

Mánudaginn 3. október 2011.

Nr. 3/2011.

**Alþingi**

(Sigríður J. Friðjónsdóttir

saksóknari Alþingis)

**gegn**

**Geir Hilmari Haarde**

(Andri Árnason hrl.)

### **Úrskurður Landsdóms.**

Mál þetta dæma Ingibjörg Benediksdóttir, Ástríður Grímsdóttir, Benedikt Bogason, Brynhildur Flóvenz, Fannar Jónasson, Garðar Gíslason, Gunnlaugur Claessen, Helgi I. Jónsson, Hlöðver Kjartansson, Linda Rós Michaelsdóttir, Magnús Reynir Guðmundsson, Markús Sigurbjörnsson, Sigrún Magnúsdóttir, Viðar Már Matthíasson og Vilhjálmur H. Vilhjálmsson.

Með ákæru 10. maí 2011 höfðaði Alþingi mál á hendur ákærða, Geir Hilmari Haarde, fyrir „brot framin af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi í embættisfærslu hans sem forsætisráðherra á tímabilinu frá febrúar 2008 og fram í októberbyrjun sama ár“, sem nánar var lýst sem hér segir:

- „1.1 Fyrir að hafa sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sínum sem forsætisráðherra andspænis stórfelldri hættu sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði, hættu sem honum var eða mátti vera kunnugt um og hefði getað brugðist við með því að beita sér fyrir aðgerðum, löggjöf, útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða töku stjórnvaldsákvarðana á grundvelli gildandi laga í því skyni að afstýra fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins.
- 1.2 Fyrir 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 fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.
- 1.3 Fyrir að hafa vanrækt að gæta þess að störf og áherslur samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað, sem stofnað var til á árinu 2006, væru markvissar og skiluðu tilætluðum árangri.
- 1.4 Fyrir að hafa vanrækt að hafa frumkvæði að virkum aðgerðum af hálfu ríkisvaldsins til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins með því til að mynda að stuðla að því að

bankarnir minnkuðu efnahagsreikning sinn eða einhverjir þeirra flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi.

- 1.5 Fyrir að hafa ekki fylgt því eftir og fullvissað sig um að unnið væri með virkum hætti að flutningi Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi yfir í dótturfélag og síðan leitað leiða til að stuðla að framgangi þessa með virkri aðkomu ríkisvaldsins.

...

2. Fyrir að hafa á framangreindu tímabili látið farast fyrir að framkvæma það sem fyrirskipað er í 17. gr. stjórnarskrár lýðveldisins um skyldu til að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni. Á þessu tímabili var lítið fjallað á ráðherrafundum um hinn yfirvofandi háska, ekki var fjallað formlega um hann á ráðherrafundum og ekkert skráð um þau efni á fundunum. Var þó sérstök ástæða til þess, einkum eftir fund hans, Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, Árna M. Mathiesen og formanns stjórnar Seðlabankans 7. febrúar 2008, eftir fund hans og Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur með bankastjórn Seðlabankans 1. apríl 2008 og í kjölfar yfirlýsingar til sænsku, dönsku og norsku seðlabankanna sem undirrituð var 15. maí 2008. Forsætisráðherra átti ekki frumkvæði að formlegum ráðherrafundi um ástandið né heldur gaf hann ríkisstjórninni sérstaka skýrslu um vanda bankanna eða hugsanleg áhrif hans á íslenska ríkið.“

Í ákæru er háttsemin, sem um ræðir í framangreindum liðum 1.1 til 1.5, talin varða aðallega við b. lið 10. gr., sbr. 11. gr., laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð, en háttsemi samkvæmt lið 2. við c. lið 8. gr., sbr. 11. gr., sömu laga. Í öllum tilvikum er háttsemin talin varða til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þess er krafist í ákæru að ákærði verði dæmdur til refsingar og greiðslu sakarkostnaðar.

Við þingfestingu málsins fyrir Landsdómi 7. júní 2011 neitaði ákærði sök í öllum atriðum. Í greinargerð, sem lögð var fram í þinghaldi 5. september sama ár, krafðist ákærði þess að málinu yrði vísað frá dóminum og sakarkostnaður felldur á ríkissjóð. Af hálfu Alþingis var þess krafist að hafnað yrði kröfu ákærða um frávísun málsins. Að undangengnum munnlegum málflutningi í sama þinghaldi var þetta ágreiningsefni tekið til úrskurðar og er það hér til úrlausnar.

## I

Ákærði, sem var formaður Sjálfstæðisflokksins, myndaði 24. maí 2007 ríkisstjórn þess flokks og Samfylkingarinnar og gegndi hann þar embætti forsætisráðherra. Meðal annarra, sem áttu sæti í þeirri ríkisstjórn, voru samfloksmaður ákærða, Árni Matthías Mathiesen, sem var fjármálaráðherra, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, formaður Samfylkingarinnar, sem var

utanríkisráðherra, og samflokksmaður hennar, Björgvin Guðni Sigurðsson, sem var viðskiptaráðherra. Ríkisstjórn þessari var veitt lausn 1. febrúar 2009.

