



Landsdómur

Höfundur: Hjalti Brynjar Árnason

Leiðbeinandi: Bryndís Hlöðversdóttir

Lokaverkefni til BS gráðu í viðskiptalögfræði

Háskólinn á Bifröst

Lagadeild

Haustönn 2010

Lokaverkefni til BS gráðu við lagadeild Háskólans á

Bifröst:

Landsdómur

Höfundur: Hjalti Brynjar Árnason kt: 250683-3599

Leiðbeinandi: Bryndís Hlöðversdóttir

Háskólinn á Bifröst

Lagadeild

Haustönn 2010

Ágrip

Frá árinu 1904 hafa verið í gildi lagaákvæði um ábyrgð ráðherra á embættisfærslum sínum og um sérdómstól, landsdóm, til að dæma í málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherra. fyrir brot á þessum ráðherraábyrgðarlögum. Nú, rúmum 100 árum síðar, er staðan á Íslandi sú að landsdómur mun von bráðar koma saman í fyrsta skipti til að dæma í máli gegn fyrrverandi forsætisráðherra Íslands. Verður í þessari ritgerð farið yfir uppbyggingu, málsmeðferð og skipan þessa sérdómstóls Íslands.

Formáli

Eftirfarandi ritgerð var unnin á Bifröst um haustið 2010. Hún er 8 ECTS-eininga lokaverkefni til þess að öðlast BS gráðu við lagadeild Háskólans á Bifröst og ber heitið *Landsdómur*. Eins og nafnið gefur til kynna fjallar hún fyrst og fremst um landsdóm, sérdómstól Íslendinga til þess að dæma í málum er varða refsiaþbyrgð ráðherra. Áhugi fyrir viðfangsefninu hafði vaknað hjá höfundi í tengslum við ákvörðun efnis í þremur misserisverkefnum síðastliðinna ára, en af þeim skrifum varð þó aldrei. Alþingi ákvað nú í haust að kalla saman landsdóm í fyrsta skipti í sögunni og í ljósi fyrrgreinds áhuga á viðfangsefninu og þessara tímamóta í íslenski stjórn mála- og réttarsögu, þótti höfundi tilvalið og viðeigandi að gera landsdóm að viðfangsefni BS ritgerðar sinnar.

Ritgerð þessi var unnin undir traustri handleiðslu leiðbeinanda míns, Bryndísar Hlöðversdóttur, aðstoðarrektors og forseta lagadeildar Háskólans á Bifröst, og ber ég henni kærar þakkir fyrir alla þá hjálp sem hún veitti mér við gerð ritgerðarinnar. Einnig vil ég þakka Maríu Einarsdóttur, umsjónarmanni frumgreinadeildar Háskólans á Bifröst, fyrir hjálp við uppsetningu og útlit ritgerðarinnar og Brímari Aðalsteinssyni, lögfræðinema, fyrir þýðingu texta og veitta aðstoð við lokafrágang ritgerðarinnar.

Bifröst, 7. desember 2010

Hjalti Brynjar Árnason

Efnisyfirlit

1. Inngangur	1
2. Landsdómur	2
3. Ráðherraábyrgð	3
4. Lög um landsdóm nr. 3/1963	5
4.1. Forsaga landsdómslaga	5
4.2. Skipan landsdóms.....	6
4.3. Málsmeðferðarreglur	9
4.3.1. Þinghald	9
4.3.2. Upphaf máls	9
4.3.2.1. Ákærvald Alþingis	9
4.3.2.2. Saksóknari Alþingis	12
4.3.2.3. Verjandi ráðherra	13
4.3.3. Meðferð máls fyrir dómi	13
4.3.4. Dómur landsdóms	17
5. Danskur réttur	19
5.1. Ríkisréttur.....	19
5.2. Tamílamálið	21
5.2.1. Úrskurður Mannréttindadómstóls Evrópu.....	23
6. Mál Geirs Hilmaris Haarde fyrir landsdómi	25
6.1. Niðurstaða Rannsóknarnefndar Alþingis	25
6.2. Þingsályktun Alþingis	26
6.3. Hugsanleg álitæfni.....	29
6.3.1. Hæfi dómara.....	29
6.3.2. Sækjandi og verjandi.....	30
6.3.3. 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga	31
6.4. Hugsanleg niðurstaða	32
7. Niðurstöður	34
8. Lokaorð	36
Heimildaskrá	37
Lagaskrá	40
Íslensk lög	40
Dönsk lög	41
Norsk lög	41
Dómaskrá	41

1. Inngangur

Ráðherraábyrgð er grundvölluð í 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þar sem fram kemur að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og að kveða skal á um ráðherraábyrgð í lögum. Ennfremur kemur fram í 14. gr. stjórnarskrárinnar að ákærvald vegna brota ráðherra í embættisrekstri sé í höndum Alþingis og að sérstakur dómstóll, landsdómur, skuli dæma í slíkum málum. Á þeim rúmlega 100 árum sem lagaákvæði um ráðherraábyrgð og landsdóm hafa verið í gildi hér á landi hefur þó aldrei þótt tilefni til þess að ákæra ráðherra vegna embættisreksturs þeirra eða kalla saman landsdóm og í gegnum tíðina hafa fræðimenn deilt um tilvist landsdóms. Nú er svo komið, í kjölfar þingsályktunar Alþingis frá 28. september 2010, að landsdómur verður kallaður saman í fyrsta skipti á Íslandi til að dæma í máli Geirs Hilmars Haarde, fyrrum forsætisráðherra Íslands.

Í eftirfarandi ritgerð verður reynt að gera landsdómi sem ítarlegast skil og verður í því sambandi farið gaumgæfilega yfir ákvæði landsdómslaga nr. 3/1963 og meðal annars fjallað um ákærvald Alþingis, skipan dómsins og hvernig málsmeðferð fyrir honum er háttað ásamt því að stuttlega verður fjallað um ráðherrábyrgð. Til samanburðar verður síðan litið til hliðstæðra ákvæða í Danmörku og dómaframkvæmdar þar í landi. Að lokum verður fjallað um yfirvofandi mál Geirs H. Haarde fyrir landsdómi og farið yfir hugsanleg deilumál og niðurstöður.

2. Landsdómur

Landsdómur, ásamt Félagsdómi, er annar af tveimur sérdómstólum landsins, sbr. 3. gr. laga um dómstóla nr. 15/1998. Landsdómur hefur þá sérstöðu að vera eini dómstóll landsins sem nefndur er á nafn berum orðum¹ í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944² en það er gert í 14. gr. stjkskr. sem er svohljóðandi: „Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“ Kjarninn í þessari lagagrein er sá að í gildi skulu vera sérstök ráðherraábyrgðarlög er varða embættisrekstur ráðherra, ákærvald vegna brota á þessum ráðherraábyrgðarlögum skal vera í höndum Alþingis og til staðar skal vera sérdómstóll, landsdómur, sem dæmir í þeim málum sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum vegna brota gegn ráðherraábyrgðarlögum. Ekki er minnst frekar á landsdóm í stjkskr. en af 59. gr. stjkskr., sem kveður á um að skipun dómsvalds skuli ákveðin með lögum, leiðir að ákvæði um skipan landsdóms og málsmeðferðarreglur fyrir honum skulu ákveðin í settum lögum frá Alþingi.³ Um landsdóm gilda nú landsdómslög nr. 3/1963⁴ og um ráðherraábyrgð gilda lög nr. 4/1963.⁵ Skv. 1. gr. ldl., og í samræmi við 14. gr. stjkskr., fer landsdómur með þau mál sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra. Lögsaga dómsins er því bundin við þau mál sem Alþingi ákveður að höfða vegna brota gegn rhbl. og er dómsvald hans því einskorðað við ákveðna málsaðila, þ.e. ráðherra, og tiltekið sakarefni, þ.e. brot gegn rhbl. Með skírskotun til 14. gr. stjkskr. er gjarnan talið að gildissvið rhbl. og lögsaga ldl. falli saman.⁶

¹ Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir tilvist ákveðins hæstaréttar í 8. gr., 2. mgr. 34. gr. og 61. gr. stjkskr., þá er hvorki minnst á Hæstarétt Íslands í stjórnarskránni né gert ráð fyrir að hann skuli vera æðsti dómstóll landsins.

² Hér eftir skammstöfuð stjkskr.

³ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lp. (1962).

⁴ Hér eftir skammstöfuð ldl.

⁵ Hér eftir skammstöfuð rhbl.

⁶ Eiríkur Tómasson. (2005), bls. 123.

3. Ráðherraábyrgð

Í ljósi þeirra nánna tengsla sem eru á milli landsdóms og ráðherrábyrgðar, er nauðsynlegt að gera stuttlega grein fyrir ráðherraábyrgð og efni og inntaki rhbl. Ráðherrum er skv. 2. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 13. gr. stjkskr. falið mikið vald og í lýðræðisríkjum er sjálfsagt að valdi fylgi ábyrgð.⁷ Ábyrgð ráðherra er tvenns konar, annars vegar pólitísk eða þingleg ábyrgð og hins vegar lagaleg ábyrgð. Markmið hinnar þinglegu ábyrgðar er að tryggja áhrif Alþingis og eftirlit með framkvæmdavaldinu.⁸ Þingleg ábyrgð grundvallast á þingræðisreglunni, en í þeirri reglu felst að enginn getur verið ráðherra án þess að meirihluti Alþingis styðji eða að minnsta kosti umberi hann í embætti.⁹ Á Íslandi er rík hefð fyrir meirihlutastjórnnum¹⁰ og því er þingræðið eitt af meginþekkingum íslenskrar stjórnskipunar.¹¹ Þrátt fyrir að hvergi sé minnst á þingræðisregluna í stjkskr. þá hefur hún almennt verið talin helgast að hluta til af 1. gr. hennar, þar sem fram kemur að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn, og að hluta til af stjórnskipunarvenju.¹² Þrátt fyrir ákvæði 15. gr. stjkskr. er það því í raun Alþingi sem ákveður hverjir séu ráðherrar og ráðherra er skylt að víkja ef þingið samþykkir á hann vantrauststillögu.¹³

Hin lagalega ábyrgð grundvallast aftur á móti á 14. gr. stjkskr. og er að finna í ákvæðum rhbl. Markmið lagalegu ábyrgðarinnar er að tryggja að ráðherrar fari að lögum við framkvæmd embættisverka þeirra. Mörkin á milli þinglegrar og lagalegrar ráðherraábyrgðar eru ekki alltaf skýr. Þó er eitt af meginþekkingum hinnar þinglegu ábyrgðar ráðherra að hún „er engum lagareglum háð“¹⁴ og því getur meirihluti þingmanna hvenær sem er og án röksemda samþykkt vantrauststillögu á ráðherra, með þeim afleiðingum að viðkomandi ráðherra neyðist til að segja af sér.¹⁵ Þingleg ábyrgð er því talin ná yfir svið sem spannar allt frá pólitískri óánægju með embættisfærslur ráðherra yfir í formlega gagnrýni á störf ráðherra í nefndarálitum eða þingsályktunum og samþykkt vantrauststillögu, á meðan hin lagalega ábyrgð tekur einvörðungu til þeirra brota sem rhbl. fjalla um.¹⁶ Það er því Alþingi sem getur

⁷ Christensen, Jens Peter. (1997), bls. 26.

⁸ Christensen, Jens Peter. (1997), bls. 128.

⁹ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 28.

¹⁰ Á Íslandi hafa einungis fjórar minnihlutastjórnir verið við völd frá endurreisn Alþingis árið 1845 og hafa þær allar staðið í afar stuttan tíma, ráðuneyti Ólafs Thors haustið 1948, ráðuneyti Emils Jónassonar 1958-1959 og ráðuneyti Benedikts Gröndal 1979-1980, sbr. Gunnar G. Schram. (1999), bls. 151. Auk þess sem fyrra ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur, vorið 2009, var minnihlutastjórn.

¹¹ Bryndís Hlöðversdóttir. (2005), bls. 71.

¹² Gunnar G. Schram. (1999), bls. 28 og bls. 36.

¹³ Ragnhildur Helgadóttir. (2009), bls. 265.

¹⁴ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 170.

¹⁵ Christensen, Jens Peter. (1997), bls. 27-29 og Gunnar G. Schram. (1999), bls. 170.

¹⁶ Christensen, Jens Peter. (1997), bls. 27-28 og Bryndís Hlöðversdóttir. (2005), bls. 73-74.

dregið ráðherra til þinglegrar ábyrgðar á meðan endanleg ákvörðun um lagalega ábyrgð er í höndum landsdóms.

Rhbl. eru uppbyggð þannig að þeim má gróflega skipta í fjóra mismunandi hluta, í 1. gr. er almennt fjallað um ábyrgð ráðherra, í 2. – 7. gr. er kveðið á um með hvaða hætti ráðherra ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, í 8. – 10. gr. er tiltekin sú háttsemi sem ráðherrar geta borið refsíábyrgð á skv. lögnum og loks er í 11. – 14. gr. ákvæði um refsingar, skaðabætur og fyrningu sakar. Skv. 2. gr. laganna stofnast eingöngu til refisábyrgðar ef brot ráðherra eru framin af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi. Sú háttsemi eða þau brot sem tiltekin er í 8. – 10. gr. rhbl. og ráðherra ber refsíábyrgð á eru þrenns konar, stjórnarskrárbrot skv. 8. gr., brot gegn öðrum landslögum skv. 9. gr. og brot á góðri ráðsmennsku skv. 10. gr. laganna en síðasttalda ákvæðið felur í sér nokkurs konar *bonus pater familias* reglu,¹⁷ er nokkuð matskennt sbr. greinargerð með frumvarpi að rhbl.¹⁸ og hefur mátt þola mikla gagnrýni undanfarin ár vegna meints ósamrýmanleika við meginreglu 69. gr. stj. um skýrleika refsíheimilda.¹⁹ Landsdómur hefur því eingöngu lögsögu yfir þeim brotum ráðherra sem varða embættisrekstur hans í skilningi rhbl. en ekki brotum sem ráðherra fremur utan embættis síns, svo sem líkamsárás, kynferðisbrot eða þjófnað.²⁰

¹⁷ Hlutlægur mælikvarði á það hvernig hinn góði og gegni fjölskylduafaðir hefði hegðað sér við tilteknar aðstæður. Þessi mælikvarði hefur lengi verið notaður í skaðabóta- og refsirétti við mat á huglægu ástandi aðila til að skera úr um hvort viðkomandi hafi viðhaft saknæma háttsemi. Sjá nánar í Arnljótur Björnsson. (1999), bls. 58-60 og Jónatan Þórmundsson. (2002), bls. 123.

¹⁸ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lþ. (1962-1963).

¹⁹ Sjá meðal annars Forsætisráðuneytið. (1999), bls. 140 og Róbert R. Spanó. (2005).

²⁰ Eiríkur Tómasson. (2005), bls. 123.

