættismissi, en hvorki dæmt í refsingu né skaðabætur.

Sambandskanslarinn — forsætisráðherrann — ber pólitíska ábyrgð gagnvart sambandsþinginu, er getur vottað honum vantraust, og verður þá forsetinn að veita honum lausn, en nýr kanslari er valinn.

Einstökum ráðherrum virðist ekki verða vottað vantraust. Þeir bera aðeins ábyrgð gagnvart kanslaranum, er ræður því hverja ráðherra hann tekur í ráðuneytið. Sambandsþingið sýnist hvorki geta kært kanslarann né einstaka ráðherra fyrir stjórnlagadómstólnum. Um sérstaka refsíábyrgð ráðherra virðist ekki að ræða. Um ábyrgð þeirra vegna embættisbrota sýnast því almennar reglur um embættismenn gilda.

Austurríki.

Ákærvald gegn ráðherrum er í höndum þjóðaráðsins (sambandsþingsins), en dómsvaldið er hjá stjórnlagadómstólnum, sem jafnframt hefur ýmis önnur verkefni. Í stjórnlagadómstólnum eiga sæti 14 dómendur. Ríkisforsetinn skipar dómendur, en þrír þeirra eru skipaðir eftir tillögu þjóðaráðsins, aðrir þrír eftir tillögu sambandsráðsins en hinir átta samkvæmt tillögu stjórnar sambandslýðveldisins. Engin sérstök ráðherraábyrgðarlög hafa verið sett, en í sambandsstjórnarskránni eru nokkrar efnisreglur um ábyrgð ráðherra.

Ekkert mál á hendur ráðherrum hefur verið höfðað fyrir stjórnlagadómstólnum.

Niðurstöður.

Af framanskráðum upplýsingum um ráðherraábyrgð og saksókn gegn ráðherrum í nokkrum ríkjum verða eftirfarandi ályktanir dregnar:

Samkvæmt stjórnlögum er ákærvald út af embættisbrotum eða stjórnarframkvæmd ráðherra víðast hvar í höndum viðkomandi þjóðþings eða neðri deildar þess (þjóðfulltrúasamkomunnar). Í málum þeim, er þjóðþing ákveður að höfða á hendur ráðherrum dæmir oftast nær sérstakur dómstóll. Í undantekningartilfellum fer æðsti dómstóllinn (Holland og Belgía) eða efri deild þjóðþingsins (Bretland) með slík mál. Þar sem sérstökum dómstóli eru fengin mál þessi til meðferðar, eru ákvæði um skipun hans undantekningarlítið í sjálfri stjórnarskránni eða sérstökum stjórnlögum. Þjóðþingið — hið pólitíska vald — á að jafnaði beinan þátt í skipun dómsins. Í dómstólnum sitja því eigi aðeins lögfræðimenntaðir embættismenn, heldur og menn kjörnir af þjóðþinginu, þ. e. í raun og veru af hinum pólitísku flokkum.

Landsdóms- eða ríkisréttarmál eru mjög fágæt í öllum þessum löndum og fer heldur fækkandi að því er virðist, einkanlega eftir að þingstjórnarhættir hafa náð öruggri fótfestu. Í Noregi hafa verið 8 slík mál, þar af aðeins 1 á þessari öld. Í Danmörku hafa 4 mál verið dæmd af ríkisrétti og þar af aðeins 1 á þessari öld. Í Svíþjóð hefur ríkisréttur fengið 5 mál til meðferðar, hið síðasta árið 1854. Í Belgíu hefur 1 mál verið dæmt, og var það árið 1848. Síðasta mál þessarar tegundar í Englandi var dæmt 1805. Finnland er að því er virðist eina landið, þar sem slík mál hafa verið á ferðinni á síðustu árum. Þar hafa verið til meðferðar 3 mál frá því 1922.

Sérstök ráðherraábyrgðarlög eru í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Hollandi, en þau virðast sum orðin nokkuð úrelt.

Sums staðar hefur þetta úrræði haft verulega pólitíska og stjórnskipulega þýðingu, svo sem í Noregi áður fyrr. Nú á dögum virðist úrræðis þessa hins vegar gæta fremur lítið í reynd, að minnsta kosti víðast hvar. Hin þinglega ábyrgð hefur að nokkru leyti leyst það af hólmi. Sumir stjórnlagafraeðingar gera því heldur lítið úr raunhæfri þýðingu þeirra stjórnarskrárákvæða, sem hér er um að ræða.