Ákærði mælti 6. október 2008 fyrir stjórnarfrumvarpi á Alþingi til laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., þar sem meðal annars voru ráðgerðar breytingar á ákvæðum laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Tílefni frumvarpsins var einkum yfirvofandi greiðsluþrot þriggja stærstu fjármálafyrirtækja landsins, Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi að kvöldi sama dags og varð að lögum nr. 125/2008. Á grundvelli 5. gr. þeirra tók Fjármálaeftirlitið á tímabilinu 7. til 9. október 2008 yfir vald hluthafafundar í þessum þremur fjármálafyrirtækjum, vék stjórnnum þeirra frá og setti yfir þau skilanefndir, sbr. 100. gr. a. laga nr. 161/2002.

Með lögum nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða var rannsóknarnefnd á vegum Alþingis falið að leita „sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða“, eins og komist var að orði í 1. gr. laganna, svo og að 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 hverjir kynnu að bera ábyrgð á henni. Rannsóknarnefnd Alþingis lét frá sér fara ítarlega skýrslu um þetta efni 12. apríl 2010. Í framhaldi af því fjallaði sérstök nefnd níu þingmanna um skýrsluna, en með 2. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008, sbr. 1. gr. laga nr. 146/2009, var nefndinni meðal annars falið að „móta tillögur að viðbrögðum Alþingis“ við niðurstöðum skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Meiri hluti þingmannanefndarinnar lagði á þessum grunni fram á Alþingi 11. september 2010 tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum, þar sem lagt var til að mál yrði höfðað fyrir Landsdómi á hendur ákærða og þeim þremur ráðherrum í ríkisstjórn hans, sem áður var getið. Við atkvæðagreiðslu á Alþingi 28. sama mánaðar var tillaga þessi samþykkt að því er varðar málshöfðun á hendur ákærða, en að öðru leyti fékk hún ekki framgang. Í samræmi við 14. gr. laga nr. 3/1963 um Landsdóm tilkynnti forseti Alþingis 30. september 2010 forseta Hæstaréttar um þessa ákvörðun og kynnti sá síðarnefndi ákærða hana með bréfi sama dag. Á fundi Alþingis 12. október 2010 var kosinn saksóknari og annar til vara til að sækja af hendi þess mál gegn ákærða, sbr. 13. gr. laga nr. 3/1963. Með bréfi til forseta Landsdóms 15. nóvember 2010 krafðist ákærði að sér yrði skipaður verjandi og var orðið við því 30. sama mánaðar.

Saksóknari Alþingis gaf út fyrrgreinda ákæru 10. maí 2011 á grundvelli þingsályktunarinnar frá 28. september 2010. Áður en til þess kom höfðu mál, sem þessu tengdust, tvívegis komið til kasta Landsdóms. Þetta voru annars vegar mál nr. 1/2011, sem

lokið var með dómi 8. mars 2011, og hins vegar mál nr. 2/2011, sem lokið var með úrskurði 22. sama mánaðar, en þau voru rekin til úrlausnar um ágreining, sem reis um kröfur saksóknarans um heimild til að leggja hald á nánar tilgreind sönnunargögn. Í síðarnefnda málinu var jafnframt tekin afstaða til krafna ákærða um að málið yrði fellt niður eða því vísað frá dómi. Þá krafðist ákærði þess við þingfestingu máls þessa að átta af dómurum Landsdóms vikju sæti í því, en þeirri kröfu var hafnað með úrskurði 10. júní 2011.

## II

Ákærði reisir kröfu um frávísun málsins á fimm atriðum, sem hann rökstyður nánar í greinargerð sinni. Hann telur *í fyrsta lagi* að rannsókn málsins sé verulegum annmörkum háð. *Í öðru lagi* sé saksóknari Alþingis vanhæfur til að fara með málið vegna afskipta af undirbúningi Alþingis að ákvörðun um ákæru á hendur sér. *Í þriðja lagi* sé ákæra svo vanreifuð að hún geti ekki orðið viðhlítandi grunnur fyrir rekstri málsins fyrir dómi. *Í fjórða lagi* séu reglur um aðdraganda, undirbúning og rekstur málsins fyrir Landsdómi, svo og refsheimildir laga nr. 4/1963 sem ákæran snúi að, svo óljósar að ekki verði tryggt að hann fái notið réttlátrar málsmeðferðar. *Í fimmta lagi* hafi ekki verið gætt að 65. gr. stjórnarskrárinnar með því að höfða mál eingöngu á hendur ákærða.

Saksóknari Alþingis hefur í greinargerð fyrir dómnum mótmælt kröfu ákærða um frávísun málsins og fært fram andsvör gegn röksemdum ákærða fyrir frávísunarkröfunni.

## III

### A

Um það atriði, sem fyrst var getið hér að framan, vísar ákærði til þess að í áðurnefndum úrskurði dómsins 22. mars 2011 í máli nr. 2/2011 hafi því verið slegið föstu að málið gegn ákærða teldist höfðað með því að saksóknari Alþingis gæfi út ákæru. Málið hafi því verið á rannsóknarstigi í skilningi laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, sbr. 51. gr. laga nr. 3/1963, frá því að Alþingi samþykkti ályktun um málshöfðun 28. september 2010 þar til ákæra var gefin út 10. maí 2011. Af þessu leiði að regla 145. gr. laga nr. 88/2008, um að ákærandi taki fyrst ákvörðun um ákæru að lokinni rannsókn, gildi um ákvörðun saksóknara Alþingis um höfðun máls á hendur ákærða. Rannsókn málsins, að því leyti sem saksóknari Alþingis hafi látið hana fara fram, uppfylli ekki kröfur sem gerðar séu í lögum nr. 3/1963 og nr. 88/2008, eins og skýra verði ákvæði þeirra með hliðsjón af 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. sammings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Ákærði vísar til 16. gr. laga nr. 3/1963 um skyldu saksóknara Alþingis til að afla allra fánlegra sannana fyrir ákæruefnum. Um þá rannsókn, sem leiða eigi hið sanna í ljós, gildi