4. Lög um landsdóm nr. 3/1963

4.1. Forsaga landsdómslaga

Ákvæði um ráðherraábyrgð, afbrigðilega málsmeðferð slíkra mála og sérstakan dómstól til að dæma í slíkum málum eru eða hafa verið að finna að einhverju leyti í stjórnarskrám flestra lýðræðisríkja Evrópu á síðastliðnum hundrað árum. Slík ákvæði eiga rætur sínar að rekja allt aftur til miðalda á Englandi og ábyrgðarleysis konungs á stjórnarmálefnum (*The king can do no wrong*) og saksóknarúrræðum breska þingsins gegn ráðherrum. Eftir frönsku byltinguna árið 1789 og með tilliti til hugmynda franska stjórn málafræðingsins Montesquieu um þrískiptingu ríkisvaldsins, aðlöguðu hinar stofnfrjálsu þjóðir ákvæði um saksóknarúrræði þings gegn ráðherrum í þá mynd sem þekkist í dag varðandi ráðherraábyrgð og sérdómstóla. Þó að ákvæðin eru auðvitað þónokkuð mismunandi á milli landa, þá eru þau í meginráttum eins og byggjast öll á sömu grunnhugmyndum.²¹

Á Íslandi var fyrst kveðið á um stjórnskipulega ráðherraábyrgð í stjórnarskipunarlögum nr. 16/1903, en Ísland fékk ekki innlenda ráðherrastjórn fyrr en árið 1904. Það var þó ekki fyrr en árið 1915 sem ákvæði um landsdóm var lögfest í stjórnarskránni, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 12/1915. Þar áður höfðu þó verið í gildi eldri lög um landsdóm, nr. 11/1905, sem var breytt lítillega í kjölfar setningar stjórnarskipunarlaga nr. 12/1915, með breytingarlögum eldri landsdómslaga nr. 30/1914. Á sama tíma voru í gildi lög um ábyrgð ráðherra Íslands nr. 2/1904 og stóðu þessi tvö lög óbreytt í um 60 ár, þar til þeim var breytt í núverandi mynd með setningu ldl. og rhbl. árið 1963.²² Í gegnum tíðina hafa nokkrum sinnum komið fram tillögur á Alþingi um að að skoðað yrði hvort leggja ætti landsdóm niður og færa verkefni hans undir almenna dómstóla. Var það vegna þess að ákvæði ldl. voru talin úrelt, óþörf og ekki í samræmi við núgildandi réttarkerfi,²³ nú síðast í þingsályktunartillögu núverandi forsætisráðherra og tveggja annarra þingmanna frá árinu 2002.²⁴ Þær tillögur hafa þó aldrei náð fram að ganga og nú er staðan sú að landsdómur verður kallaður saman í fyrsta skipti í þau rúmlegu 100 ár sem hann hefur verið til staðar.

Ldl. má í grófum dráttum skipta í 3 meginkafla, í 1. gr. er að finna ákvæði um lögsögu dómstólsins, eins og áður hefur komið fram, í 2. – 7. gr. er að finna ákvæði um skipan

²¹ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lþ. (1962-1963).

²² Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lþ. (1962-1963).

²³ Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að ldl. var því velt upp hvort ekki væri hreinlega óþarfi að hafa sérdómstóll til að dæma í málum sem varða brot gegn rhbl. en því hafnað. Segir svo í greinargerðinni: „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 (svo).“ Sbr. Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lþ. (1962-1963).

²⁴ Alþingistíðindi. Þskj. 151 – 151. mál, 128. lþ. (2002-2003).

dómsins og að lokum er fjallað meira og minna um málsmeðferð og tengd atriði í 8. – 51. gr. laganna.

4.2. Skipan landsdóms

Skv. 2. gr. ldl. skulu 15 dómendur eiga sæti í landsdómi, sjö af þeim eru löglærðir og sjálfskipaðir í dóminn vegna stöðu sinnar en hinir átta eru kosnir af Alþingi með hlutfallskosningu til sex ára í senn. Hinir sjö löglærðu eru þeir fimm hæstaréttardómarar sem hafa átt þar sæti lengst, dómstjórinn í Reykjavík og prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Varamenn í dómnum eru valdir með ýmsum hætti, sbr. 2. gr. ldl. Ef eingöngu fjórir eða færri hinna níu hæstaréttardómara landsins geta skipað dóminn skal Hæstiréttur Íslands kveða til varadómendur úr hópi lagakennara Háskóla Íslands,²⁵ hæstaréttarlögmannna eða héraðsdómara, sem uppfylla hæfniskröfur þær sem gerðar eru til hæstaréttardómara. Varamaður dómstjórans í Reykjavík er sá héraðsdómari sem lengst hefur gegnt því embætti, lagadeild Háskóla Íslands²⁶ kýs varamann prófessorsins í stjórnskipunarrétti en fyrir þá dómara sem kosnir eru af Alþingi skal Alþingi í senn kjósa jafnmarga varamenn. Skv. 1. mgr. 3. gr. ldl. verða þeir sem Alþingi velur í dóminn að uppfylla ákveðin hæfisskilyrði en þau eru að vera á aldursbilinu 30 – 70 ára, vera lög- og fjárráða, hafa íslenskan ríkisborgararétt og óflekkað mannorð, eiga lögheimili²⁷ á Íslandi og að lokum mega þeir hvorki vera alþingismenn né starfsmenn í stjórnarráðinu. Í 2. mgr. 3. gr. ldl. er að finna nokkuð merkilegt ákvæði sem kveður á um að þeim sem Alþingi velur í landsdóm og uppfylla hæfisskilyrði 1. mgr. 3. gr. ldl., sé skylt að taka sæti í dómnum. Skv. 6. gr. ldl. er hæstaréttarforseti sjálfkjörinn forseti landsdóms og varaforseti hæstaréttar skal jafnframt vera varaforseti landsdóms. Ef bæði forseti og varaforseti forfallast skal dómurinn kjósa sér forseta úr hópi hinna löglærðu dómara, skv. sömu lagagrein. Dómarar í landsdómi skulu, skv. 7. gr. ldl., undirrita drengskaparheit áður en þeir taka sæti í dómnum um að þeir muni starfa af samviskusemi, óhlutdrægni og eftir því sem þeir best vita að lögum. Forseti dómsins skal síðan gæta þess að drengskaparheitið fari löglega fram. Alþingi kaus síðast í landsdóm þann 11. maí 2005 og athygli vekur að fjórir af átta aðalmönnum og sjö af átta

²⁵ Í 2. ml. a-liðs 2. mgr. 2. gr. ldl. er orðalagið „...lagakennara háskólans...“ notað og í ljósi þess að við setningu ldl. var einungis einn háskóli starfræktur á Íslandi má slá því föstu að um Háskóla Íslands sé að ræða. Þessu ákvæði væri réttast að breyta ef ráðist verður í endurskoðun ldl. og þá á þann veg að velja ætti úr hópi lagakennara allra háskóla landsins í stað eingöngu Háskóla Íslands.

²⁶ Í síðasta málslið a-liðs 2. mgr. 2. gr. ldl. er orðalagið „Lagadeild háskólans...“ notað en ætla má að það sama gildi um þennan lið og fyrrnefndan lið um varamenn hæstaréttardómara.

²⁷ Í 5. tl. 1. mgr. 3. gr. ldl. er orðalagið „...heimili...“ notað en gera má ráð fyrir því að átt sé við lögheimili í skilningi 1. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990.

varamönnum voru lögfræðingar að mennt.²⁸ Landsdóm má aldrei setja með færri dómendum en tíu og af þeim verða fjórir að vera úr hópi hinna löglærðu, sbr. 8. gr. og 2. mgr. 27. gr. ldl.

Um hæfi dómara í landsdómi er fjallað nokkuð stuttlega í 4. mgr. 3. gr. ldl. sem er svohljóðandi: „Skyldir menn eða mægðir að feðgatali eða niðja eða hjón, kjörforeldri og kjörbarn, fósturforeldri og fósturbarn eða skyldir eða mægðir að fyrsta eða öðrum lið til hliðar mega ekki sitja samtímis í landsdómi.“ Þetta ákvæði er nokkuð gamaldags og því er réttast að líta til sambærilegra ákvæða um hæfi dómara í 6. og 7. gr. laga um sakamál nr. 88/2008,²⁹ sbr. 51. gr. ldl. og í samræmi við 1. mgr. 27. gr. ldl.³⁰ Dómari er því einnig meðal annars vanhæfur ef fyrir hendi eru önnur atvik eða aðstæður, en þau sem tilgreind eru í fyrrnefndri 4. mgr. 3. gr. ldl. og a. – f.-liðum 1. mgr. 6. gr. sml., sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans með réttu í efa, sbr. g-lið 1. mgr. 6. gr. sml. Dómari skal gæta að hæfi sínu af sjálfsdáðum en aðili máls getur einnig krafist þess að hann víki sæti, sbr. 1. mgr. 27. gr. ldl. og 1. mgr. 7. gr. sml. Í frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi um breytingu á ldl. er í 2. gr. lagt til að forseti landsdóms taki ákvörðun um hæfi dómara, leiki á því vafi, og þar er jafnframt kveðið á um að ákvörðun hans sé endanleg í þeim efnun.³¹

Sú skipan landsdóms að hafa átta þingkjörna dómara í dómnum hefur verið gagnrýnd af og til í gegnum tíðina³² og til að mynda var sambærileg dómsskipan í Danmörku eitt af álitaeftunum í máli Erik Ninn-Hansen fyrir Mannréttindadómstól Evrópu, sem nánar verður vikið að í kafla 5.2.1. Helsta gagnrýni á þessa skipan er sú að ef ákæra á hendur ráðherra verði samþykkt þá séu fyrirfram miklar líkur á að viðkomandi ráðherra verði sakfelldur, í ljósi þess að ákærvaldið ráði í raun hverjir skipi meirihluta dómsvaldsins.³³ Í ljósi langs skipunartíma hinna pólitísku dómara þá ættu slíkar vangaveltur alla jafna ekki að koma til álita því afar hæpið er að sama þing sitji samfellt út skipunartímann eða í sex ár.³⁴ Aftur á móti er staðan sú í dag að skipunartími dómara Alþingis rennur út þann 11. maí 2011 og því er mögulegt að það Alþingi sem ákvað að ákæra Geir Hilmar Haarde muni einnig kjósa átta af þeim dómurum

²⁸ Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 109.

²⁹ Hér eftir skammstöfuð sml.

³⁰ Fyrir setningu sml. giltu almennt málsmeðferðarreglur laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, eftir því sem við átti, en sú skipan hafði verið réttilega gagnrýnd í Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 112-115.

³¹ Alþingistíðindi. Þskj. 278 – 247. mál, 139. lþ. (2010-2011). Geir H. Haarde hefur þó gagnrýnt framlagningu þessa frumvarps opinberlega, bæði vegna þess að forseti landsdóms kom að gerð þess auk þess sem hann telur að Alþingi hefði átt að lagfæra þessa annmarka á lögunum áður en málshöfðunarákvörðun var tekin. Geir telur þessi vinnubrögð „vítaverð“ og telur að þrátt fyrir að um minni háttar lagabreytingu sé að ræða, þá fáiast hún ekki staðist án þess að leitað sé samþykkis allra málsaðila, sbr. Átelur vinnubrögð landsdóms. (21. nóvember 2010).

³² Í umræðum á Alþingi við setningu ldl. tók þáverandi dómsmálaráðherra fram að langstærsta atriði frumvarpsins og aðalvandinn við setningu laganna væri að ákvarða hvernig dómurinn ætti að vera skipaður. Sjá Alþingistíðindi, B-deild. 13. mál - 84. lþ. (1963-1964), bls. 544-545.

³³ Ásta Möller. (2006), bls. 77.

³⁴ Í Zahle, Henrik. (1989). kemur fram á bls. 370 að með sex ára skipunartíma ríkisréttar Danmerkur, sem er hliðstæður landsdómi, sé tryggt að skipan dómsins sé óháð ráðandi skipan þjóðþingsins á hverjum tíma.

sem eiga að dæma hann. Ef til þess kemur að skipunartími dómara Alþingis rennur út áður en landsdómur kemur saman verður að teljast eðlilegt að skipunartími þeirra muni framlengjast þar til málinu lýkur, í samræmi við það sem gildir um meðferð mála fyrir Félagsdómi, sbr, 48. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938, og líkt og lagt er til í 1. gr. frumvarps um breytingu á ldl.,³⁵ sem nú er til meðferðar hjá Alþingi. Einnig ber að taka fram að þrátt fyrir fyrrnefnda hræðslu um óhlutdrægni dómara Alþingis þá er um hæft fólk að ræða sem sver drengskaparheit að lögum um dómstörf sín og því er nokkuð fjarstæðukennt að halda því fram að það muni einfaldlega dæma eftir ákvörðun Alþingis. Í ljósi þessara efasemda um hlutdrægni dómara Alþingis má velja því fyrir sér hvort ekki væri einfaldast að eftirláta Hæstarétti Íslands að dæma í málum vegna rhbl., líkt og raunin er til að mynda í Svíþjóð.³⁶ Ákvörðun Alþingis um að ákæra ráðherra fyrir embættisrekstur mun alltaf vera í eðli sínu pólitísk ákvörðun, dómurum landsins skortir ef til vill ákveðið pólitískt innsæi í störf ráðherra³⁷ og því hefur verið talið eðlilegt að hluti dómsins sé pólitískt skipaður.³⁸ Þar að auk eru allir hæstaréttar- og héraðsdómarar landsins skipaðir af ráðherrum og því má velja fyrir sér hvort núverandi skipan landsdóms, með því að blanda saman pólitískt kjörnum einstaklingum og löglærðum einstaklingum, sé ekki einfaldlega farsælasta skipan dómstóls sem ætlað er að dæma í eins afbrigðilegum málum og mál sem varða brot gegn rhbl. eru.³⁹

Má í þessu sambandi einnig benda á að á árunum 2000-2007 átti sér stað mikil endurskoðun á norskum lög um embættismannaábyrgð (lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett nr. 1 frá 2. maí 1932) og lögum um ríkisrétt (lov om rettergangsmåten i riksrettssaker nr. 2 frá 2. maí 1932), sem er hliðstæður landsdómi. Árið 2000 skipaði norska þingið nefnd sem átti meðal annars að skoða hvort breytinga væri þörf á þágildandi ákvæðum um embættismannaábyrgð og ríkisréttinn. Rúmum tveimur árum síðar litu tvær skýrslur dagsins ljós, önnur skýrslan, Frøiland-skýrslan lagði annars vegar til að ríkisréttur yrði aflagður og að mál sem vörðuðu embættismannaábyrgð skyldu heyra undir almenna

³⁵ Alþingistíðindi. Þskj. 278 – 247. mál, 139. lþ. (2010-2011).

³⁶ Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 117.

³⁷ Í umræðum í tengslum við setningu ldl. sagði þáverandi dómismálaráðherra um skipan dómsins: „Þessi skipun á að tryggja annars vegar, að ekki sé hætta á því, að pólitískt ofstæki geti ráðið dómfellingu, en hins vegar að nokkuð rýmri sjónarmið geti komið en gilda mundu, ef einungis löglærðir embættisdómarar ættu um að fjalla.“ Sjá Alþingistíðindi, B-deild. 13. mál - 84. lþ. (1963-1964), bls. 544.

³⁸ Christensen, Jens Peter. (1997), bls. 489.

³⁹ Í skýrslu vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdavaldinu, kemur fram að æskilegt sé að láta sérstakar reglur gilda um embættisbrot ráðherra og talið óheppilegt að mál vegna brota gegn reglunum heyri undir almenna dómstóla. Nefndin lagði því til að núgildandi skipan landsdóms yrði viðhaldið, þó með þeirri breytingu að hinir sjö löglærðu dómarar kæmu allir úr röðum dómara Hæstaréttar. Sjá Alþingi. (2009), bls. 255-256.

dómstóla.⁴⁰ Hin skýrslan, Kosmo-skýrslan, lagði hins vegar til að endurskoða bæri ákvæði um ríkisréttinn og færa þau í nútímalegra horf þannig að þau samrýmdust meginreglum um réttláta málsmeðferð.⁴¹ Raunin varð sú að fylgt var tillögum Kosmo-skýrslunnar og norsku stjórnarskránni (Kongeriget Norges Grundlov, frá 17. maí 1814) og lögum um ríkisrétt og embættismannaábyrgð var breytt töluvert í febrúar 2007. Þannig var til dæmis sjálfstæði ríkisréttar undirstrikað með því að hafa hann sem sérstaka stofnun í réttarvörslukerfinu í stað undirstofnunar þingsins ásamt því að hinum þingkjörnu dómurum var fækkað. Í dag er dómurinn þó enn skipaður bæði dómurum og þingkjörnum einstaklingum líkt og raunin er með landsdóm.⁴²

4.3. Málsmeðferðarreglur

Eins og áður hefur komið fram þá er meira og minna fjallað um málsmeðferð og tengd atriði í 8. – 50. gr. ldl. og skal beita ákvæðum sml. eftir því sem við getur átt, um meðferð máls fyrir landsdómi, sbr. 51. gr. ldl. Skipta má málsmeðferðarhluta ldl. lauslega í fjóra undirkafla, þannig er í 9. – 12. gr. fjallað um þinghald, í 13. – 17. gr. er fjallað um upphaf máls, í 18. – 38. gr. er fjallað um málsmeðferð fyrir dómi og loks er fjallað um dóm landsdóms í 39. – 50. gr. laganna.