III.

Í frumvarpi því, sem hér liggur fyrir, er gerð gagnger breyting á skipun landsdóms. Er hún gerð óbrotvari og viðráðanlegri í framkvæmd. Jafnframt er reynt að fullnægja ýtrustu kröfum um réttaröryggi, án þess þó að sleppt sé því pólitíska ívafi, sem frá upphafi hefur tíðkapt í því líkum dómstólum.

Samkvæmt frumvarpinu skal landsdómur skipaður 15 dómendum, þar af eru 7 embættismenn með lagaþekkingu og dómara-reynslu sjálfkjörnir, en 8 dómendur eru kjörnir af sameinuðu Alþingi. Sjálfkjörnu dómara-rnir eru: hæstaréttardómara-rnir allir, yfirsakadómara-rnir í Reykjavík og forseti lagadeildar Háskólans. Hugsanlegt hefði verið að takmarka hina lögskipuðu dómendur við hæstaréttardómara eina, sbr. ríkisrétt Dana, en þar sem hæstaréttardómara-rnir eru aðeins fimm, þykir þó réttara og öruggara að bæta við tveim embættismönnum. Virðist þá eðlilegt að taka tvo áðurgreinda embættismenn, enda séu þeir ekki alþingismenn, en alþingisseta og dómara-starf í landsdómi er ósamrýmanlegt eftir frumvarpinu. Ætla verður að yfirsakadómara-rnir í Reykjavík sé jafnan allra manna kunnugastur sakamála-meðferð, og virðist hann því sjálf-sagður til setu í dómnum, ef á annað borð er farið út fyrir Hæstarétt. Það virðist og vel viðeigandi, að lagakennari eigi sæti í dómnum. Lagaprófessorar eru varadómendur í Hæstarétti og hafa því að jafnaði staðgöða reynslu í dómara-störfum, en hafa auk þess þá fræðimannlegu þjálfun, sem að gagni má koma í slíkum dómi, sbr. ríkisrétt Finna. Hér hefur forseti lagadeildar verið valinn, en vitaskuld hefði mátt hugsa sér að hafa annan hátt á, t. d. að lagakennara-rnir veldu

einn úr sínum hópi í dóminn, eða að binda dómsetu við prófessorinn í stjórnskipunarrétti eða prófessorinn í refsirétti.

Hinir alþingiskjörnu dómendur skulu kosnir með hlutfallskosningu til 6 ára í senn. Þykir heppilegra að hafa þá skipun heldur en láta hvert nýkjörið þing velja þá. Þeir mega ekki vera alþingismenn, en kjörgengisskilyrði þeirra eru annars talin í 3. gr., og eru að mestu hin sömu og nú. Jafnmargir varamenn skulu kosnir með sama hætti.

Leikmenn eru að visu eða geta verið fjölmennari í dóminum en hinir sjálfkjörnu löglærðu dómáramur. Með tilliti til þess, hvernig kosningu í dóminn er háttað, svo og til lengdar kjörtímabilsins, virðist útilokað, að einhliða pólitísk sjónarmið verði ráðandi í dóminum.

Hæstaréttarforseti er sjálfkjörinn forseti landsdóms. Fer bezt á því. Þá er og gert ráð fyrir því, að hæstaréttarritari gegni dómritarastarfi við landsdóm. Er það nýmæli, þar eð um það efni eru engin ákvæði í núgildandi landsdómslögum.

Dómruðningu er hér algerlega sleppt, enda tíðkast hún almennt ekki lengur hjá íslenskum dómstólum. Er hún og ástæðulaus, því að gert er ráð fyrir, að dómari viki sæti, ef hann er samkvæmt almennum dómsskparreglum vanhæfur til meðferðar máls.