ákvæði II. þáttar laga nr. 88/2008, enda sé ekki á annan veg mælt í lögum nr. 3/1963. Í úrskurði Landsdóms í máli nr. 2/2011 komi fram að ákvörðun Alþingis um að höfða sakamál á hendur ákærða hafi verið reist á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, svo og að ekki yrði séð að þingmannanefnd, sem kosin hafi verið á Alþingi til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar, hafi nýtt sér heimild í 15. gr. laga nr. 142/2008 til að framkvæma frekari rannsókn áður en gerð hafi verið tillaga um málshöfðun. Í úrskurðinum hafi þessi málsmeðferð Alþingis hvorki verið talin andstæð reglum laga nr. 3/1963, sem geri ráð fyrir því að saksóknari Alþingis geti rannsakað mál frekar og aflað nýrra gagna eftir að þingsályktun um málshöfðun hefur verið samþykkt, né almennum reglum laga nr. 88/2008. Verði að álykta af úrskurðinum að rannsókn þurfi hvað sem öðru líði að vera lokið áður en saksóknari gefi út ákæru.

Í II. þætti laga nr. 88/2008 sé kveðið á um skyldur lögreglu við rannsókn sakamáls, en hér hvíli þær á saksóknara Alþingis. Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. laganna sé það markmið rannsókna að afla allra nauðsynlegra gagna til að unnt sé að ákveða hvort sækja skuli mann til sakar, svo og að afla gagna til að undirbúa meðferð máls fyrir dómi. Í 54. gr. laganna sé mælt fyrir um að rannsaka skuli verknað þann, sem um ræði, svo og atriði, sem varði sakborning, svo sem hugarfar hans og hvatir til brots. Sá sem rannsaki mál taki jafnframt skýrslu af sakborningi og geri honum þá grein fyrir sakarefninu. Leita verði eftir afstöðu sakbornings til sakaratriða og sönnunargagna, en án þess verði hvorki hið sanna leitt í ljós né dregið fram allt sem orðið geti honum til sýknu eða hagsbóta, svo sem skylt sé. Við rannsókn flókinna og viðamikilla mála eins og þessa hvíli enn frekar en endranær skylda á rannsakanda til að leita álits sakbornings á sakaratriðum og bera undir hann gögn málsins áður en ákæra er gefin út. Samkvæmt 58. gr. laga nr. 88/2008 eigi jafnframt við rannsókn sakamáls að taka skýrslur af vitnum. Að rannsókn lokinni eigi sá, sem hana annist, að taka saman skýrslu um hana, sbr. 56. gr. laganna, og skuli þar meðal annars greina hvað fram hafi komið í skýrslum sakbornings og vitna. Framhald málsins ráðist svo af niðurstöðum rannsóknarinnar. Á þeim, sem rannsókn annist, hvíli skylda til að gæta hlutlægni og leita sannleikans, sbr. 3. mgr. 18. gr. og 2. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008 og 16. gr. laga nr. 3/1963. Ákærði telur saksóknara Alþingis ekki hafa gætt þessara reglna. Hann hafi aldrei verið kvaddur til skýrslugjafar og hafi því ekki verið leitað eftir skýringum hans eða afstöðu til sakarefnisins við rannsókn málsins. Þess hafi ekki verið gætt að rannsaka hugarfar hans eða hvatir, sbr. 54. gr. laga nr. 88/2008. Engin vitni hafi gefið skýrslur um sakarefnið, en í stað þess hafi saksóknari lagt fyrir dóminn endurrit skýrslna fjölda manna fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, sem gefnar hafi verið af öðru tilefni. Með því að engin rannsókn hafi farið fram áður en Alþingi ályktaði um málshöfðun

hafi verið óhjákvæmilegt að það yrði gert áður en ákæra var gefin út, en skylda til þess hafi hvílt á saksóknara Alþingis, sbr. 16. gr. laga nr. 3/1963. Breyti engu um framangreint þótt ákærði hafi látið þingmannanefnd, sem vann að málinu á Alþingi, í té almennar skriflegar athugasemdir í tengslum við umfjöllun hennar um skýrslu rannsóknarnefndarinnar, en þær hafi ekki verið gefnar í tilefni af tilteknu sakamáli.

Í málinu séu lögð fram ýmis skjöl, sem rannsóknarnefnd Alþingis hafi aflað, ásamt áðurnefndum endurritum af skýrslum, sem hún tók. Þessi gögn hafi ekki verið borin undir ákærða og mörg hver hafi hann aldrei séð áður. Óljóst sé til hvaða atriða í gögnunum saksóknari hyggist vísa og reisa málatilbúnað sinn á fyrir dómi. Þá séu lagðir fram kaflar úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem ekki hafi sönnunargildi. Ákærði geti ekki áttað sig á hvað það sé í gögnunum, sem ákæruvaldið byggir á til sakfellingar, en úr því hafi ekki verið bætt með því að saksóknari hafi lagt fram skrá um framlögð skjöl í málinu, sem geti ekki skoðast sem rökstuðningur fyrir einstökum liðum í ákæru. Viðhlítandi rannsókn hefði orðið til þess að afmarka sakarefnið nánar og varpa ljósi á samhengi ákæruatriða við einstök gögn málsins, svo og til að gera eftirfarandi meðferð þess fyrir dómi markvissari. Annmarkar þessir séu meiri en ella fyrir þær sakir að ákæra og refsíheimildir, sem þar er vísað til, séu óljósar.