4.3.1. Þinghald

Ríkissjóður skal leggja landsdómi til dómbók, skv. 9. gr. ldl., og skal hún vera tölusett, gegnumdregin, innsiglið og löggilt af forseta Alþingis. Dómritari við landsdóm er skrifstofustjóri Hæstaréttar, skv. 10. gr. ldl., en í forföllum hans skal dómsforseti setja mann utan dómsins til að gegna ritarastarfi. Dómsforseti ákveður stað og stund fyrsta þinghalds landsdóms í samráði við saksóknara og verjanda, sbr. 21. gr. ldl. Landsdómur skal koma saman í Reykjavík og dómþing hans skal háð í heyranda hljóði en þó má heyja dómþing annars staðar, ef ástæða þykir til, og fyrir luktum dyrum ef dómurinn telur það mikilvægt til verndar hagsmuna ríkisins, sbr. 11. og 12. gr. ldl. og í samræmi við 1. mgr. 70. gr. stjkskr.

4.3.2. Upphaf máls

4.3.2.1. Ákærvald Alþingis

Samkvæmt 142. gr. sml. skal sérhver refsiverð háttsemi sæta ákæru nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum og frumkvæði að útgáfu ákæra skal vera í höndum

⁴⁰ Stortinget. (30. september 2002), bls. 104. *Dokument nr. 14 (2002-2003)*.

⁴¹ Stortinget. (1. júní 2004), bls. 9. *Dokument nr. 19 (2003-2004)*.

⁴² Stortinget. (1. október 2009).

ákærvaldsins,⁴³ sbr. 1. mgr. 18. gr. sml. Þessi aðalregla gildir þó ekki í málum sem heyra undir landsdóm því eins og áður hefur komið fram þá er ákærvald í slíkum málum í höndum Alþingis, sbr. 14. gr. stjkskr. Þrátt fyrir að vera ekki sérstaklega tekið fram í stjkskr. þá hefur skilningurinn ætíð verið sá að Alþingi eitt hafi vald til að höfða mál gegn ráðherra vegna embættisbrota hans.⁴⁴ Af 3. mgr. 11. gr. rhbl. má ráða að ef embættisbrot ráðherra varðar bæði við rhbl. og almenn hegningarlög nr. 19/1940⁴⁵ þá sé ákærvaldið einnig í höndum Alþingis og hið sama er talið gilda þó embættisbrot ráðherra varði eingöngu við hgl.⁴⁶ Sú staðreynd að ákærvald í landsdómsmálum skuli vera í höndum Alþingis en ekki hinna almennu handhafa ákærvaldsins hefur verið gagnrýnt nokkuð í gegnum tíðina og til að mynda voru einu athugasemdirnar sem gerðar voru við setningu ldl. og rhbl., við það að ákærvaldið væri í höndum Alþingis.⁴⁷ Líta ber þó á að Alþingi er æðsta stofnun íslensks þjóðfélags og meginstoð stjórnskipunarinnar⁴⁸ og ætti því að vera treystandi fyrir því að taka ákvörðun um að ákæra ráðherra. Ennfremur ber að líta til þess að dómarrar, handhafar ákærvaldsins ásamt lögreglumönnum heyra undir dómsmála- og mannréttindaráðherra,⁴⁹ sbr. 1., 2. og 4. tl. 3. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007, og því væri til að mynda ákveðinn hagsmunaárekstur fyrir hendi ef embættisbrot dómsmála- og mannréttindaráðherra kæmu til skoðunar en allir ráðherrar eru æðstu handhafar framkvæmdavalds á sínu sviði og njóta því mikillar sérstöðu.⁵⁰

Ákærvald Alþingis er bundið við þau mál sem sæta opinberri ákæru en sum þeirra refsiverða brota sem tiltekin eru í XXV. kafla hgl. um ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs, eru ýmist háð kæru eða kröfu um ákæru frá þeim einstaklingum sem misgert er við, sbr. 2. og 3. tl. 242. gr. hgl. Í þeim tilvikum þar sem meint brot ráðherra eru háð kæru frá

⁴³ Við setningu sml. var handhöfum ákærvalds fjölgað töluvert og eru í dag: ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar auk, í umboði þeirra, vararíkissaksóknari, varahéraðssaksóknari, saksóknarar, aðstoðarsaksóknarar og saksóknarfulltrúar, svo og löglærðir aðstoðarlögreglustjórar. Í gildistíð laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 fóru einungis ríkissaksóknari og lögreglustjórar með ákærvald.

⁴⁴ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 178 og Alþingi. (2009), bls. 218.

⁴⁵ Hér eftir skammstöfuð hgl.

⁴⁶ Lárus H. Bjarnason. (1914), bls. 21.

⁴⁷ Í umræðum á Alþingi í tengslum við setningu rhbl. tók einn þingmanni svo til orða: „...það sem ég óttast, er að þeim [lögnum] kunni að verða beitt, og því frekar sem löggin eru nýrri og nútímalegri, - að þeim kunni að verða beitt, ef flokkadrættir miklir yrðu í landinu, harðdrægni ykist í stjórnmalunum, að þá gæti nýr m[eirihluti] notað sér ákvæði [laganna] því frekar sem þau væru matskenndari til þess að ná sér niðri á gömlum andstæðingum. Þetta óttast ég.“ Sjá Alþingistíðindi, B-deild. 14. mál - 84. lþ. (1963-1964), bls. 553-554.

⁴⁸ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 179.

⁴⁹ Þann 1. janúar 2011 taka lög um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 121/2010, gildi en skv. lögnum verða annars vegar dómsmála- og mannréttindaráðuneyti og hins vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, sameinuð í nýtt innanríkisráðuneyti. Innanríkisráðherra mun því eftir lagabreytinguna hafa yfirumsjón með dómurum, handhöfum ákærvaldsins og löggæslu. Sjá Alþingistíðindi. Þskj. 1258 – 658. mál, 138. lþ. (2009-2010).

⁵⁰ Alþingi. (2010), bls. 256.

brotapóla, sbr. 3. tl. 242. gr. hgl., til dæmis í tilviki ærumeiðinga í skilningi 234. gr. hgl., þá skortir Alþingi allt vald til að höfða slík mál hvort sem það vildi það af sjálfsdáðum eða eftir beiðni þess einstaklings sem aðild á að málinu. Slík mál yrðu alltaf rekin fyrir almennum dómstólum og sættu þau einkamálemeðferð.⁵¹ Í þeim tilvikum þar sem meint brot ráðherra eru háð kröfu um ákæru frá þeim sem misgert er við, sbr. 2. tl. 242. gr. hgl., getur Alþingi eingöngu ákært ráðherra að undangenginni slíkri kröfu.⁵² Ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra verður að vera gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni enda er sókn málsins bundin við þau. Um flutning og afgreiðslu þingsályktunartillögunnar gilda sömu reglur og almennt gilda um þingsályktunartillögur, sbr. 44. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Ráðherra verður því ekki dæmdur fyrir aðrar sakir en þær sem sérstaklega eru tilgreindar í þingsályktunartillögunni og yrði öðrum kæruatriðum vísað frá dómi, sbr. 40. gr. ldl.. Þó hefur verið talið sennilegt að Alþingi gæti komið fleiri kæruatriðum að áður en mál kemur fyrir landsdóm með samþykkt nýrrar þingsályktunartillögu og yrðu nýju kæruatriðin þá sameinuð aðalmálinu.⁵³ Forseti sameinaðs Alþingis skal senda hæstaréttarforseta tafarlaust tilkynningu um málshöfðunarákvörðun, Alþingis en hann tilkynnir síðan ákærða, svo fljótt sem verða má, um málshöfðun og sendir honum eftirrit af þingsályktunartillögu Alþingis. Þegar dómsforseti hefur fengið tilkynningu skv. 14. gr., skal hann kveðja dómendur saman með hæfilegum fyrirvara, sbr. 18. gr. ldl., gefa út stefnu⁵⁴ á hendur ákærðum og ákveða stefnufrest sem aldrei skal vera styttri en 3 vikur, sbr. 19. gr. ldl. Viðkomandi stefna skal gefin út í nafni landsdóms og birt af saksóknara með venjulegum hætti og skal, samhliða stefnu, afhenda ákærða afrit af ályktun Alþingis nema hún sé tekin upp orðrétt í stefnu, sbr. 19. gr. ldl. Ef dvalarstaður ákærða er ókunnugur skal birta stefnuna og þingsályktun Alþingis í Lögbirtingarblaði, með hæfilegum fyrirvara sem dómsforseti ákveður, sbr. 20. gr. ldl.

Ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn Geir Hilmarí Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, var samþykkt á Alþingi þann 28. september 2010⁵⁵ en nánar verður fjallað um mál Geirs í kafla 6.

⁵¹ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 179.

⁵² Alþingi. (2009), bls. 219.

⁵³ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 178.

⁵⁴ Orðið „stefna“ í þessu ákvæði ldl. hefur væntanlega sömu merkingu og „ákæruskjal“, í skilningi 24. gr. laganna.

⁵⁵ Alþingistíðindi. Þskj. 1538 – 706. mál, 138. lp. (2009-2010).

4.3.2.2. Saksóknari Alþingis

Þegar Alþingi hefur tekið ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra skal það kjósa sér mann til að sækja málið af sinni hendi, og annan til vara, ef hinn skyldi forfallast skv. 13. gr. ldl. Engar hæfiskröfur eru gerðar til saksóknara skv. ldl. og því hefur Alþingi nokkuð frjálsar hendur við val á einstaklingum til þessara starfa en þó má ætla að hann verði að uppfylla sömu kröfur og gerðar eru til ríkissaksóknara skv. 1. mgr. 20. gr. sml. með vísan til 2. mgr. 4. gr. laga um dómstóla nr. 15/1998. Hlutverk saksóknara Alþingis er að leita allra fánlegra sannana fyrir kæruatriðum, undirbúa gagnasöfnun og rannsókn í málinu og gera tillögur til landsdóms um viðeigandi ráðstafanir til að leiða hið sanna í ljós, sbr. 1. mgr. 16. gr. ldl.

Ásamt því að kjósa sér saksóknara skal Alþingi einnig kjósa fimm manna þingnefnd, saksóknarnefnd, til þess að fylgjast með málinu og vera saksóknara Alþingis til aðstoðar, skv. 13. gr. ldl. Engin hliðstæð ákvæði um saksóknarnefnd Alþingis er að finna í löggjöf nágrannalanda Íslands en í greinargerð með frumvarpi því sem varð að ldl. kemur fram að þessi nefnd sé nýmæli og talið sjálfsagt og eðlilegt að Alþingi, sem ákærvaldi, sé gefinn kostur á „...fylgjast með saksókninni og og ýta á eftir henni, ef þörf gerist.“⁵⁶ Saksóknari skal hafa samráð við saksóknarnefnd Alþingis um störf sín, skv. 16. gr. ldl.

Þetta ákvæði á eflaust rætur sínar að rekja til þeirrar staðreyndar að engar hæfiskröfur eru gerðar til saksóknara Alþingis og því má ætla að saksóknarnefndinni hafi verið ætlað það hlutverk að hjálpa ólöglerðum saksóknara. Í dag verður þó að telja algerlega óþarft og í ósamræmi við vandað réttarfar að sérstök þingnefnd sé að skipta sér af störfum saksóknara og til að mynda taka hinir almennu ákærændur ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds, nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum, sbr. 2. mgr. 18. gr. sml. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að sml. kemur fram að með þessari grein sé verið að áréttta sjálfstæði ákæranda og tekið fram að „á síðari árum hefur verið lögð aukin áhersla á sjálfstæði ákæranda í starfi, ekki síst gagnvart handhöfum framkvæmdarvalds.“⁵⁷ Að þessu virtu verður að telja að það sé í ósamræmi við almennt sakamálaréttarfar að starfrækt sé sérstök þingmannanefnd sem saksóknara er skylt að ráðfæra sig við sem hafi það hlutverk að fylgjast með saksókn og jafnvel ýta á eftir henni.

Það má velja því fyrir sér hvernig færi með málið ef saksóknari teldi, eftir gagnasöfnun, að litlar líkur væru á sakfellingu ráðherra því þegar Alþingi hefur samþykkt málshöfðun og kosið sér saksóknara, varamann hans og saksóknarnefnd hefur málið almennt verið talið vera komið úr höndum þingsins og þá getur hvorki hið sama þing né annað

⁵⁶ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lp. (1962-1963).

⁵⁷ Alþingistíðindi. Þskj. 252 – 233. mál, 135. lp. (2007-2008).

nýskipað eftir þann tímapunkt afturkallað málsókn.⁵⁸ Saksóknari þyrfti því að leita til Alþingis og forseta Íslands til að fá mál niðurfellt, teldi hann litlar líkur á sakfellingu, því eingöngu forseti Íslands getur leyst ráðherra undan saksókn og þarf hann einnig til þess samþykki Alþingis, sbr. 29. gr. stjkskr. Aftur á móti hefst eiginleg saksókn ekki fyrr en með útgáfu „stefnu,“ í skilningi 19. gr. ldl., og því gæti Alþingi í raun tekið aðra ákvörðun um að falla frá málshöfðun áður en til útgáfu stefnu kemur, óski saksóknari þess, og sú ákvörðun yrði þá tekin án samráðs við forseta Íslands.

4.3.2.3. Verjandi ráðherra

Samkvæmt 15. gr. ldl. skal forseti landsdóms skipa ákærða verjanda og skal við það val fara eftir ósk ákærða, mæli ekkert á móti henni. Ólíkt því sem gildir um saksóknara Alþingis þá er gerð krafa í 15. gr. ldl. um að verjandi komi úr röðum hæstaréttarlögmannna og skal tilkynna saksóknara tafarlaust um skipun verjanda. Hlutverk verjanda er að draga fram allt það sem verða má ákærða til sýknu eða hagsbóta og skal verjandi gæta hagsmuna ákærða í hvívetna, sbr. 2. mgr. 16. gr. ldl. Verjandi skal, skv. 17. gr. ldl., hafa aðstöðu til að fylgjast með öllu því sem fram kemur í málinu og á hann rétt á því að vera viðstaddur öll dómþing í málinu, hvar sem þau eru haldin og hvort sem þau eru háð í heyranda hljóði eða fyrir luktum dyrum en þó getur dómari bannað verjanda að skýra opinberlega frá því sem fram fer á dómþingi.