Þó að landsdómur sé skipaður 15 dómendum, er ekki óhjákvæmilegt, að þeir taki allir þátt í meðferð hvers einstaks máls. Aldrei má þó setja dóm með færri dómendum en 10, enda séu á meðal þeirra að minnsta kosti 4 hinna sjálfkjörnu dómenda. Og landsdómur er ekki bær að fara með mál og dæma það, nema að minnsta kosti 10 dómáramur hinir sömu hlýði á alla sókn og vörn málsins og taki þátt í að dæma það, og skulu þar af vera 4 hinna löglærðu og lögskipuðu dómara hið fæsta. Leiðir af þessu, að landsdómur verður óstarfhæfur, ef ekki eru að minnsta kosti 10 dómáramur tiltækir, þar af minnst 4 hinna sjálfkjörnu dómenda. Verður því að fresta málsmeðferð eða jafnvel fella mál niður, ef nægilega margir dómendur geta ekki mætt eða forfallast svo meðan málsmeðferð stendur yfir. Vitaskuld ber að kveðja til varamenn, ef þeirra er kostur.

Um sækjanda máls og verjanda eru svipuð ákvæði og í núgildandi lögum, en þó nokkru ýtarlegri og fyllri. Það er þó nýmæli, að skipaður verjandi skuli vera úr hópi hæstaréttarlögmannna. Hliðstæð krafa er ekki gerð til saksóknara, sem Alþingi kys, en líklegt er þó, að lögfræðingur verði þar fyrir valinu, enda sókn málsins naumast á færi annarra en löglærðra manna. Um skyldur saksóknara og verjanda eru ýtarlegri fyriræli en í núgildandi lögum. Það er skylda saksóknara að leita allra fánlegra sannana fyrir kæruatriðum, hann undirbýr gagnasöfnun og rannsókn í málinu og gerir tillögur til landsdóms um viðeigandi ráðstafanir til að leiða hið sanna í ljós. Það er hlutverk verjanda að draga fram allt, er verða má sakborningi til sýknu eða málsbóta og að gæta hagsmuna ákærðs í hvívetna. Fyrirmæli um sækjanda og verjanda eru annars í samræmi við meginreglur réttarfarslaga og þurfa ekki skýringar.

Það er nýmæli, að Alþingi kys 5 menn úr sínum hópi — saksóknarnefnd — til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara til aðstoðar. Skal saksóknari hafa sem nánasta samvinnu við saksóknarnefnd Alþingis. Það þykir eðlilegt að gefa Alþingi, sem fer hér með ákæruvaldið, kost á því að fylgjast með þessum hætti með saksókninni. Er slíkt í senn saksóknara styrkur og aðhald. En eins og nú er, hefur Alþingi engin skipti af málinu, eftir að það hefur kjörið sóknara. Með kjöri saksóknarnefndar fær Alþingi hins vegar sérstaka fulltrúa til að fylgjast með saksókninni og ýta á eftir henni, ef þörf gerist.

Dómþing landsdóms skulu að jafnaði háð í heyranda hljóði. Þegar sérstaklega stendur á, getur þó landsdómur með úrskurði kveðið á um þinghald fyrir luktum dyrum, sbr. 12. gr.

Um útgáfu stefnu og birtingu eru nokkru ýtarlegri ákvæði en í núgildandi lögum, en ekki þurfa þau fyriræli skýringa við.

Sérstök ákvæði um rannsókn tiltekinna málsatriða fyrir héraðsdómi og um rannsóknarúrræði, svo sem leit, hald muna eða gæzluvarðhald, sem grípa má til, eru í 22. og 23. gr. Getur dómsforseti tekið ákvarðanir um þær ráðstafanir, ef þeirra er talin þörf, áður en landsdómur kemur saman.

Um meðferð máls fyrir landsdómi eru miklu ýtarlegri reglur en í nágildandi lögum. Er þar þó byggt á svipuðum grundvallarreglum og áður. Gilda að ýmsu leyti aðrar reglur um landsdómsmál en um venjuleg sakamál. Rannsókn fyrir dómi fer hér eigi fram áður en mál er höfðað. Aðilar máls eða málflytjendur annast gagnasöfnun, en landsdómur rannsakar eigi málið ex officio. Er að þessu leyti fylgt sömu meginreglum og nú gilda. Eru landsdómsmál því eftir sem áður að sumu leyti sett á bekk með einkamálum, sbr. 50. gr. frumvarpsins.

Eiginleg meðferð máls fyrir landsdómi hefst með þingfestingu þess. Leggur þá saksóknari fram stefnu með árituðu birtingarvottorði, málshöfðunarályktun Alþingis, ákæruskjal, eftirrit af dómprófum þeim, sem þegar kunna að hafa farið fram, og önnur þau sakargögn, sem þá er unnt að leggja fram. Jafnframt leggur hann fram skrá yfir nöfn þeirra manna, er hann óskar, að skýrsla verði tekin af fyrir landsdómi. Verjanda skal afhent eftirrit framlagðra skjala.