Ákærði áréttar að rannsókn rannsóknarnefndar Alþingis hafi ekki lotið að ráðherraábyrgð tiltekinna manna, sbr. 4. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008, auk þess sem hún hafi náð yfir lengra tímabil en ákæra taki til. Rannsókn og gagnaöflun nefndarinnar geti því ekki komið í stað rannsókna á afmörkuðum sakargiftum, þar sem sakborningur fái notið þeirra réttinda sem mælt sé fyrir um í lögum nr. 88/2008, 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Málsmeðferðin hafi frá upphafi verið í röngum farvegi sem hafi valdið því að atriði, sem miklu skipti um refsíábyrgð, hafi aldrei verið rannsökuð, svo sem afstaða ákærða til sakaratriða, málsatvika og gagna, svo og huglæg afstaða hans á því tímabili sem ákæra taki til.

Ákærði bendir á að samkvæmt 1. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008 eigi rannsókn sakamáls að miða að því að upplýsa hvort fyrir hendi séu skilyrði fyrir því að mál verði höfðað á hendur sakborningi að henni lokinni. Rannsókn eigi því að varpa ljósi á hvort uppfyllt séu skilyrði þeirra refsíákvæða, sem sakborningur sé talinn hafa brotið gegn. Hér sé ákært aðallega fyrir brot gegn ákvæðum laga nr. 4/1963, en til vara 141. gr. almennra hegningarlaga. Ákærði telji að rannsókn og gagnaöflun saksóknara Alþingis hafi að engu leyti beinst að því að varpa ljósi á hvað hann hefði átt að gera á því tímabili sem ákæra tekur til, svo að unnt væri að afstýra hættu eins og lýst sé í b. lið 10. gr. laga nr. 4/1963, en mat verði ekki lagt á sakargiftir á hendur honum um vanrækslubrot nema tiltekið sé hvernig hann hefði átt að bera sig að í starfi

forsætisráðherra og til hvaða ráðstafana hann hefði átt að grípa, sbr. dóm Hæstaréttar 12. maí 2005 í máli nr. 509/2004.

Auk þess, sem að framan greinir, ber ákærði því við að sá háttur að Alþingi álykti um að höfða beri mál á hendur ráðherra áður en sakamálarannsókn hafi farið fram sé í andstöðu við grundvallarreglur sakamálaréttarfars um hlutlægni og meðalhóf, sbr. 2. og 3. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008, sem eigi sér stoð í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Ákærði telji vandséð hvernig rannsókn geti verið hlutlæg þegar hún fari fram eftir að Alþingi hafi ályktað um málshöfðun, enda geti hún þá ekki snúist um annað en að renna stoðum undir sekt sakbornings. Þá fái ákærði ekki notið þess réttaröryggis, sem leiði meðal annars af 145. gr. laga nr. 88/2008, að sakamál verði því aðeins höfðað að ákærandi telji það sem fram sé komið eftir rannsókn máls nægilegt eða líklegt til sakfellis, en láti mál ella niður falla.

## B

Saksóknari Alþingis mótmælir að framangreind atriði geti varðað því að málinu verði vísað frá dómi. Í því sambandi er fyrst í stað vísað til þess að með 2. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008, sbr. 1. gr. laga nr. 146/2009, hafi verið sett á stofn nefnd níu þingmanna, sem hafi haft það hlutverk að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og gera tillögur um viðbrögð við niðurstöðum hennar. Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi sem varð að lögum nr. 146/2009, hafi meðal annars komið fram að þingmannanefndin ætti að móta afstöðu til ábyrgðar að því marki sem það sé hlutverk Alþingis. Eftir ítarlega gagnasöfnun rannsóknarnefndarinnar ætti ekki að vera þörf á sjálfstæðri upplýsingaöflun þingmannanefndarinnar, enda væri henni ætlað að leggja skýrslu rannsóknarnefndarinnar til grundvallar störfum sínum. Af greinargerð með tillögu þingmannanefndarinnar til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum sé ljóst að ákvörðun um að höfða mál á hendur ákærða sé reist á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Saksóknara Alþingis hafi því einkum borið að afla þeirra gagna sem legið hafi að baki skýrslu rannsóknarnefndarinnar og varðað gætu sakir sem ákærði var borinn í þingsályktuninni, þar sem ákvörðun um ákæru komi fram. Þeirra gagna hafi meðal annars verið aflað á grundvelli úrskurðar Landsdóms 22. mars 2011 og úrskurðar Héraðsdóms Reykjavíkur 24. sama mánaðar. Hafi þau þegar verið lögð fram í málinu.