Samkvæmt 15. gr. ldl. skal verjandi skipaður ákærða, „svo fljótt sem verða má,“ en Geir H. Haarde hefur kvartað yfir því opinberlega hversu lengi það hefur dregist að lögmaður sinn fái formlega stöðu verjanda fyrir landsdómi. Um leið og Alþingi samþykkti málshöfðun gegn Geir þá ákvað hann að Andri Árnason yrði lögmaður sinn,⁵⁹ en þó hefur hann ekki ennþá verið skipaður verjandi Geirs, þrátt fyrir kröfur Geirs þess efnis í formlegu bréfi til forseta landsdóms þann 15. nóvember 2010.⁶⁰ Í kjölfar móttöku umrædds bréfs Geirs tók forseti landsdóms þá undarlegu ákvörðun að ráðfæra sig við saksóknara Alþingis um kröfur Geirs en fyrir slíkri umsögn er engin lagastoð og í raun ótrúlegt að saksóknari hafi nokkuð um það að segja hver verði verjandi hins ákærða.⁶¹

4.3.3. Meðferð máls fyrir dómi

Dómsforseti, eða landsdómur eftir að hann kemur saman, getur, að beiðni saksóknara, verjanda eða hins ákærða, ákveðið að rannsókn ákveðinna atriða eða öflun tiltekinna gagna skuli fara fram fyrir héraðsdómi, ef slíkt þykir hentugt eða nauðsynlegt, sbr. 22. gr. ldl. Aðilar

⁵⁸ Gunnar G. Schram. (1999), bls. 179. Sjá einnig Alþingi. (2010), bls. 220.

⁵⁹ Geir er kominn með lögmann (28. september 2010).

⁶⁰ Geir vill Andra sem verjanda (18. nóvember 2010).

⁶¹ Átelur vinnubrögð landsdóms. (21. nóvember 2010).

máls leggja þá fram beiðni til viðkomandi héraðsdómara um rannsókn eða gagnaöflun ásamt ákvörðun dómsforseta eða landsdóms. Úrskurð viðkomandi héraðsdómara sem lýtur að slíkri rannsókn má kæra til landsdóms.

Að beiðni saksóknara Alþingis og að uppfylltum skilyrðum sml. getur landsdómur úrskurðað að hald skuli lagt á muni sem ætla má að hafi sönnunargildi, að gerð verði húsleit og að ákærður verði settur í gæsluvarðhald, sbr. 1. mgr. 23. gr. ldl. Dómsforseta er heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun um að leyfa slíkar aðgerðir, telji saksóknari brýna þörf á því, en slíkan úrskurð verður síðan að bera undir landsdóm eins fljótt og auðið er, sbr. 2. mgr. 23. gr. ldl.⁶² Ekki er vikið að fleiri þvingunarráðstöfunum í ldl., svo sem símahlerun og öðrum sambærilegum úrræðum, sbr. XI. kafla sml. eða farbann. sbr. 100. gr. sml., og fyrir gildistöku sml. var talið óvíst hvort heimilt væri að taka slíkar ákvarðanir á grundvelli 23. gr. ldl.⁶³ Eftir að 51. gr. ldl. var breytt, með gildistöku sml., á þann veg að almenn tilvísun er þar um að málsmeðferð skal nú, eftir því sem við getur átt, taka mið af sml. en ekki lögum um meðferð einkamála nr. 91/1991, má telja víst að heimilt sé að taka ákvörðun um allar þær þvingunarráðstafanir sem er að finna í sml., að fullnægðum skilyrðum þeirra laga.⁶⁴

Dómsforseti setur dóminn þegar landsdómur kemur saman í tilgreindum stað og tíma og að liðnum þeir fresti sem er tiltekinn í 18. og 19. gr. ldl. Síðan er málið þingfest af saksóknara, sbr. 24. gr. laganna, og hefst þá eiginleg meðferð máls fyrir landsdómi.⁶⁵ Í ákvæðinu eru síðan tiltekin þau skjöl sem lögð skulu fram fyrir dóminn en þau eru: stefna 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 ásamt nafnaskrá þeirra manna sem óskað er eftir að skýrsla sé tekin af fyrir landsdómi. Verjandi á rétt á að fá endurrit af þessum skjölum ásamt hæfilegum fresti til að kynna sér þau og til að leggja fram sín gögn og greinargerð, sbr. 25. gr. ldl. Á þessu dómþingi ákveður landsdómur hvenær næsta þinghald skuli fara fram.

Dómsforseti skal gæta þess að dómþing sé háð eftir réttum reglum og skal hann áminna þá, sem viðstaddir eru þing, ef framkoma þeirra er óviðeigandi en einnig getur hann vísað mönnum úr dómsal ef nærvera þeirra truflar þingfrið eða þeir koma ósæmilega fram við dómendur eða aðra, sbr. 26. gr. ldl. Dómsforseti skal í fyrsta þinghaldi skora á málsaðila að segja til þess hvort þeir telji einhvern dómenda vanhæfan til meðferðar máls og komi fram

⁶² Í 3. og 4. gr. frumvarps um breytingu á ldl., sem nú liggur fyrir Alþingi, er lögð til sú breyting að við slíka bráðabirgðaákvörðun skuli dómsforseti kveðja til tvo aðra úr röðum hinna löglærðu dómara til að standa að henni með sér.

⁶³ Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 115.

⁶⁴ Alþingi. (2009), bls. 230.

⁶⁵ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lp. (1962-1963).

slík krafa skal landsdómur kveða upp úrskurð um þá kröfu. Um skyldu dómenda í landsdómi til að víkja sæti gilda sömu reglur og um hæstaréttardómara, sbr. 1. mgr. 27. gr. ldl. Víki dómari sæti skal varamaður koma í hans stað en landsdómur er ekki bær til að fara með mál og dæma í því nema að minnsta kosti tíu dómendur, þeir sömu, hlýði á alla vörn og sókn í málinu og taki þátt í að dæma það. Af þessum tíu dómurum verða fjórir að koma úr hópi hinna sjálfkjörnu, sbr. 2. mgr. 27. gr. ldl.

Að liðnum þeim fresti sem verjanda er fenginn skv. 25. gr. ldl. hefst annað dómþing í málinu og skal verjandi þá, skv. 1. mgr. 28. gr. ldl., leggja fram greinargerð af hálfu ákærða og gögn þau sem hann hyggst bera fyrir sig í málflutningi sínum ásamt nafnaskrá yfir þá aðila sem hann óskar eftir að séu yfirheyrðir, séu þeir ekki á nafnaskrá saksóknara. Báðir málsaðilar geta farið fram á viðbótarfrest til gagnasöfnunar til að undirbúa málflutning og skal þá veita þeim hæfilegan frest sem þeir skulu nota sameiginlega, sbr. 2. mgr. 28. gr. ldl. Með setningu sml. var 29. gr. ldl. felld á brott⁶⁶ en þar var að finna að meginstefnu svokallaða tómlætis- eða útilokunarreglu,⁶⁷ sem gekk þvert gegn þeim sjónarmiðum sem gilda um meðferð sakamála,⁶⁸ þar sem ekki skiptir máli hvenær yfirlýsingar, mótmæli og sönnunargögn eru lögð fram undir rekstri máls, sbr. nú 2. mgr. 171. gr. sml. Dómsforseta er skylt, að kröfu málsaðila, að gefa út stefnu til þeirra vitna sem á að leiða fyrir dóminn og um stefnufrest og stefnubirtingu fer þá eftir almennum reglum, sbr. 30. gr. ldl. Um vitni og vitnaskyldu fyrir landsdómi skal fara eftir almennum reglum sml., sbr. 31. gr. ldl.

Þegar málatilbúnaði þeim sem greint er frá í 28. gr. ldl. telst lokið, hefst sókn máls og vörn fyrir landsdómi en gerð er grein fyrir því ferli í 32. - 34. gr. laganna. Samkvæmt þeim ákvæðum hefst málflutningur á því að saksóknari gerir stutta grein fyrir málsatvikum og sakargögnum þeim er hann hyggst styðja ákæru sína við. Að því loknu spyr hann ákærðan og vitni og flytur fram sakargögn en verjandi má gagnspyrja. Fáist skýlaus játning ákærða skal landsdómur ákveða hvort þörf sé á frekari sönnunargögnum en engum þvingunaraðgerðum má beita til þess að fá ákærðan til að svara. Málflytjendur spyrja sjálfir en dómsforseti og aðrir dómarar mega einnig leggja spurningar fyrir ákærðan og vitni. Þegar saksóknari hefur þannig flutt fram sakargögn sín, flytur hann sóknarræðu sína. Að sóknarræðu lokinni færir verjandi fram sín gögn og leiðir fram vitni og skal sú vitnaleiðsla fara fram með sama hætti og

⁶⁶ Lagagreinin var svohljóðandi : *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.*

⁶⁷ „Regla sem takmarkar það að aðilar geti teflt fram nýjum atriðum í máli, svo sem kröfum, málsástæðum og sönnunargögnum, þannig að fyrst verði uppvíst um ágreiningsatriði í því á seinni stigum. Útilokunarreglan er meginregla í einkamálaréttarfari.“ Sjá *Lögfræðiorðabók með skýringum.* (2008), bls. 465.

⁶⁸ Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 115.

hjá saksóknara. Að því búnu flytur verjandi varnarræðu sína, svo og ákærður sjálfur, ef hann vill það. 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. Yfirheyra skal ákærða að nýju ef vitnisburður, framlögð gögn eða önnur atvik gefa tilefni til þess. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að ldl. kemur fram að af því sem fram kemur í 32. – 34. gr. ldl., sé ljóst að gert sé ráð að fyrir því að “...hér sé raunverulega um munnlegan málflytning að ræða, þar sem gagnaöflun fyrir landsdómi og ræðuhöldum málflytjenda er steipt saman í eina samfellu.”⁶⁹

Við gildistöku sml. var 2. ml. 4. mgr. 32. gr. ldl. felldur úr gildi, en þar var kveðið á um heimild landsdóms til að taka mál til meðferðar og dæma það, þótt ákærði væri ekki viðstaddur eða ef hann neitaði að gefa skýrslu fyrir dómnum. Slíkt viðhorf var í samræmi við einkamálaréttarfarsleg sjónarmið og ákvæði laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, þar sem heimilt var að dæma mál undir slíkum kringumstæðum í minni háttar opinberum málum, þótt meginreglan væri sú að opinberum málum yrði ekki lokið nema ákærði kæmi fyrir dóm í eigin persónu, þótt færa yrði hann þangað með valdi, sbr. nú 160. og 161. gr. sml.⁷⁰ Var þessi breyting talin til bóta enda var það talið nauðsynlegt, í ljósi fyrirhæfðra 1. mgr. 70. gr. stjkskr. og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að veita ákærða, sem sakaður væri um brot sem gætu varðað viðfangelsisvist, færi á að tjá sig um þær sakir og halda uppi vörnum í málinu, þótt hann kærdi sig ekki um það.⁷¹ Á sambærilegt ákvæði danskra laga reyndi á í máli Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku fyrir MDE, sem nánar verður vikið að í kafla 5.2.1.

Neiti vitni án lögmætra ástæðna að svara getur landsdómur dæmt það til greiðslu sektar eða í allt að sex mánaða fangelsi, sbr. 35. gr. ldl. Um mats- og skoðunarmenn skal, eftir því sem við á, beita reglum um vitni, sbr. 36. gr. ldl. Ef nauðsynlegt verður að fresta málsmeðferð, eftir að sókn máls og vörn fyrir landsdómi er hafin, ákveður dómurinn, þegar mál hefst að nýju, að hve miklu leyti þurfi að endurtaka það sem fram var komið, sbr. 37. gr. ldl., en í 38. gr. ldl. er kveðið á um skráningu munnlegs vitnisburðar sem fram fer fyrir landsdómi. Samkvæmt ákvæðinu skulu vitnaskýrslur stuttlega bókaðar í dómbók en að yfirheyrslu lokinni 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 en óþarft er að bóka ræður saksóknara og verjanda nema

⁶⁹ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lp. (1962-1963).

⁷⁰ Alþingi. (2009), bls. 232.

⁷¹ Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 113-114.

dómsforseti mæli fyrir því að einstök atriði úr ræðunum skuli bókuð. Dómsforseti getur einnig ákveðið að ræður málflytjenda verði „teknar á talvél.“

4.3.4. Dómur landsdóms

Þegar málflytningi er lokið skal málið þegar tekið til dóms. Ganga dómendur þá á ráðstefnu og að henni lokinni skal fara fram atkvæðagreiðsla. Dómsforseti stjórnar umræðum og atkvæðagreiðslu, ákveður í hvaða röð dómáramur greiða atkvæði og sker úr ágreiningi sem rísa kann við atkvæðagreiðsluna, sbr. 1. mgr. 39. gr. ldl. Ráðstefna og atkvæðagreiðsla skal fara fram fyrir luktum dyrum. Einfaldur meirihluti ræður úrslitum en séu atkvæð jöfn ræður atkvæði forseta, sbr. 2. mgr. 39. gr. laganna. Líkt og áður hefur komið fram, þá verður ákærður ekki dæmdur fyrir aðrar sakir en þær sem eru sérstaklega tilgreindar í þingsályktun Alþingis um málshöfðun gegn honum en landsdómur er aftur á móti ekki bundinn við refsikröfur saksóknara, sbr. 40. gr. ldl.

Dóm landsdóms skal skrá í dómsbók og hann skal jafnan kveða upp svo fljótt sem við verður komið, sbr. 42. gr. ldl. Dómur landsdóms skal vera skriflegur og byggja skal hann á forsendum þar sem meðal annars skal tilgreina: kröfur málsaðila og mótmæli, málsatvik og málsástæður er máli skipta, sönnunargögn og mat á þeim að því leyti sem þau geta skipt máli, lagaákvæði er málið varða, hugleiðingar dómsins og loks niðurstöðu, sbr. 41. gr. ldl. Samkvæmt sömu lagagrein skal síðan, „svo sem venja er“, draga aðalniðurstöðu dómsins saman í dómsorð. Dómsforseti les upp dóminn í heyranda hljóði á dómþingi og sé ákærður ekki viðstaddur uppkvaðninguna skal saksóknari sjá um að honum sé birtur dómurinn með sama hætti og stefna. Senda skal dómseftirrit til Alþingis og „dómsmálaráðherra“⁷² og landsdómur getur ákveðið að dómur verði prentaður og gefinn út, sbr. 43. gr. ldl. Sératkvæði dómara í landsdómi skulu samin, skráð og lesin á dómþingi með sama hætti og dómur og ákveði landsdómur að prenta og gefa út dóminn, skv. 43. gr., skal einnig prenta sératkvæðin, sbr. 44. gr. ldl. Um fullnustu dóms skal, skv. 45. gr. ldl., fara eftir almennum reglum.

Um málskostnað er fjallað í 46. gr. og skal hann allur greiðast úr ríkissjóði en landsdómur skal meta það eftir grundvallarreglum réttarfarslaga, að hvaða leyti málskostnaður skuli lagður á ákærðan. Við slíka ákvörðun skal taka tillit til efnahags ákærða sem og hversu mikil sök hans er. Um þóknunir og annan kostnað er fjallað í 47. – 49. gr. ldl. Þannig skal saksóknara og verjanda vera, í dómi, ákveðin hæfileg þóknun fyrir störf sín og eiga þeir rétt á að fá endurgreiddan nauðsynlegan, útlagðan kostnað. Um þóknun til vitna og matsmanna skal fara eftir sömu reglum og í öðrum dómsmálum. Dómáramur og dómritarar eiga rétt á ferða- og

⁷² Nú dómsmála- og mannréttindaráðherra en, líkt og áður hefur komið fram, mun hlutverk dómsmála- og mannréttindaráðuneyti færast undir nýstofnað innanríkisráðuneyti þann 1. janúar 2011, sbr. lög nr. 121/2010.

dvalarkostnaði eftir sömu reglum og gilda um alþingismenn og skal landsdómur ákveða þóknun til dómara og dómritara fyrir hvert einstakt mál.⁷³ Allur dómskostnaður greiðist úr ríkissjóði.