Verjandi á rétt á hæfilegum fresti til að leggja fram sín gögn og greinargerð. Að fresti liðnum hefst annað dómþing í málinu, og skal þá verjandi leggja fram greinargerð, gögn og nafnaskár með hliðstæðum hætti og sækjandi. Þegar grundvöllur málsins hefur þannig verið lagður, má enn veita hæfilegan frest til undirbúnings frekari gagnaöflun og málflutningi.

Að loknum málatilbúningi samkvæmt því, er að framan greinir, hefst sókn máls og vörn fyrir landsdómi. Hefst málflutningur á því, að saksóknari gerir stutta grein fyrir málsatvikum og sakargögnum þeim, er hann hyggst styðja ákæru við. Því næst spyr hann ákærðan og síðan vitni og flytur fram sakargögn. Verjandi má gagnspyrja. Málflytjendur spyrja sjálfir, en dómsforseti og aðrir dómendur mega og leggja spurningar fyrir ákærðan og vitni. Er saksóknari hefur þannig flutt fram sakargögn sín, flytur hann sóknarræðu sína. Að henni lokinni færir verjandi fram sín gögn og leiðir vitni. Fer sú vitnaleiðsla fram með sama hætti og hjá saksóknara. Að því búnu flytur verjandi varnarræðu sína, svo og ákærður sjálfur, ef hann vill. Landsdómur ákveður, hvort málflytjendur megi tala oftari, en ákærður og verjandi hans skulu ætíð eiga þess kost að tala eins oft og saksóknari og til að taka til máls síðast, áður en málið er tekið til dóms.

Af því sem hér hefur verið stuttlega rakið, er ljóst, að gert er ráð fyrir, að hér sé raunverulega um munnlegan málflutning að ræða, þar sem gagnaöflun fyrir landsdómi og ræðuhöldum málflytjenda er steypt saman í eina samfellu. Er sá háttur að nokkru leyti sniðinn eftir því sakamálaréttarfari, sem víðast hvar tíðkast, eftir að mál er höfðað, en er einnig í samræmi við reglur landsdómslaganna.

Um vitni, vitnaskyldu og vitnaskýrslur eru rækilegri reglur en í nágildandi lögum. Þannig eru tekin af öll tvímæli um það, að um vitni og vitnaskyldu skuli fara eftir lögum um meðferð opinberra mála, en nágildandi landsdómslög hafa sumir eldri fræðimenn viljað túlka svo, að fara ætti um þessi efni eftir reglum laga um meðferð einkamála.

Það er nýmæli, að afl atkvæða, þ. e. einfaldur meiri hluti, ráði úrslitum í landsdómi, hvort sem um er að ræða sakfellingu, ákvörðun refsingar eða önnur atriði. Samkvæmt nágildandi lögum verður ákærðum eigi gerð refsing, né heldur verða skaðabætur né málskostnaður lagður á hann, nema $\frac{2}{3}$ þeirra dómenda, sem taka þátt í að dæma dóminn, séu á eitt sáttir. Er eigi ástæða til að halda í þessar ströngu reglur, þar eð ekki þykir varhugavert, eins og dómurinn er skipaður, að láta einfaldan meiri hluta ráða.

Ákærður verður aðeins dæmdur fyrir þær sakir, sem tilgreindar eru í ályktun Alþingis. Hins vegar er dómurinn ekki bundinn við refsikröfur saksóknara.

Um ráðstefnu dómara, samningu dóms og dómsuppsögu eru allýtarleg ákvæði, sem þurfa ekki skýringar við.

Í 45. gr. er mælt, að dómsmálaráðherra annist fullnustu dóms. Er það nýmæli, því að samkvæmt núgildandi lögum annast sóknari um fullnægingu dómsins.

Um ákvæði frumvarpsins um málskostnað og um laun dómenda og málfytjenda er ekki ástæða til að fjölyrða. Þau eru yfirleitt í samræmi við almennar réttarfarsreglur.

Einastakar greinar frumvarpsins þarfnast ekki skýringa.