Handhafi ákæruvalds í málinu, Alþingi, hafi vissulega verið búð að taka ákvörðun um að höfða mál á hendur ákærða áður en saksóknari hafi gefið út ákæru, en Alþingi hafi við ákvörðun sína borið að líta til 145. gr. laga nr. 88/2008. Saksóknari hafi við gagnaöflun farið eftir ákvæðum 2. og 3. mgr. 53. gr. sömu laga og 16. gr. laga nr. 3/1963. Á hinn bóginn verði að skoða ákvæði 1. mgr. 53. gr. laga nr. 88/2008 í ljósi þess að Alþingi hafi þegar verið búð

að ákveða að höfða mál á hendur ákærða fyrir tiltekna sakir. Skýrslutökur af ákærða og vitnum hafi því aldrei getað orðið liður í undirbúningi ákvörðunar Alþingis. Dómur í málinu verði reistur á sönnunargögnum sem færð verði fram við meðferð þess fyrir dómi, svo sem gert sé í öðrum sakamálum, sbr. 111. gr. laga nr. 88/2008. Verjandi hafi ekki óskað eftir að tekin yrði skýrsla af ákærða á rannsóknarstigi, en það hafi verið hlutverk hans samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laga nr. 3/1963 hafi hann talið slíkt nauðsynlegt.

Saksóknari kveður skýrslutökur á sínum vegum af ákærða og vitnum ekki mundu hafa þjónað markmiði rannsóknar samkvæmt 1. mgr. 145. gr. laga nr. 88/2008, þar sem Alþingi hafi með stoð í 14. gr. stjórnarskrárinnar þá þegar tekið ákvörðun um að höfða skyldi sakamál á hendur ákærða. Skýrslur sem rannsóknarnefnd Alþingis hafi tekið af vitnum hafi gefið nægjanlegar upplýsingar til að unnt hafi verið að meta hvort nauðsynlegt væri að leiða þau fyrir dóminn og hver vitneskja þeirra sé um atvik. Fyrir dómi gefist ákærða kostur á að koma á framfæri athugasemdum og skýringum eftir þörfum og leggja spurningar fyrir vitni. Fyrir liggir að rannsóknarnefnd Alþingis hafi ekki hlutast til um sakamálarannsókn, en sá hluti gagna nefndarinnar sem lúti að refsíabyrgð ákærða virðist tæmandi. Hafi ekki komið fram ábendingar eða óskir um frekari gagnaöflun frá verjanda ákærða þótt honum hafi verið gefinn kostur á því í bréfi 9. desember 2010. Verjandi geti einnig aflað gagna að eigin frumkvæði samkvæmt 28. gr. laga nr. 3/1963. Rannsókn saksóknara geti ekki talist ófullnægjandi á þeim forsendum einum að gagnaöflun rannsóknarnefndar Alþingis hafi verið svo ítarleg sem raun beri vitni. Með þessu hafi því rannsókn í málinu farið fram í samræmi við ákvæði laga nr. 3/1963 og laga nr. 88/2008 og sé að auki í samræmi við það sem tilefni hafi verið til.

Sönnunarbyrði í sakamálum hvíli á ákæruvaldinu samkvæmt 108. gr. laga nr. 88/2008. Telji dómurinn að sönnun hafi ekki tekist leiði það til sýknu en ekki til þess að málinu verði vísað frá dómi, sbr. dóma Hæstaréttar 12. október 2010 í máli nr. 583/2010 og 14. mars 2011 í máli nr. 140/2011, þar sem slegið sé föstu að það sé ákæruvaldsins að taka ákvörðun um hvort skilyrði séu til að höfða sakamál. Í samræmi við meginregluna um milliliðalaus sönnunarfærslu skuli dómur reistur á sönnunargögnum, sem fram séu færð við meðferð máls fyrir dómi, en ekki á lögreglurannsókn umfram það sem heimilað sé í 3. mgr. 111. gr. laga nr. 88/2008. Jafnframt segi meðal annars í úrskurði Landsdóms í máli nr. 2/2011 að meðferð málsins á Alþingi hafi hvorki verið í andstöðu við sérreglur laga nr. 3/1963 né almennar reglur laga nr. 88/2008, sem hvorki bindi hendur ákæranda um hvernig eða í hvaða mæli mál skuli rannsakað né hver annist rannsókn áður en ákvörðun sé tekin um saksókn.

Þá er því andmælt að óljóst sé hvernig framlögð gögn tengist einstökum ákæruatriðum, en í málinu hafi verið lögð fram skjalaskrá, sem skipt sé í kafla eftir ákæruatriðum. Hún geymi að auki skýringar sem lúti að sönnunarfærslu saksóknara í málinu.

### C

Eins og að framan greinir reisir ákærði frávísunarkröfu sína meðal annars á því að engin sakamálarannsókn hafi farið fram á vettvangi rannsóknarnefndar Alþingis, enda hafi nefndinni ekki verið ætlað það hlutverk að rannsaka refsiverða háttsemi, sbr. 14. gr. laga nr. 142/2008. Þingmannanefnd sú, sem kjörin var samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laganna til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar, hafi heldur ekki framkvæmt neina sakamálarannsókn. Sú rannsókn, sem saksóknari Alþingis hafi látið fara fram, hafi ekki fullnægt þeim kröfum, sem gera verði til sakamálarannsóknar samkvæmt lögum nr. 3/1963 og lögum nr. 88/2008. Hún geti því ekki talist viðhlítandi grundvöllur ákvörðunar um útgáfu ákæru.