Dómur landsdóms er endanlegur og verður ekki honum ekki áfrýjað en þó getur landsdómur, að beiðni dómfellds manns, leyft að mál sem þar hefur verið dæmt verði tekið til meðferðar að nýju ef til þess eru sérstakar og ríkar ástæður. Til þess að endurupptaka sé heimil þurfa að vera framkomin ný gögn sem líklegt er að hefðu leitt til þess að hinn dómfelldi yrði sýknaður eða dæmdur fyrir mun minna brot ef þau gögn hefðu komið fyrir dómendur áður en dómur gekk, eða ef líklegt er að fölsuð gögn hafi valdið refsidómi að öllu eða einhverju leyti, sbr. 1. mgr. 50. gr. ldl. Slíka beiðni um endurupptöku máls skal senda dómsforseta sem kveður dóminn saman til að ákvarða hvort endurupptaka verði leyfð en ákveði landsdómur að taka upp mál þá skulu ldl. gilda um flutning og meðferð þess máls, skv. 2. og 3. mgr. 50. gr. ldl. Ákvæði um endurupptöku máls var bætt við ldl. við meðferð allsherjarnefndar Alþingis á frumvarpi því sem varð að ldl. og kemur í umræðum um þessa breytingartillögu að þetta sé eingöngu heimildarákvæði fyrir landsdóm og að túlka beri það þröngt.⁷⁴

⁷³ Í frumvarpi til laga, um breytingu á ldl., sem nú er til meðferðar hjá Alþingi er lagt til að kjararáð ákveði þóknun til dómenda og dómritara, í stað landsdóms sjálfs.

⁷⁴ Alþingistíðindi, B-deild. 13. mál - 84. lp. (1963-1964), bls. 546-547.

5. Danskur réttur

Íslensk stjórnskipan er um margt sambærileg danskri stjórnskipan, þar á meðal með tilliti til ákvæða um ráðherraábyrgð og sérdómstól til þess að dæma í málum sem varða brot gegn reglum um ráðherraábyrgð.⁷⁵ Í ljósi þessa sambærileika þykir rétt að fjalla að nokkru leyti um danskar lagareglur sem gilda um ríkisrétt, sem er hliðstæður landsdómi, auk réttarframkvæmdar í Danmörku. Líkt og áður hefur komið fram hefur landsdómur aldrei komið saman en í Danmörku hefur þróunin verið með öðru móti og ríkisréttur dæmt í nokkrum málum, nú síðast fyrir rúmum fimmtán árum, sbr. dóm ríkisréttar (UfR. 1994:409) í máli fyrrverandi dómsmálaráðherra Danmerkur, Erik Ninn-Hansen, frá 22. júní 1995.⁷⁶ Í þessum kafla verða helstu lagareglur sem gilda um ríkisrétt, og eftir atvikum ráðherraábyrgð, sem gilda í Danmörku bornar saman við ldl. og rhbl. ásamt því að Tamílamálinu verður gerð skil.

5.1. Ríkisréttur

Ákvæði um ríkisrétt og ráðherraábyrgð hafa verið í dönsku stjórnarskránni frá því að einveldi var afnumið þar í landi á miðri 19. öld og voru þau upprunalega að finna í 20. gr. þágildandi stjórnarskrá Danmerkur (Grundloven frá 5. júní 1849). Í dag er fjallað um ríkisréttinn í 16., 59. og 60. gr. núgildandi stjórnarskrár Danmerkur (Danmarks Riges Grundlov nr. 169 frá 5. júní 1953) og ítarlegar í lögum um ríkisrétt (lov om rigsretten nr. 100 frá 31. mars 1954).⁷⁷ Ríkisréttarlögin eru afar lík ldl. að efni og uppbyggingu og hafa dönsku lögin vafalaust, að minnsta að einhverju leyti, verið fyrirmynd ldl. Í 16. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er fjallað almennt um ríkisrétt og ráðherraábyrgð og kemur þar fram að ríkisréttur skuli dæma í þeim málum sem þjóðþingið eða konungur Danmerkur ákveða að höfða gegn ráðherra fyrir embættisfærslu þeirra, líkt og í 14. gr. stjskr. þó með þeirri undantekningu að ekki er sérstaklega mælt fyrir því að kveða skal á um ráðherraábyrgð í settum lögum.⁷⁸ Nánar er síðan vikið að réttinum í 59. og 60. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem fram kemur að hann skuli skipaður 15 hæstaréttardómurum, þeim elstu að embættisaldri, og jafnmörgum þingkjörnum einstaklingum sem kosnir skulu hlutfallskosningu til sex ára. Aldrei mega færri en 18 dómendur eiga sæti í ríkisrétti, sbr. 6. gr. ríkisréttarlaganna. Ef einhverjir af dómurum hæstaréttar geta, af einhverjum ástæðum, ekki tekið þátt í meðferð máls eða dómsuppsögu

⁷⁵ Eiríkur Tómasson. (2005), bls. 118.

⁷⁶ Hér eftir nefnt Tamílamálið

⁷⁷ Hér eftir nefnd ríkisréttarlögin.

⁷⁸ Framan af voru skiptar skoðanir í Danmörku um hvort setja ætti sérstök lög um ráðherraábyrgð og var það ekki fyrr en 1964 sem slík lög voru sett, rúmu ári eftir setningu rhbl. Sjá Alþingi. (2009), bls. 242.

skal tilsvarendi fjöldi hinna þingkjörnu dómara víkja sæti en skv. 5. mgr. 2. gr. ríkisréttarlaga skal hið sama gilda ef einhver hinna þingkjörnu dómara forfallast. Konungi er heimilt, með samþykki þjóðþingsins, að ákæra aðra en ráðherra fyrir ríkisrétti ef um er að ræða afbrot sem telja má hagsmunum ríkisins sérstaklega hættuleg en á þessa heimild konungs hefur aldrei reynt í framkvæmd.⁷⁹

Um málsmeðferð í ríkisréttarmáli gilda að meginstefnu sömu reglur og skv. 1dl. Eftir að málshöfðun hefur verið samþykkt af þjóðþinginu skal skipa sækjanda málsins, af þjóðþinginu, og verjanda, af dómsforseta. Það sem er ólíkt með skipun saksóknara að dönskum rétti er að skv. 13. gr. ríkisréttarlaganna skal skipa saksóknara samtíða samþykkt ákvörðunar um málshöfðun en það er ekki skylt skv. 1dl., en nánar verður vikið að þessu álitaefni í kafla 6.3.2. Sækjandi sér um útgáfu stefnu, samningu ákæruskjals, gerð vitnaskrár og leggur hann gögn þessi fram við þingfestingu málsins. Þar að auki leggur hann fram endurrit undirbúningsrannsóknar ef slík rannsókn hefur farið fram. 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 dómþing skuli háð til vitnaleiðslu. Aðalreglan um vitnaleiðslur er sú að sækjandi og verjandi spyrja vitni, en þó er bæði dómsforseta og öðrum dómurum heimilt að beina spurningum til vitnis. Að gagnaöflun lokinni fer fram munnlegur málflutningur.

Málsmeðferð öll, að dómarráðstefnum og atkvæðagreiðslum undanskildum, skal fara fram í heyranda hljóði, nema rétturinn ákveði annað, þá meðal annars til varnar hagsmunum ríkisins. Dómur er síðan kveðinn upp í beinu framhaldi af málflutningnum en þó getur dómurinn ákveðið, ef nauðsynlegt þykir, að fresta atkvæðagreiðslu þar til næsta virkan dag. Ákærður verður aðeins dæmdur fyrir það atferli, sem í ákæruskjali greinir en aftur á móti er dómurinn ekki bundinn við refsikröfur sækjanda. Dóminn skal byggja á forsendum og birta skal atkvæðatölu en ólíkt því sem gildir skv. 1dl., þá skal ekki birta nafn dómara, sbr. 68. gr. ríkisréttarlaganna, en nánar verður fjallað um þetta ákvæði í tengslum við umfjöllun um Tamílamálið. Málskostnaður greiðist síðan úr ríkissjóði, þegar enginn sérstakur er dæmdur til að greiða hann og eiga saksóknari, verjandi, dómarrar og dómritarar rétt á dagpeningum og greiðslu útlagðs nauðsynlegs ferðakostnaðar.

Frá setningu stjórnarskrár Dana frá árinu 1849 hefur það gerst fimm sinnum að danska þjóðþingið hafi ákveðið að höfða mál á hendur ráðherrum fyrir ríkisrétti, nú síðast í

⁷⁹ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lp. (1962-1963).

Tamílamálinu sem fór fram á miðjum áratug síðustu aldar en dæmt var í hinum fjórum málunum fyrir meira en hundrað árum síðan.⁸⁰ Fyrir dóm í Tamílamálinu höfðu ríkt svipaðar skoðanir um ríkisréttinn í Danmörku og hafa ríkt um landsdóm undanfarin ár, sbr. það sem kemur fram í lok kafla 4.1, þ.e. að ríkisréttur væri úrelt, óþörf og ónothæf stofnun. Af niðurstöðu ríkisréttar í Tamílamálinu má þó ráða að enn geta komið upp aðstæður þar sem brýn nauðsyn er til að koma fram lagalegri ábyrgð gagnvart ráðherra.⁸¹

5.2. Tamílamálið

Forsaga Tamílamálsins er sú að á árunum 1987-1989 lét þáverandi dómsmálaráðherra Danmerkur, Erik Ninn-Hansen, undir höfuð leggjast að afgreiða umsóknir rúmlega 140 tamíla frá Sri-Lanka um dvalarleyfi í Danmörku. Á þessum tíma, og reyndar allt fram til ársins 2009, var háð blóðug borgarastyrjöld á Sri Lanka á milli þjóðarhers Sri Lanka og hóps sem barðist fyrir sjálfstæði tamíla, Tamíltígranna. Skv. 9. gr. útlendingalaga Danmerkur (udlændingeloven nr. 226 frá 8. júní 1983) áttu þeir sem voru skyldir eða tengdir einstaklingum sem bjuggu í landinu, fullan rétt á því að fá dvalarleyfi og svo var um flestar af þeim umsóknum sem bárust á umræddu tímabili en umsækjendurnir voru allir flóttamenn sem höfðu fengið pólitískt hæli í Danmörku. Erik Ninn-Hansen taldi í ljósi þess að friður væri hugsanlega í aðsigi á Sri Lanka auk þess sem danska þjóðin var orðin langþreytt á stöðugu innstreymi innflytjenda, þá hefði hann pólitískan stuðning til þess að hægja á umsóknarferlinu, sem myndi síðan leiða til þess að flóttamennirnir myndu snúa aftur til heimalands síns. Í kringum áramótin 1987/1988 fór þó ófriður að aukast á Sri Lanka og ljóst þótti að hælisleitendurnir áttu ekki afturkvæmt þangað. Þrátt fyrir það hélt Ninn-Hansen fast í að afgreiða ekki umsóknirnar og breytti engu um þó ýmsir embættismenn og undirmenn hans í dómsmálaráðuneytinu bentu honum á að hann væri hugsanlega að brjóta lög en það var ólögfest meginregla í dönskum stjórnisýslurétti að ákvarðanir í málum skyldu teknar svo fljótt sem unnt er. Hér á landi er meginreglan um málshraða lögfest í 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.⁸²

Um haustið 1988 ákvað umboðsmaður þjóðþingsins, að eigin frumkvæði, að hefja rannsókn á málefnum tamíla og nokkrum mánuðum síðar vék Ninn-Hansen úr embætti dómsmálaráðherra en var kjörinn þingforseti. Þann 1. mars 1989 kom skýrsla umboðsmanns þingsins út og þar var meðferð málefna tamíla talin ámælisverð. Í kjölfarið ákvað danska þingið að skipa rannsóknarrétt, undir forystu Hæstaréttardómarans Mogens Hornslet, til að

⁸⁰ Þrjú málanna stafa frá 19. öld en í hinu fjórða var dæmt árið 1910. Eiríkur Tómasson. (2005), bls. 136.

⁸¹ Jensen, Jørgen Albæk. (1995), bls. 310-312.

⁸² Gísli Tryggvason. (1995), bls. 304.

rannsaka Tamílamálið⁸³ og skilaði nefndin ítarlegri skýrslu í byrjun árs 1993 þar sem störf Ninn-Hansen voru gagnrýnd harkalega og leiddi útgáfan til afsagnar ríkistjórnar Poul Schlüter, sem einnig mátti þola töluverða gagnrýni í skýrslunni.⁸⁴

Á grundvelli skýrslu rannsóknarréttarins ákvað þjóðþingið síðan í júní 1993 að ákæra Erik Ninn-Hansen fyrir brot gegn 1. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna (lov om ministres ansvarlighed nr. 117 frá 15. apríl 1964)⁸⁵ með því að hafa fyrirskipað að fresta skyldi afgreiðslu lögmatra umsókna pólitískra flóttamanna frá Sri Lanka um dvalarleyfi í Danmörku. Verjendur Ninn-Hansen kröfðust þess að málinu yrði vísað frá dómi því ríkisréttur, með tilliti til skipunar hans, gæti ekki talist óvilhallur dómstóll í skilningi 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Verjendurnir gagnrýndu einnig málsmeðferð fyrir réttinum ásamt því að halda því fram að umrædd embættisfærsla Ninn-Hansen gæti ekki talist refsivert brot gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna því hún hafi, að minnsta kosti í ákveðinn tíma, notið stuðnings ríkistjórnarinnar og meirihluta þingsins auk þess sem Ninn-Hansen hafi ekki getað gert sér grein fyrir því að háttsemi sín væri refsiverð,⁸⁶ þó undirmenn hans hafi bent honum á að hún væri ekki í samræmi við lög.

Ríkisrétturinn kvað upp dóm í málinu þann 22. júní 1995 og var það niðurstaða fimmtán af þeim tuttugu dómurum sem skipuðu ríkisrétt, að Erik Ninn-Hansen hafi, frá því í júní 1988 fram í janúar 1989, brotið gegn 1. mgr. 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna með háttsemi sinni gagnvart málefnum tamíla. Tók meirihlutinn fram að líta bæri á umrædda 1. mgr. 5. gr. sem vísireglu og að til refsíabyrgðar skv. henni stofnaðist því aðeins að um væri að ræða alvarleg brot ráðherra. Í tilviki Ninn-Hansen hafi langvarandi háttsemi hans í málefnum tamíla stefnt að ólögumætu markmiði og haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir þá aðila sem hann braut gegn og því bæri að refsa honum. Minnihlutinn vildi sýkna Ninn-Hansen, meðal annars á þeim forsendum að háttsemi Ninn-Hansen hafi ekki verið refsiverð vegna þess að þó hann hafi ákveðið að fresta dvalarleyfisumsóknum þá hafi hann ekki hafnað þeim auk

⁸³ Heimild til skipunar slíks réttar var að finna í 20. og 21. gr. danskra réttarfarslaga (retsplejeloven nr. 1 frá 1980). Var þessi skipun gagnrýnd töluvert í Danmörku á árunum eftir Tamílamálið, meðal annars vegna þess að tilhneiging var til þess að líta á niðurstöðu slíks rannsóknarréttis sem ígildi dóms og vegna þess að dómarmar drógust inn í pólitísk deilumál, sem var talið grafa undan stöðu og sjálfstæði dómstólanna. Leiddi þessi gagnrýni til þess að sett voru sérstök lög um rannsóknarnefndir (lov om undersøgelseskommissioner nr. 357 frá 2. júní 1999) og voru þá fyrrnefnd ákvæði um heimild til skipunar rannsóknarréttis undir forystu dómara felld úr gildi. Sjá Bryndís Hlöðversdóttir. (2005), bls. 78-79 og Bryndís Hlöðversdóttir. (2009), bls. 283.

⁸⁴ Christensen, Jens Peter. (1997), bls. 329-330.

⁸⁵ Ákvæðið er nokkuð almennt og er svohljóðandi: „En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.“ sem þýðist lauslega sem: „Það varðar ráðherra refsingu ef hann, af ásetningi eða stórfelldu gáleysi, aðhefst nokkuð það sem brýtur í bága við landslög eða þær skyldur sem hvíla á honum vegna stöðu hans.“

⁸⁶ Hér var vísað til þess að refsíheimild 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna væri of almenn og óskýr án þess þó að tekist hafi verið á í dómnum um hvort téð 5. gr. samrýmdist meginreglunni um skýrleika refsíheimilda.

Þess sem þessi málsmeðferð hafi notið víðtæks stuðnings bæði þjóðþingsins og dönsku þjóðarinnar.⁸⁷ Tólf manna meirihluti dómsins dæmdi Erik Ninn-Hansen í fjögurra mánaða fangelsi, skilorðsbundið í eitt ár með hliðsjón af háum aldri hans og heilsuleysi en Ninn-Hansen kærði dóm ríkisréttar til Mannréttindadómstóls Evrópu.

5.2.1. Úrskurður Mannréttindadómstóls Evrópu

Fyrir Mannréttindadómstól Evrópu voru umkvörtunarefni verjanda Ninn-Hansen eftirfarandi: (i) að ríkisréttur, í ljósi þess hvernig hann væri skipaður, gæti ekki talist sjálfstæður og óvilhallur dómstóll, (ii) að óheimilt hafi verið að leiða tvö vitni fyrir dóminn, (iii) að ómögulegt hafi verið að meta sönnunargildi vitnisburðar sem spilaður var fyrir dóminn af myndbandsupptökutæki, (iv) að leyfilegt hafi verið að styðjast við gögn sem voru lögð fyrir rannsóknarréttinn, (v) að málið hafi verið látið halda áfram, þrátt fyrir fjarveru Ninn-Hansen vegna veikinda og loks (vi) að málsmeðferð hafi tekið of langan tíma. Töldu þeir að með þessu hafi verið brotið gegn rétti Ninn-Hansen til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, skv. 6. gr. mannréttinasáttmála Evrópu.

Mannréttindadómstóll Evrópu kvað upp úrskurð í málinu, nr. 28972/95, þann 18. maí 1999 og komst að þeirri niðurstöðu að mál Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku væri ekki tækt til efnismeðferðar. Benti dómstóllinn á að sú staðreynd að ákærvaldið hafi kosið hluta dómvaldsins, gæti ekki ein og sér valdið því að sjálfstæði réttarins og óhlutdrægni dómara yrði dregin í efa. Hinir þingkjörnu dómarar hafi verið sérstaklega skipaðir í dóminn til að veita ákveðna innsýn í pólitísk málefni og höfðu svarið eið að lögum varðandi störf sín. Ekki hafi verið sýnt fram á nein önnur tengsl á milli þjóðþingsins og hinna þingkjörnu dómara og því væri ekkert sem gæfi tilefni til að efast um sjálfstæði þeirra. Einnig var sjálfstæði embættisdómaranna dregið í efa í kærinni, annars vegar vegna þess að hluti þeirra hafi úrskurðað um réttarfarsleg atriði á rannsóknarstigi og hins vegar vegna þess að starfsbróðir þeirra hafi stýrt rannsókn þeirri sem leitt hafi til ákæru hans. Á þessi rök féllst dómstóllinn ekki og benti á að í úrskurði dómaranna um réttarfarsleg atriði hafi ekki falist efnisdómur í málinu auk þess sem ekki hafi verið sýnt fram á að Mogens Hornslet hafi með nokkru móti haft áhrif á afstöðu starfsbræðra sinna. Varðandi heilsubrest Ninn-Hansen þá áleit dómstóllinn veikindi hans ekki það alvarleg að þau hafi átt að aftra honum frá því að sækja dómþing. Aftur á móti væri það meginregla í refsímáli að ákærði eigi rétt á að koma fyrir dóminn í eigin

⁸⁷ Eins og fram kom í kafla 5.1. þá eru atkvæði dómara í ríkisréttarmálum nafnlaus og því ekki hægt að fullyrða hvaða dómarar skipuðu meirihlutann eða minnihlutann í Tamílamálinu. Á bls. 507-508 í riti Jens Peter Christensen frá 1997, *Ministeransvar*, eru þó færð rök fyrir því að minnihlutinn hafi verið skipaður þingkjörnum einstaklingum, meðal annars í ljósi þess pólitíska innsæis sem er að finna í sératkvæði minnihlutans.

persónu til að unnt sé að staðreyna trúverðuleika framburðar hans og bera hann saman við framburð annarra vitna í málinu. Í því sambandi bæri þó að líta til eðlis máls og þess hvort vörnum af hálfum ákærða hafi verið haldið uppi með viðhlítandi hætti. Í ljósi þess að stærstum hluta málsins hafi verið lokið þegar Ninn-Hansen veiktist, þá hafi synjun ríkisréttarins um frestun málsmeðferðar ekki falið í sér brot gegn 6. gr. mannréttindasáttmálans. Að öllu þessu virti taldi Mannréttindadómstóllinn að málsmeðferð í máli Erik Ninn-Hansen fyrir ríkisrétti, sem og skipun dómsins, hafi ekki brotið í bága við fyrirmæli 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og tók því málið ekki til frekari efnismeðferðar.

6. Mál Geirs Hilmars Haarde fyrir landsdómi

Í byrjun október árið 2008 varð íslenska þjóðin og íslenskur efnahagur fyrir miklu áfalli þegar þrjár stærstu bankar Íslands, það er Glitnir banki hf., Kaupþing banki hf. og Landsbanki Íslands hf. féllu og í kjölfarið varð íslenska ríkið að yfirtaka starfsemi þeirra, sbr. 1. gr. laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008. Rúmum tveimur mánuðum síðar samþykkti Alþingi síðan lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008⁸⁸ en frumvarp að lögunum var lagt fram af forseta Alþingis sem og formönnum allra stjórnarmálflokka Alþingis. Tilgangur rnl. var að sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis myndi leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skyldi hún einnig leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og athuga hverjir kynnu að bera ábyrgð á því. Í rannsóknarnefnd Alþingis⁸⁹ voru skipuð dr. Páll Hreinsson, hæstaréttardómari, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis og dr. Sigríður Benediktsdóttir, hagfræðingur og kennari við hagfræðideild Yale-háskóla í Bandaríkjunum⁹⁰ og skilaði nefndin ítarlegri, markvissri og afgerandi skýrslu sinni þann 12. apríl 2010.⁹¹

6.1. Niðurstaða Rannsóknarnefndar Alþingis

Meginniðurstöður RNA voru að Alþingi, fjármálastofnanir og eftirlitsstofnanir fjármálamarkaðsins höfðu brugðist þjóðinni og ekki sinnt lögmaeltum hlutverkum sínum. Þannig er skýrsla RNA áfellingisdómur yfir íslenskri stjórnsýslu, verklagi hennar og skorti á formfestu jafnt í ráðuneytum sem sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneytin heyrðu og svo virðist sem aðilar innan stjórnsýslunnar töldu sig ekki þurfa að standa skil á ákvörðunum sínum og axla ábyrgð.⁹² Að lokum taldi RNA að þrjár fyrrverandi seðlabankastjórar, fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins auk forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherra hefðu allir, með nánar tilteknu athafnaleysi, látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt og með því sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008.⁹³

Eftir útkomu rannsóknarskýrslunnar tók við henni sérstök þingmannanefnd, sem sett var á stofn með setningu laga nr. 146/2009, um breytingu á rnl, og um nefndina er fjallað í 2. mgr. 15. gr. rnl. Samkvæmt ákvæðinu skyldi Alþingi kjósa níu manna þingmannanefnd til að

⁸⁸ Hér eftir skammstöfuð rnl.

⁸⁹ Hér eftir skammstöfuð RNA.

⁹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010), *Bindi 1*, bls. 21-25.

⁹¹ Alþingistíðindi. Þskj. 1502 – 706. mál, 138. lp. (2009-2010).

⁹² Alþingi. (2010), bls. 5-11.

⁹³ Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010), *Bindi 7*, bls. 312-325.

fjalla um skýrsluna og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar. Umrædd þingmannanefnd var kosin á Alþingi 30. desember 2009, var hún skipuð þingmönnum úr öllum þingflokkum og skilaði hún skýrslu sinni í september árið 2010. Helstu niðurstöður nefndarinnar voru settar fram í þingsályktunartillögu og skv. henni ályktaði Alþingi samhljóða⁹⁴ eftirfarandi:

(i) að skýrsla RNA sé vitnisburður um þróun íslensks efnahagslífs og samfélags undangenginna ára og telur mikilvægt að skýrslan verði höfð að leiðarljósi í framtíðinni, (ii) að brýnt sé að starfshættir þingsins verði teknir til endurskoðunar. Mikilvægt sé að Alþingi verji og styrki sjálfstæði sitt og grundvallarhlutverk, (iii) að taka verði gagnrýni á íslenska stjórnámálameningu alvarlega og leggur áherslu á að af henni verði dreginn lærdómur, (iv) að skýrsla RNA sé áfellsdómur yfir stjórnvöldum, stjórnámálamönnum og stjórnsýslu, verklagi og skorti á formfestu, (v) að stjórnendur og helstu eigendur fjármálafyrirtækja á Íslandi beri mesta ábyrgð á bankahruninu, (vi) að eftirlitsstofnanir hafi brugðist, (vii) að mikilvægt sé að allir horfi gagnrýnum augum á eigin verk og nýti tækifærið sem skýrslan gefur til að bæta samfélagið og loks að (viii) að fela forsætisnefnd, viðkomandi nefndum Alþingis, stjórnlaganefnd, sbr. lög um stjórnlagabætur, nr. 90/2010, og forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar að ráðast í endurskoðun löggjafar og eftir atvikum undirbúning löggjafar á ákveðnum sviðum.

Einnig kom fram í ályktuninni að Alþingi skyldi rannsaka og gera úttekt á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi, á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi, á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Stofna skyldi sérstaka úrbótanefnd á vegum Alþingis til að hafa eftirlit með að úrbótum á löggjöf sem þingmannanefndin leggur til í skýrslu sinni verði hrint í framkvæmd.⁹⁵

Að lokum lagði þingmannanefndin til, í annarri þingsályktunartillögu, að höfða bæri sakamál fyrir landsdómi gegn fjórum fyrrverandi ráðherrum Íslands, þeim þrem sem RNA taldi hafa sýnt af sér vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, auk fyrrverandi utanríkisráðherra Íslands.⁹⁶ Eftir miklar deilur á Alþingi um hvort samþykkja ætti tillöguna varð það niðurstaða 33 manna meirihluta Alþingis að eingöngu skyldi höfða mál á hendur Geir Hilmarí Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra Íslands.⁹⁷

6.2 Þingsályktun Alþingis

Í þingsályktun Alþingis um málshöfðun gegn Geir H. Haarde er honum gefið að sök að hafa með stórkostlega hirðulausri háttsemi sinni, á tímabilinu frá febrúar 2008 og fram í

⁹⁴ Í atkvæðagreiðslum um umrædda þingsályktunartillögu, greiddu allir 63 þingmenn Alþingis atkvæði með henni, sem verður að teljast einstök tíðindi í íslenskum stjórnámálum.

⁹⁵ Alþingistíðindi. Þskj. 1537 – 705. mál, 138. lþ. (2009-2010).

⁹⁶ Alþingistíðindi. Þskj. 1502 – 706. mál, 138. lþ. (2009-2010).

⁹⁷ Alþingistíðindi. Þskj. 1538 – 706. mál, 138. lþ. (2009-2010).

októberbyrjun sama árs, brotið gegn b-lið 10. gr. rhbl., sbr. 11. gr. sömu laga, en til vara 141. gr. hgl. Háttsemi Geirs á aðallega rætur sínar að rekja til sex nánar tilgreindra atburða sem áttu sér stað á umræddu tímabili. Í fyrsta lagi er átt við fund með bankastjórn Seðlabanka Íslands auk fjármálaráðherra og utanríkisráðherra þann 7. febrúar 2008. Á þeim fundi lýsti þáverandi seðlabankastjóri, sem var nýkominn til landsins eftir fundi með fulltrúum banka og matsfyrirtækja í London, yfir miklum áhyggjum yfir íslensku bönkunum og afar aðkallandi vandamálum í rekstri þeirra en „...ekki verður séð að ráðherrar hafi á neinu fyrra tímamarki við sambærilegar aðstæður fengið samandregnar jafnalvarlegar upplýsingar og þarna var um að ræða.“⁹⁸ Í öðru lagi er um að ræða fund Geirs og utanríkisráðherra með bankastjórn Seðlabankans þann 1. apríl sama árs, þar sem meðal annars var rætt um mikið útstreymi fjár af Icesave-reikningum Landsbankans í Bretlandi og talið að Landsbankinn gæti eingöngu þolað slíkt útstreymi í sex daga til viðbótar. Í þriðja lagi er átt við aðgerðarleysi í kjölfar skýrslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum frá 14. apríl sama árs, sem flokkuð var sem algjört trúnaðarmál. Í niðurstöðum skýrslunnar var að finna ítarlegar tillögur til íslenskra stjórnvalda um að aðgerðir til að takast á við aðkallandi vandamál og alvarlegar aðstæður í íslensku efnahagslífi. Í fjórða og fimmta lagi er Geir talinn hafa lítið aðhafst eftir símtöl við formann bankastjórnar Seðlabankans dagana 23. og 25. apríl 2008, þar sem fram kom í fyrra skiptið að Seðlabanki Bretlands hefði hafnað því að gera gjaldeyrisskiptasamning við bankann ásamt því að setja fram gagnrýni á starfsemi íslensku bankanna. Formaðurinn tók einnig fram, í sama símtali, að seðlabankastjórar í Evrópu hefðu neikvætt viðhorf gagnvart Íslandi. Þann 25. apríl upplýsti formaður bankastjórnar Seðlabankans Geir um að Seðlabankastjóri Evrópu hefði sett fram gríðarlega harða gagnrýni á endurhverf viðskipti⁹⁹ íslensku bankanna við Seðlabanka Lúxemborgar og krafðist fundar með fyrirvarmönnum bankanna, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu af því tilefni. Loks er átt við atvik í kringum gerð gjaldeyrisskiptasamnings Seðlabankans við norsku, dönsku og sænsku seðlabankanna í maí 2008. Þann 15. maí 2008 gaf ríkisstjórnin út sérstaka skriflega yfirlýsingu að kröfu erlendu seðlabankanna þriggja og af þeirra hálfu var hún forsenda fyrir gerð samningsins. Í yfirlýsingunni kom meðal annars fram að ríkisstjórnin myndi þrýsta á íslensku bankanna þrjá að minnka stærð efnahagsreikninga sinna með hliðsjón af tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá apríl 2008 en erlendu

⁹⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010), *Bindi* 7, bls. 295-297.

⁹⁹ „Viðskipti sem felast í því að selja einhverja eign og semja um leið um að kaupa hana aftur síðar.“ Sjá *Lögfræðiorðabók með skýringum*. (2008), bls. 104.

seðlabankarnir töldu að íslensku bankarnir væru allt of stórir miðað við getu íslenska ríkisins og Seðlabanka Íslands til að koma þeim til bjargar ef þeir skyldu lenda í vandræðum.¹⁰⁰

Með aðgerðarleysi sínu í tengslum við fyrrnefnda atburði á umræddu tímabili er Geir talinn hafa sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sínum sem forsætisráðherra andspænis stórfelldri hættu, sem honum var eða mátti vera kunnugt um, sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði. Er Geir talinn hafa getað brugðist við með því að beita sér fyrir aðgerðum, löggjöf, útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða töku stjórnvaldsákvæðana á grundvelli gildandi laga í því skyni að afstýra fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins. Geir er einnig gefið að sök að hafa látið undir höfuð leggjast að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða tillögum um þær til annarra ráðherra, að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á þeirri fjárhagslegu áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Geir er einnig talinn hafa vanrækt að hafa frumkvæði að virkum aðgerðum af hálfu ríkisvaldsins til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins og fyrir að hafa ekki fylgt því eftir og fullvissað sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans í Bretlandi yfir í dótturfélag.¹⁰¹ Á umræddu tímabili heyrðu Seðlabanki Íslands, mat á þróun og horfum í efnahagsmálum og almenn hagstjórn undir verkahring forsætisráðuneytisins en í dag sér efnahags- og viðskiptaráðuneyti um þessi mál, sbr. d-lið 1. gr. og c-lið 7. gr. reglugerðar nr. 101/2009, um breytingu á reglugerð nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands.