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir að Alþingi geti „kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra“ og dæmi Landsdómur í þeim málum. Samkvæmt þessu ákvæði og 13. gr. laga nr. 3/1963 fer Alþingi með ákæruvald í málum, sem það ákveður að höfða gegn ráðherra. Fyrrgreind þingmannanefnd aflaði ýmissa gagna, sem getið hafði verið um í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og lutu að embættisfærslu ráðherra. Hún aflaði fundargerða samstarfshóps tiltekinna ráðuneyta um fjármálastöðugleika og viðbúnað auk þess sem hún ritaði bréf til sextán ráðherra, sem sátu í ríkisstjórnnum á þeim tíma, sem skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis tekur til, en meðal þeirra var ákærði. Þeim var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við niðurstöður í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Þingmannanefndin taldi að því búnu að í skýrslu rannsóknarnefndarinnar væru nægar upplýsingar og tiltæk næg gögn til að leggja fram tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum. Í úrskurði Landsdóms 22. mars 2011 í máli nr. 2/2011 er gerð grein fyrir þessari meðferð málsins á Alþingi og komist að þeirri niðurstöðu að hún hafi hvorki verið andstæð „sérreglum laga nr. 3/1963, þar sem meðal annars er ráðgert í 16., 22. og 23. gr. að saksóknari Alþingis geti rannsakað mál frekar og aflað nýrra gagna eftir að þingsályktun hefur verið samþykkt um málshöfðun, né almennum reglum laga nr. 88/2008, sem binda ekki hendur ákæranda um hvernig eða í hvaða mæli mál sé rannsakað eða hver annist rannsókn þess áður en ákvörðun er tekin um saksókn.“

Þegar Alþingi hafði 12. október 2010 kosið saksóknara til að sækja málið af sinni hálfu í samræmi við 13. gr. laga nr. 3/1963 aflaði hann ýmissa gagna, meðal annars endurrita af

skýrslum sem 36 menn gáfu fyrir rannsóknarnefnd Alþingis og afrita tölvupóstsamskipta ákærða. Að því búnu gaf saksóknarinn út ákæru 10. maí 2011.

Í 145. gr. laga nr. 88/2008 er mælt svo fyrir að þegar ákærandi hafi fengið gögn máls í hendur og gengið úr skugga um að rannsókn máls sé lokið athugi hann hvort sækja skuli sakborning til sakar. Telji hann það, sem fram er komið, nægilegt eða líklegt til sakfellis höfðar hann mál á hendur sakborningi. Mati ákæruvalds á því hvort skilyrði séu til að höfða sakamál með útgáfu ákæru verður ekki hnekkkt af dómstólum. Í 111. gr. laga nr. 88/2008 er kveðið á um að dómur í sakamáli skuli reistur á sönnunargögnum, sem færð eru fram við meðferð máls fyrir dómi. Þeir sem gefið hafa skýrslur sem vitni hjá lögreglu eða öðrum stjórnvöldum á meðan mál var til rannsóknar þurfa almennt að koma fyrir dóm til skýrslugjafar til þess að vitnisburðir þeirra hafi sönnunargildi í máli, enda á ákærði eða verjandi hans þess fyrst kost að spyrja vitni þegar þau eru leidd fyrir dóm til að gefa skýrslu.

Reynist mat ákæranda, sem ákvörðun um útgáfu ákæru er reist á, rangt og í ljós kemur við meðferð máls fyrir dómi að á skorti að það sé nægilega upplýst eða rennt sé nægum stöðum undir sakargiftir á hendur ákærða til að þær teljist sannaðar, ber ákæruvaldið halla af því með þeim hætti að ákærði verður sýknaður af sakargiftunum. Er sú niðurstaða ákærða hagfelldari en frávísun máls, sem getur leitt til þess að bætt sé úr annmörkum á máli og ákært að nýju.

Samkvæmt framansögðu eru ekki þeir annmarkar á rannsókn málsins að varðað geti frávísun þess og verður þessum röksemdum ákærða því hafnað.

#### IV

#### A

Ákærði reisir kröfu sína um að málinu verði vísað frá dómi í annan stað á því að saksóknari Alþingis hafi verið vanhæfur til að fara með rannsókn þess og sé jafnframt vanhæfur til að fara með það sem ákærandi fyrir Landsdómi. Málshöfðun Alþingis hafi verið undirbúin af þingmannanefnd, sem starfað hafi samkvæmt lögum nr. 142/2008. Hún hafi leitað ráðgjafar hjá sérfræðingum um álitæfni tengd ráðherraábyrgð og aðstoðar við gerð tillögu að þingsályktun, sem síðan hafi verið borin undir atkvæði Alþingis. Meðal þeirra sem veitt hafi nefndinni ráðgjöf hafi verið sá sérfræðingur, sem síðar hafi verið kjörinn saksóknari Alþingis. Megi sjá af framlögðum fundargerðum nefndarinnar að saksóknarinn hafi komið fimm sinnum á fund hennar í þessu skyni. Þá liggi fyrir að saksóknarinn hafi látið nefndinni í té minnisblað sem beri yfirskriftina ráðherraábyrgð, þar sem fram komi athugasemdir og hugleiðingar um atriði sem beinlínis varði sakarefni málsins, meðal annars hugleiðingar um hvers eðlis ætluð brot séu, til hvaða refsíákvæða mætti helst horfa og hvort nauðsynlegt væri

að taka skýrslur af þeim, sem til álita gæti komið að ákæra, áður en ákvörðun yrði tekin um það. Einnig sé að finna í minnisblaðinu drög að ákæru sem eigi sér beina samsvörun í þeim sakarefnum sem tilgreind séu í ákæru í málinu. Með þessu hafi saksóknarinn meðal annars látið í ljós álit sitt á hugsanlegri ábyrgð ákærða samkvæmt lögum nr. 4/1963. Ekki séu sérákvæði um hæfi saksóknara í lögum nr. 3/1963 og gildi því reglur 26. gr. laga nr. 88/2008 um það efni, sbr. 51. gr. fyrrnefndu laganna. Óhlutdrægni og sjálfstæði rannsakanda og ákæranda í sakamáli séu veigamiklir þættir í réttaröryggi sakbornings og réttlátri málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Vegna framangreindrar ráðgjafar á fyrri stigum geti saksóknari Alþingis ekki rækt skyldu sína til að leiða hið sanna í ljós og draga fram allt það, sem orðið gæti ákærða til sýknu eða hagsbóta, enda hafi saksóknarinn tekið beina afstöðu til sakarefnisins og sektar ákærða áður en hann hafi verið kjörinn til að fara með málið. Dómari sem hefði haft sams konar afskipti af máli á fyrri stigum yrði vanhæfur til að leysa úr því samkvæmt g. lið og eftir atvikum c. lið 1. mgr. 6. gr. laga nr. 88/2008, sbr. dóm Hæstaréttar 23. janúar 2007 í máli nr. 661/2006. Beri því að vísa málinu frá dómi, sbr. 5. mgr. 26. gr. laga nr. 88/2008.

#### B

Saksóknari Alþingis andmælir því að hann hafi lýst fyrir þingmannanefndinni álit á hugsanlegri ábyrgð ákærða samkvæmt lögum nr. 4/1963. Saksóknarinn hafi aldrei látið í ljós álit á því hvort ákæra ætti í málinu, hvorki í minnisblaðinu sem lagt hafi verið fram í málinu né á fundum með nefndinni, enda hafi það verið Alþingis að komast að niðurstöðu um það atriði. Minnisblaðið hafi saksóknarinn gert til eigin nota áður en hann mætti í fyrsta sinn á fund nefndarinnar, en látið það síðan af hendi að beiðni formanns hennar sem trúnaðarmál. Þar komi fram lítt unnar hugleiðingar um ráðherraábyrgð og atriði, sem þingmennirnir í nefndinni ættu að velta fyrir sér, þar á meðal um hvernig stilla mætti upp ákæru með sama hætti og ákærendur geri til undirbúnings ákvörðunar um afgreiðslu máls. Textinn, sem fram komi í minnisblaðinu um hugsanlegt efni ákæru, hafi verið fenginn úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

#### C

Fyrir liggur að þingmannanefndin, sem kjörin var samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008 og hafði það verkefni meðal annars að móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar, kallaði sér til aðstoðar ýmsa sérfræðinga þegar fjallað var um málefni tengd ráðherraábyrgð. Í greinargerð með þingsályktunartillögu meiri hluta þingmannanefndarinnar um málshöfðun gegn ráðherrum segir að nefndin hafi „notið aðstoðar sérfræðinga við athugun á því hvort skilyrði og efni þættu til þess að leggja til við Alþingi að

höfða mál á hendur ráðherrum á grundvelli laga um ráðherraábyrgð nr. 4/1963. Sérfræðingarnir eru ... og Sigríður J. Friðjónsdóttir“. Fram kemur að hún hafi jafnframt unnið fyrir nefndina við skjalagerð, auk þess sem upplýst hefur verið fyrir Landsdómi að hún hafi mætt á fimm fundi með þingmannanefndinni vegna ráðgjafarstarfans. Þá hefur verið lagt fyrir Landsdóm ódagsett minnisblað þessa sérfræðings, sem áritað er um móttöku Alþingis 4. júní 2010. Þar koma meðal annars fram hugleiðingar um hugsanleg sakarefni á hendur ráðherrum, hvaða refsheimildir komi helst til athugunar að átt geti við vegna ætlaðra brota, hvaða reglur gildi um ákæru og hvert efni hennar þyrfti að vera. Auk þess er á minnisblaðinu sett fram hugmynd að texta hluta af ákæru. Fyrirgreindur sérfræðingur var kjörinn saksóknari Alþingis í október 2010.

Þegar metið er hvort framangreind sérfræðiráðgjöf eigi að leiða til þess að sá sem síðar var kjörinn saksóknari Alþingis sé vanhæfur til að sækja málið, verður að líta til eðlis sérfræðiráðgjafarinnar, sem gerð hefur verið grein fyrir, og þess að ráðgjöfin var veitt þingmannanefnd, sem hafði það hlutverk að gera tillögur um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Ráðgjöfin gat samkvæmt þessu haft áhrif á viðhorf einstakra þingmanna í nefndinni til þess hvort rétt væri að leggja fram og styðja tillögu til þingsályktunar um að ákæra skyldi ráðherra.

Eins og fyrr greinir fer Alþingi samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar með ákærvald í málum, sem það ákveður að höfða gegn ráðherrum fyrir Landsdómi. Ákvörðun Alþingis um málshöfðun er samkvæmt 13. gr. laga nr. 3/1963 gerð með samþykkt þingsályktunartillögu. Í þingsályktunartillögunni „skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin ... enda sé sókn málsins bundin við þau.“ Sá sem Alþingi kýs til að sækja málið af sinni hálfu, eftir að það hefur tekið ákvörðun um að ákæra, hefur ekki forræði á því hvers efnis ákæran er, sem hann gefur út í málinu. Telji hann rétt að takmarka eða auka við ákæruatriðin, sem fram koma í þingsályktuninni, verður hann að beina því til Alþingis að samþykkja nýja þingsályktun með þeim breytingum, sem hann telur rétt að gera. Saksóknari Alþingis hefur því hvorki ákærvald í málinu né hefur hann forræði á því hvers efnis ákæran er.