Geir er einnig gefið að sök að hafa brotið gegn c-lið 8. gr. rhbl., sbr. 11. gr. sömu laga, með því að hafa látið farast fyrir að framkvæma það sem fyrirskipað er í 17. gr. stjkskr., um skyldu til að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni. Á tímabilinu sem um ræðir var lítið fjallað á ráðherrafundum um hinn yfirvofandi háska sem steðjaði að íslensku fjármálalífi. Var þó sérstök ástæða talin til þess, einkum eftir fund hans, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og formanns stjórnar Seðlabankans þann 7. febrúar 2008, eftir fund hans og utanríkisráðherra með bankastjórn Seðlabankans 1. apríl 2008 og í kjölfar yfirlýsingar til sænsku, dönsku og norsku seðlabankanna sem undirrituð var 15. maí 2008. Forsætisráðherra átti hvorki frumkvæði að formlegum ráðherrafundi um ástandið né heldur gaf hann ríkisstjórninni sérstaka skýrslu um vanda bankanna eða hugsanleg áhrif vandans á íslenska ríkið.¹⁰²

¹⁰⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010), *Bindi 7*, bls. 297.

¹⁰¹ Alþingistíðindi. Þskj. 1538 – 706. mál, 138. lþ. (2009-2010).

¹⁰² Alþingistíðindi. Þskj. 1538 – 706. mál, 138. lþ. (2009-2010).

6.3. Hugsanleg álitaeefni

6.3.1. Hæfi dómara

Mikið hefur verið fjallað opinberlega um hæfi dómara í máli Geirs Haarde í ljósi þess að Geir starfaði í og við ráðuneyti Íslands í tæp 30 ár, þar af í tæp tíu ár sem fjármála- og forsætisráðherra.¹⁰³ Í Hæstarétti Íslands eiga níu dómara sæti, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um dómstóla nr. 15/1998 en þeir fimm sem eiga sjálfkrafa sæti í landsdómi eru, í þeirri tímaröð sem þeir voru skipaðir og með skipunarár innan sviga: Garðar Gíslason (1992), Gunnlaugur Claessen (1994), Markús Sigurbjörnsson (1994), Árni Kolbeinsson (2000) og Ingibjörg Benediktsdóttir (2001) sem er jafnframt forseti Hæstaréttar og um leið landsdóms, sbr. 6. gr. ldl. Af þessum fimm dómurum er ljóst að seta að minnsta kosti tveggja þeirra gengur gegn hæfisskilyrðum ldl. og sml. Markús Sigurbjörnsson er maki Bjargar Thorarensenar, sem er prófessor Háskóla Íslands í stjórnskipunarrétti, því var ljóst að annað þeirra yrði að víkja sæti á grundvelli 4. mgr. 3. gr. ldl. en ákveðið hefur verið að Björg víki og í hennar stað kemur Eiríkur Tómasson, varamaður hennar sem lagaprófessor í stjórnskipunarrétti. Jafnframt má ætla að Árni Kolbeinsson sé vanhæfur vegna náins samstarfs við Geir Haarde, sem ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins í fjármálaráðherratíð Geirs árin 1998 – 2000,¹⁰⁴ þá á grundvelli g-liðs 1. mgr. 6. gr. sml. Gunnlaugur Claessen er einnig fyrrum samstarfsmaður Geirs en það var frá árinu 1983 fram í apríl 1984, Gunnlaugur var þá deildarstjóri í fjármálaráðuneytinu á meðan Geir var aðstoðarmaður ráðherra. Í ljósi þess hve langt er liðið frá samstarfi þeirra Geirs og Gunnlaugs auk þess sem ekkert lóðrétt eða sterkt vinnusamband var á milli þeirra, má ætla að Gunnlaugur sé ekki vanhæfur til þess að dæma í máli Geirs. Ef Gunnlaugur víkur sæti ásamt Árna skulu þeir Ólafur Börkur Þorvaldsson (2003) og Jón Steinar Gunnlaugsson (2004) taka sæti þeirra. Þeir báðir eru einnig hugsanlega vanhæfir, Ólafur Börkur á grundvelli f-liðs 1. mgr. 6. gr. sml. vegna skyldleika við Davíð Oddsson sem mun líklegast bera vitni í málinu, sem fyrrum seðlabankastjóri og forsætisráðherra, og Jón Steinar á grundvelli margnefnds f-liðs 1. mgr. 6. gr. sml. í ljósi þess að Geir skipaði Jón sem dómara við Hæstarétt. Þá eru eftir Páll Hreinsson (2007), sem er sjálfkrafa vanhæfur á grundvelli c-liðs 1. mgr. 6. gr. sml. vegna starfs síns sem formaður Rannsóknarnefndar Alþingis og Viðar Már Matthíasson (2010) sem þarf einnig að ákvarða um hæfi sitt vegna starfa í yfirtökunefnd Kauphallar Íslands.¹⁰⁵ Það eru því eingöngu þrjár af níu dómurum Hæstaréttar, það er Garðar, Ingibjörg og Markús, sem segja má með fullum sanni að séu hæfir

¹⁰³ Alþingi. (4. apríl 2009).

¹⁰⁴ Sjá Hæstiréttur Íslands. (e.d.) og Alþingi. (4. apríl 2009).

¹⁰⁵ Dómara við Hæstarétt fhluga hæfi sitt. (4. október 2010)

til að taka sæti í landsdómi vegna máls Geirs H. Haarde. Þeir Gunnlaugur, Jón Steinar og Viðar Már verða sjálfir að gera upp við sig hvort þeir séu hæfir, sbr. fyrrnefnda 1. mgr. 7. gr. sml. en þó geta saksóknari og verjandi krafist þess að þeir víki skv. sömu lagagrein, hæfi Ólafs Barkar veltur á því hvort Davíð Oddsson muni bera vitni en fullljóst þykir að Árni og Páll séu vanhæfir.

6.3.2. Sækjandi og verjandi

Þann 12. október 2010 kaus Alþingi Sigríði Friðjónsdóttur í stöðu saksóknara Alþingis og Helga Magnús Gunnarsson í stöðu varasaksóknara¹⁰⁶ en athygli vekur að sú kosning fór fram á 139. löggjafarþingi en ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn Geir H. Haarde var tekin á 138. löggjafarþingi. Velta má því fyrir sér hvort Alþingi hefði ekki borið að velja sér saksóknara á sama tíma og ályktun Alþingis um málshöfðun var samþykkt og til dæmis hefur lögmaður Geirs H. Haarde lýst því yfir í fjölmiðlum að mál Geirs eigi að falla niður vegna þessa ágalla á málsmeðferð, í samræmi við 52. gr. þingskapaarlaga nr. 55/1991.¹⁰⁷ Slík krafa er í samræmi við skrif fræðimanna¹⁰⁸ og dönsk ákvæði um sama efni.¹⁰⁹ Aftur á móti kemur fram í 13. gr. ldl. að ásamt því að tiltaka kæruatriði gegn ráðherra í þingsályktun þá skuli Alþingi „jafnframt“ kjósa sér saksóknara og í greinargerð með frumvarpi því sem varð að ldl. er eingöngu tekið fram að: „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.“¹¹⁰ Í hvorugum þessara tveggja síðastnefndra tilvika er orðanotkunin þannig að ætla megi, skv. almennum málskilningi, að ályktun um málshöfðun og kosning saksóknara þurfi að fara fram samstundis eða mjög nálægt hvort öðru í tíma heldur kemur eingöngu fram að Alþingi skal kjósa sér saksóknara eftir að málshöfðun hefur verið samþykkt.¹¹¹ Því má ætla að sú tilhögun Alþingis að taka ákvörðun um málshöfðun og kjósa sér saksóknara á tveimur mismunandi þingum, þó með eingöngu tveggja vikna millibili, valdi

¹⁰⁶ Alþingistíðindi, B-deild. 139. lþ. (2010-2011), 23. mál á 8. fundi.

¹⁰⁷ Verjandi Geirs vill að málið verði fellt niður. (7. október 2010).

¹⁰⁸ Á bls. 179 í Gunnar G. Schram. (1999) kemur fram að: „Jafnskjótt sem sameinað Alþingi hefur gert ályktun um málshöfðun gegn ráðherra kýs það mann til að sækja málið af sinni hendi...“ og síðar segir á sömu bls. að eftir að málshöfðun og kosning saksóknara hefur verið samþykkt þá sé málið komið úr höndum Alþingis og: „Hvorki hið sama þing né annað nýskipað getur eftir það afturkallað málsókn.“ Þarna er því gert ráð fyrir að Alþingi ákvarði um málshöfðun og kjósi sér saksóknara á sama þingi, þó ekki sé alveg víst að málið sé komið úr höndum Alþingis eftir málshöfðunarákvörðun, líkt og vikið var að í 4.3.2.2. kafla.

¹⁰⁹ Í 13. gr. ríkisréttarlaganna kemur fram að eftir að danska þingið ákveður að höfða mál gegn ráðherra skal það „samtidig“ velja sér saksóknara en „samtidig“ þýðist sem „sam tíða eða á sama tíma.“

¹¹⁰ Alþingistíðindi. Þskj. 3 – 3. mál, 83. lþ. (1962-1963).

¹¹¹ Er slík túlkun í samræmi við 2. mgr. 14. gr. norskra laga um málsmeðferð í ríkisréttarmálum (lov om rettergangsmåten i rikstrettsaker nr. 2 frá 2. maí 1932), þar sem segir: „Þegar ákvörðun um málshöfðun fyrir ríkisrétti hefur verið tekin, skal Stórþingið velja sér einn eða fleiri saksóknara til að sækja málið“

því ekki að mál Geirs H. Haarde skuli falla niður enda séu um tvo mismunandi þingmál að ræða en ekki eitt.

Fyrirkomulag um saksókn og rannsókn mála fyrir landsdómi hefur verið gagnrýnt fyrir að stríða gegn almennu sakamálaréttarhari, því sú staðreynd að saksóknari skuli afla sönnunargagna eftir að ákvörðun um ákæru hefur verið tekin, hefur meðal annars í för með sér að þeir ráðherrar sem hugsanlega verða ákærðir hafa ekki hlotið réttarstöðu grunaðs manns áður en ákæran er gefin út. Einnig stríðir þetta gegn þeirri meginreglu sem felst í 145. gr. sml., um að eftir að rannsókn máls er lokið þá skuli eingöngu ákæra sakborning séu fyrirfram meiri líkur á sakfellingu en sýknu en í landsdómsmálum er ákært áður en rannsókn máls hefst.¹¹² Þessi tilhögun verður þó ekki talin brjóta gegn meginreglunum um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi eða um sakleysi grunaðs manns uns sekt hans er sönnuð, sbr. 70. gr. stjkskr., því dómur landsdóms skal reistur á sönnunargögnum sem færð hafa verið fram við meðferð máls þar fyrir dómi, sjá einkum 24. gr. og 34. gr. ldl., og er tilhögunin því í samræmi við meginregluna í 1. mgr. 111. gr. sml.¹¹³ Einnig ber að líta til þess að þrátt fyrir að eiginleg rannsókn fari fram fyrir landsdómi og eftir að ákvörðun um málshöfðun hefur verið tekin, þá hafa RNA og þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu RNA unnið gríðarlega undirbúningsvinnu við rannsókn málsins og segja má að vel hafi verið leyst úr mögulegu vandamáli.¹¹⁴

6.3.3. 10. gr. ráðherraábyrgðarlaga

Helsta deiluefnið í máli Geirs. H. Haarde fyrir landsdómi mun líklega verða hvort 10. gr. rhbl., sem hann er sakaður um að brjóta gegn, samrýmist meginreglu 1. mgr. 69. gr. stjkskr. og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um skýrleika refsheimilda. Í meginreglunni felst að refsheimildir, líkt og 10. gr. rhbl. er, verði að vera skýrt orðaðar og að ekki leiki vafi á því hvort tiltekin háttsemi, hvort sem það er ákveðin athöfn eða athafnaleysi, falli undir verknaðarlýsingu í refsíákvæði.¹¹⁵ Skv. 10. gr. rhbl. verður ráðherra sekur eftir lögunum: „*ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín, eða ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess*

¹¹² Eiríkur Tómasson. (2006), bls. 114.

¹¹³ Sjá greinargerð með þingsályktun meirihluta þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sbr. Alþingistíðindi. Þskj. 1502 – 706. mál, 138. lþ. (2009-2010).

¹¹⁴ Eitt af því sem gagnrýnt hefur verið við ldl. og rhbl., er að hvergi er tekið fram með skýrum hætti hvernig rannsaka beri mál sem leiða geta til málshöfðunar gegn ráðherra, þó almenna heimild til skipunar sérstakra þingmannanefnda er að finna í 39. gr. stjkskr. Telja má mikilvægt að setja almenn lög um slíkar nefndir, líkt og tíðkast í Danmörku, sbr. lög um rannsóknarnefndir (lov om undersøgelseskommissioner nr. 357 frá 2. júní 1999). Sjá Bryndís Hlökkversdóttir. (2005), bls. 84 og Bryndís Hlökkversdóttir. (2009), bls. 302.

¹¹⁵ Róbert R. Spanó. (2005), bls. 7.

sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.“ Þetta ákvæði er bersýnilega töluvert matskennt og fyrir rúmlega 10 árum síðan benti nefnd sem falið var að kanna starfsskilyrði stjórnvalda á að vafi léki á hvort hin almenna verknaðarlýsing 10. gr. rhbl. væri nægilega skýr samkvæmt nútíma kröfum sem gerðar væru til refsíákvæða.¹¹⁶ Einnig hafa fræðimenn fært fyrir því sterk rök að verknaðarlýsing 10. gr. rhbl. sé of matskennd til að samrýmast meginreglunni um skýrleika refsheimilda, að minnsta kosti verknaðarlýsing a-liðs 10. gr. laganna.¹¹⁷

Í þessum stutta kafla verður ómögulega hægt að skera úr um hvort 10. gr. rhbl. samrýmist meginreglunni um skýrleika refsheimilda og er það álitafni í raun efniviður í aðra, heila ritgerð sem þessa. Aftur á móti ber að líta til þess að við setningu rhbl. mælti flutningsmaður frumvarpsins, Dr. Ólafur Jóhannesson, svo: „Ákvæði 10. gr. eru óneitanlega nokkuð matskennd. Kemur þar einmitt fram séreðli ráðherraábyrgðarinnar. Það er Alþingi, sem fyrst metur þessi atriði, er það ákveður, hvort ástæða sé til málshöfðunar. Sé mál höfðað, verður það hlutverk landsdóms að meta, hvort ráðherra hafi brotið gegn ákvæðum þessum.“¹¹⁸ Hér er því gert ráð fyrir því að í ljósi séreðlis bæði ráðherraábyrgðar og um leið umfangs embættisverka ráðherra þá sé í lagi að hafa nokkuð matskennt ákvæði um hvenær þeir stofna til refsíábyrgðar vegna þess að mat þess efnis sé bæði í höndum Alþingis, æðstu stofnunar landsins, og landsdóms.¹¹⁹

6.4. Hugsanleg niðurstaða

Eins og margoft hefur komið fram þá er mál Geirs H. Haarde fyrir landsdómi, fyrsta mál sinnar tegundar í Íslandssögunni og því er afar erfitt að segja til um líklega niðurstöðu þess, fordæmalaust. Aftur á móti, í ljósi þess skyldleika sem er á milli laga og málsmeðferðar fyrir landsdómi og ríkisréttinum danska, má ætla að þau atriði sem tekist var á um í Tamílamálinu hafi fordæmisgildi hér á landi.¹²⁰ Þannig má ætla, einnig í ljósi þeirra breytinga sem gerðar voru á ldl. við setningu sml. og að virtum framangreindum rökum í kafla 6.3.2 um skipan saksóknara Alþingis, að ákvæði um skipan landsdóms og málsmeðferð fyrir honum standist í meginatriðum kröfur 70. gr. stj. og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, um réttláta málsmeðferð.

¹¹⁶ Forsætisráðuneytið. (1999), bls. 140.

¹¹⁷ Sjá aðallega Róbert R. Spanó. (2005), bls. 63 en einnig Eiríkur Tómasson. (2005), bls. 140.

¹¹⁸ Alþingistíðindi. Þskj. 4 – 4. mál, 83. lþ. (1962-1963).

¹¹⁹ Alþingistíðindi. Þskj. 4 – 4. mál, 83. lþ. (1962-1963).

¹²⁰ Gísli Tryggvason. (1995), bls. 305.

Helsta deiluefnið verður eflaust hvort þau refsíákvæði sem Geir er ásakaður um að hafa brotið gegn séu nægilega skýr til þess að hann hafi getað gert sér grein fyrir því, að hann hafi verið að brjóta lög með háttsemi sinni á umþrættu tímabili, það er hvort b-liður 10. gr. rhbl. samrýmist meginreglu 1. mgr. 69. gr. stjskr. og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, um skýrleika refsheimilda. Erfitt er að segja til um hver niðurstaðan um það álitaefni verður, fræðimenn og nefnd á vegum stjórnvalda hafa bent á að raunin sé sú að ákvæðin séu ósamrýmanleg en á það ber þó að líta að þær upplýsingar sem Geir H. Haarde fékk í byrjun febrúar 2008 eru taldar þær alvarlegustu sem nokkrum ráðherra hefur borist í íslenski stjórnmalasögu og ljóst þykir, af niðurstöðum bæði RNA og þingmannanefndar Alþingis, að Geir hafi sýnt af sér stórkostleg aðgerðarleysi eftir að hafa meðtekið téðar upplýsingar. Því má alveg halda því fram að með háttsemi sinni á tímabilinu febrúar til október 2008 hafi Geir Hilmar Haarde „látið fyrir farast að framkvæma það, er afstýrt gat fyrirsjánlegri hættu sem heill ríkisins stóð frammi fyrir, eða ollið því að slík framkvæmd fórst fyrir“ og sé því sekur um brot gegn rhbl.

7. Niðurstöður

Landsdómur hefur verið til staðar í íslenskri stjórnskipan í rúm 100 ár án þess að vera kallaður saman en nú er svo komið að þessi sofandi risi skal rísa á fætur og dæma í máli Geirs Hilmars Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra Íslands. Landsdómur hefur verið gagnrýndur allt frá setningu fyrstu laganna um landsdóm frá 1905 og í gegnum tíðina hafa verið lagðar fram nokkrar þingsályktunartillögur um að leggja dóminn niður. Einnig hafa lög um ráðherraábyrgð, sem eru nátengd landsdómi, verið gagnrýnd fyrir að vera úrelt og ósamrýmanleg nútíma mannréttindaákvæðum auk þess sem löggin hafa verið talin óþörf í ljósi þess hversu sterk þingræðisreglan er hér á landi. Alþingi, löggjafi Íslands, hefur þó á síðustu 40 árum aldrei talið þörf á að breyta lögnum um landsdóm eða ráðherraábyrgð og nú er svo komið að beita verður þessum lögum í máli sem Alþingi ákvað að höfða gegn fyrrverandi forsætisráðherra Íslands, eftir einhver umbrota- og áfallamestu ár í íslenskri stjórnmalasögu.

Mikil bót var gerð á landsdómslögum í byrjun árs 2009, með setningu sakamálalaga, á þann hátt að málsmeðferð fyrir dómnum skal, eftir því sem við getur átt, taka mið af sakamálalögnum í stað laga um meðferð einkamála auk þess sem tvær lagagreinar sem báru sterk einkenni einkamála voru felldar úr gildi. Með þessari breytingu urðu reglur um málsmeðferð fyrir landsdómi mun líkari því sem þekktist í sakamálaréttarfari og í raun má segja að eftir þessa breytingu sé í raun ekki mikið gagnrýnivert við málsmeðferð fyrir landsdómi. Má í því sambandi vísa til úrskurðar Mannréttindadómstóls Evrópu í Tamílamálinu svokallaða, sem hafnaði því að taka málið til efnismeðferðar vegna kvartana meðal annars um að dönsk lagaákvæði um skipan ríkisréttar og málsmeðferð fyrir honum væru ekki í samræmi við mannréttindasáttmála Evrópu. Í Danmörku eru lagareglur um ráðherraábyrgð og ríkisrétt mjög svipaðar ráðherraábyrgðar- og landsdómslögum og það má með nokkru öryggi slá því föstu að efnisatriði Tamílamálsins hafi fordæmisgildi hér á landi. Landsdómslögin eru þó langt því frá óaðfínanleg og mikilvægt er fyrir löggjafann að endurbæta löggin í framtíðinni og færa þau til nútímahorfs. Aftur á móti verður landsdómslögum í núverandi mynd beitt í máli Geirs H. Haarde og þrátt fyrir að sum ákvæði þeirra séu gamaldags og jafnvel úrelt, þá standast löggin í meginráttum þær kröfur sem gerðar eru til vandaðs réttarfars og eru því nothæf.

Mál Geirs H. Haarde fyrir landsdómi byggist að miklu leyti á gríðarlega vandvirkri og ítarlegri rannsókn Rannsóknarnefndar Alþingis sem komst að þeirri niðurstöðu að Geir hefði gerst sekur um vanrækslu á skyldum sínum með því að hafa látið hjá líða að bregðast við yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt, meðal annars með athafnaleysi eftir fund með bankastjórn

Seðlabankans þann 7. febrúar. Þær upplýsingar sem fram komu á umræddum fundi eru, að mati Rannsóknarnefndarinnar, þær alvarlegustu sem nokkur íslenskur ráðherra hefði áður fengið í hendur. Helsta deiluefnið í máli Geirs verður líklegast hvort verknaðarlýsing b-liðs 10. gr. ráðherrábyrgðarlaganna samrýmist meginreglunni um skýrleika refsheimilda. Erfitt er að slá neinu föstu í þeim efnum en þó má fallast á það að umþrættur b-liður 10. gr. laganna sé nokkuð nákvæm verknaðarlýsing á háttsemi Geirs H. Haarde á tímabilinu febrúar til október 2008 og að sá hluti 10. gr. ráðherraábyrgðarlaganna sé ekki í ósamræmi við meginregluna um skýrleika refsheimilda.

8. Lokaorð

Í þessari ritgerð hefur verið farið yfir þær reglur sem gilda um landsdóm og einnig, þó að afar takmörkuðu leyti, nátengd ákvæði um ráðherraábyrgð. Dönsk lög um sama efni voru einnig skoðuð og að ákveðnu leyti borin saman við þau íslensku ásamt því að litið var til danskra dómafordæma. Ítarlega var fjallað um ákvæði landsdómslaga og vandlega farið yfir ákærvald Alþingis, skipan dómsins og hvernig málsmeðferð fyrir honum er háttað, ásamt því að stuttlega var fjallað um ráðherrábyrgð. Loks var vikið að væntanlegu máli Geirs H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir landsdómi. Fjallað var um aðdraganda málshöfðunarinnar, hugsanleg álitafni í málinu auk þess sem hugsanlegri niðurstöðu var lauslega velt upp.

Að mati höfundar hefur helstu efnistökmum verið gerð góð skil, þó vissulega hefði mátt kafa dýpra í efnisatriði er snúa að ráðherraábyrgð auk þess sem norskum rétti hefði mátt gera ítarlegri skil en sökum takmarkana á lengd ritgerðar varð það þó mat höfundar að slíkt væri ekki fyllilega raunhæft. Þrátt fyrir það vonar höfundur að tekist hafa að draga fram og skýra helstu atriði umfjöllunarefnisins og að lesandi fá góða heildarsýn á efnið við lestur ritgerðarinnar.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Alþingi. (2009). *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu - Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf*. Reykjavík: Alþingi.

Alþingi. (4. október 2009). *Æviágrip: Geir H. Haarde*. Sótt 6. nóvember 2010 af <http://www.althingi.is/altext/thingm/0804514749.html>.

Alþingi. (2010). *Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.

Arnljótur Björnsson. (1999). *Skaðabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa). Reykjavík: Orator.

Ásta Möller. (2006). Um ráðherraábyrgð. 3. hluti. Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdavaldinu. Í Jakob F. Ásgeirsson (ritstjóri), *Þjóðmál, tímarit um stjórnmál og menningu 2 (1)*, (bls. 73 – 78). Reykjavík: Uglu.

Átelur vinnubrögð landsdóms. (21. nóvember 2010). *Mbl.is*. Sótt 3. desember 2010 af http://www.mbl.is/mm/frettir/forsida/2010/11/21/atelur_vinnubrogd_landsdoms/.

Bryndís Hlöðversdóttir. (2005). Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar. Í Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VI*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Bryndís Hlöðversdóttir. (2009). Sérskipaðar rannsóknarnefndir. Í Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Tímarit lögfræðinga 59 (3)*, (bls. 281 - 303). Reykjavík: Lögfræðingafélag Íslands.

Christensen, Jens Peter. (1997). *Ministeransvar*. Árósum: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dómarar við Hæstarétt íhuga hæfi sitt. (4. október 2010). *Vísir*. Sótt 6. nóvember 2010 af <http://www.visir.is/domarar-vid-haestarett-ihuga-haefi-sitt/article/2010453012504>.

Eiríkur Tómasson. (2005). Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni. Í Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VI*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

- Eiríkur Tómasson. (2006). Landsdómur: Á slíkur sérdómstóll með pólitísku ívafi rétt á sér eða er hann tímaskekkja? Í Jóhann Haukur Hafstein (ritstjóri), Bryndís Hlöðversdóttir og Unnar Steinn Bjarndal (ritstjórn), *Bifröst: rit lagadeildar Háskólans á Bifröst* (bls. 103 – 118). Bifröst: Háskólinn á Bifröst.
- Forsætisráðuneytið. (1999). *Starfskilyrði stjórnvalda - Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnvísu*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Geir er kominn með lögmann. (28. september 2010). *Vísir*. Sótt 1. desember 2010 af <http://www.visir.is/geir-er-kominn-med-logmannmyndskeid/article/2010720755796>.
- Geir vill Andra sem verjanda. (18. nóvember 2010). *Vísir*. Sótt 1. desember 2010 af <http://www.visir.is/geir-vill-andra-sem-verjanda/article/2010976923979>.
- Gísli Tryggvason. (1995). Ráðherraábyrgð í ljósi Tamílamálsins. Í Þórólfur Jónsson (ritstjóri), *Úlfljóttur – tímarit laganema 48 (3)*, (bls. 303 – 305). Reykjavík: Orator.
- Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur* (2. útgáfa). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hæstiréttur Íslands. (e.d.). *Dómarar*. Sótt 6. nóvember 2010 af <http://haestirettur.is/control/index?pid=357>.
- Jensen, Jørgen Albæk. (1995). Framtíð Landsdóms eftir Tamílamálið. Í Þórólfur Jónsson (ritstjóri), *Úlfljóttur – tímarit laganema 48 (3)*, (bls. 310 – 312). Reykjavík: Orator.
- Jónatan Þórmundsson. (2002). *Afbrot og refsíábyrgð 2*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Lárus H. Bjarnason. (1914). *Um landsdóminn*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Lögfræðiorðabók með skýringum*. (2008). Páll Sigurðsson (ritstjóri). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Ragnhildur Helgadóttir. (2009). Pólitísk ábyrgð ráðherra – Samspil þingræðisreglu og þingeftirlits. Í Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Tímarit lögfræðinga 59 (3)*, (bls. 263 - 280). Reykjavík: Lögfræðingafélag Íslands.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Páll Hreinsson, Tryggvi Gunnarsson og Sigríður Benediksdóttir (ritstjórar). Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða.

Róbert R. Spanó. (2005). Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda. Í Friðgeir Björnsson (ritstjóri), *Tímarit lögfræðinga 55 (1)*, (bls. 5 - 69). Reykjavík: Lögfræðingafélag Íslands.

Stortinget. (30. september 2002). *Dokument 14 (2002-2003) - Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingetskontrollfunksjon*. Sótt 15. nóvember 2010 af <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2002-2003/dok14-200203.pdf>.

Stortinget. (1. júní 2004). *Dokument 19 (2003-2004) - Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen*. Sótt 15. nóvember 2010 af <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2003-2004/dok19-200304.pdf>.

Stortinget. (1. október 2009). *Riksrett*. Sótt 16. nóvember 2010 af <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Riksrett/>.

Verjandi Geirs vill að málið verði fellt niður. (7.október 2010). *Vísir*. Sótt 17. nóvember 2010 af <http://www.visir.is/verjandi-geirs-vill-ad-malid-verdi-fellt-nidur/article/2010905708763>.

Zahle, Henrik. (1989). *Dansk forfatningsret 2*. Kaupmannahöfn: Ejler.

Lagaskrá

Íslensk lög

Gildandi lög

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Lög um, breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969, nr. 121/2010.

Lög um, breytingu á lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008, nr. 146/2009.

Lög um dómstóla nr. 15/1998.

Lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. nr. 125/2008.

Lög um landsdóm nr. 3/1963.

Lög um lögheimili nr. 21/1990

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994.

Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008.

Lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008.

Lög um ráðherraábyrgð nr. 4/1963.

Lög um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938.

Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969.

Lög um þingsköp Alþingis nr. 55/1991.

Stjórnarskipunarlög nr. 97/1995.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007.

Brottfallin lög

Lög um ábyrgð ráðherra Íslands nr. 2/1904.

Lög um, breytingu á landsdómslögum nr. 11/1905, nr. 30/1914.

Lög um landsdóm nr. 11/1905.

Lög um meðferð opinberra mála nr. 19/1991.

Stjórnarskipunarlög nr. 16/1903.

Stjórnarskipunarlög nr. 12/1915.

Dönsk lög

Gildandi lög

Danmarks Riges Grundlov nr. 169 frá 5. júní 1953.

Lov om ministres ansvarlighed nr. 117 frá 15. apríl 1964.

Lov om rigsretten nr. 100 frá 31. mars 1954.

Lov om undersøgelseskommissioner nr. 357 frá 2. júní 1999.

Udlændingeloven nr. 226 frá 8. júní 1983.

Brottfallin lög

Grundloven frá 5. júní 1849.

Retsplejeloven nr. 1 frá 1980.

Norsk lög

Kongeriget Norges Grundlov frá 17. maí 1814.

Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett nr. 1 frá 2. maí 1932.

Lov om rettergangsmåten i riksrettssaker nr. 2 frá 2. maí 1932.

Dómaskrá

Dómur ríkisréttar Danmerkur í máli Erik Ninn-Hansen, frá 22. júní 1995.

Úrskurður Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Erik Ninn-Hansen gegn Danmörku nr. 28972/95 frá 18. maí 1999.