Í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 88/2008 er mælt fyrir um að hlutverk ákæranda sé að tryggja í samvinnu við lögreglu að þeir sem fremja afbrot verði beittir lögmæltum viðurlögum, en ákærendur taki ekki við fyrirmælum frá öðrum stjórnvöldum um meðferð ákærvalds nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Af 3. mgr. 21. gr., 4. mgr. 23. gr. og 4. mgr. 24. gr. laga nr. 88/2008 leiðir að ríkissaksóknari eða annar sá sem fer með ákærvald í máli getur ákveðið að stýra rannsókn á broti áður en til þess kemur að taka ákvörðun um hvort ákæra skuli gefin út. Samkvæmt þessu er það meðal embættisskyldna handhafa ákærvalds að stýra

rannsókn máls. Meðal aðgerða sem handhafi ákærvalds getur þurft að hlutast til um á meðan mál er á rannsóknarstigi er að afla gagna, krefjast handtöku þess, sem ákærandi telur að grunaður sé um brot, og krefjast gæsluvarðhalds yfir þeim sem ákærandinn telur vera undir rökstuddum eða sterkum grun um að hafa framið brot, sbr. 1. og 2. mgr. 95. gr. laga nr. 88/2008. Slík afskipti handhafa ákærvalds af máli á rannsóknarstigi, meðal annars þau að meta hvort skilyrði gæsluvarðhalds teljist vera fyrir hendi, hafa ekki lögum samkvæmt áhrif á hæfi hans til að fara með málið síðar meðal annars með því að taka ákvörðun um hvort ákæra skuli og reka málið fyrir dómstólum. Ber að skýra fyrirmæli 26. gr. laga nr. 88/2008 um atvik sem valdið geta vanhæfi þess, sem fer með ákærvald, í þessu ljósi. Reglur um hæfi dómara og ákæranda fara því ekki saman að þessu leyti.

Samkvæmt framansögðu getur ráðgjöfin sem sá, er síðar var kjörinn saksóknari Alþingis, veitti þingmannanefndinni ekki leitt til vanhæfis hans í þessu máli og enn síður þar sem það er Alþingi sem er handhafi ákærvalds í málinu og ákveður efni ákærunnar. Verður kröfu um frávísun málsins á þessum grunni því hafnað.

V

A

Í þriðja lagi reisir ákærði kröfu sína um frávísun málsins á því að slíkir annmarkar séu á ákæru að hann geti ekki haldið uppi viðhlítandi vörnum í málinu. Samkvæmt 24. gr. laga nr. 3/1963 skuli ákæra í máli fyrir Landsdómi fullnægja ákvæðum laga nr. 88/2008. Af því leiði að gera þurfi hana þannig úr garði að ákærði geti fengið skýra mynd af því um hvað hann sé sakaður svo að hann geti tekið til varna í málinu, en verknaðarlýsing og heimfærsla til refsíákvæða verði þá að vera það ítarleg að ekki orki tvímælis hverjar þær sakir séu sem málið varði, sbr. einnig a. lið 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og dóm Hæstaréttar 10. október 2005 í máli nr. 420/2005. Samkvæmt þeim dómi verði verknaðarlýsing í ákæru að vera gerð þannig að ákærði geti ráðið af henni án tvímæla hvaða refsiverða háttsemi honum sé gefin að sök og hvaða refsilagaákvæði hann sé talinn hafa brotið. Engu breyti hvort honum megi vegna undanfarandi rannsóknar málsins vera ljósar sakargiftirnar séu þeim ekki gerð fullnægjandi skil í ákæru. Hún verði einnig að vera það skýr að þessu leyti að dómara sé fært af henni einni að gera sér grein fyrir því hvað ákærði sé sakaður um og hvernig telja megi háttsemi hans refsiverða, en ákærði verði ekki dæmdur fyrir aðra háttsemi en þá sem í ákæru greini.

Að auki verði að líta til þess að samkvæmt d. lið 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008 verði, ef þörf krefur, að greina í ákæru með skýrum en gagnorðum hætti þær röksemdir sem málsókn sé reist á, svo sem ef mál er flókið eða umfangsmikið. Samkvæmt

lögskýringargögnum geti slíks rökstuðnings einnig verið þörf þegar skýra þurfi lagaákvæði sem háttsemi ákærða er heimfærð til eða vísað sé til fleiri en eins refsíákvæðis í ákæru, svo sem ef ákært sé aðallega fyrir brot á einu ákvæði en til vara á öðru. Öll þessi atriði eigi hér við, en að þeim hafi ekki verið gætt við samningu ákæru. Í henni sé heldur ekki reynt að greina ætlaða refsiverða háttsemi ákærða svo sem skylt sé samkvæmt c. lið 1. mgr. sömu lagagreinar. Þess í stað séu ákæruliðir óafmarkaðir og lýsi aðeins á almennan hátt ætluðu athafnaleysi hans á tilteknu tímabili. Refsíákvæði, sem háttsemin sé heimfærð til, séu óljós og matskennd og án skýrra hlutrænna mælikvarða sem styðjast megi við. Hafi því verið tilefni til að rökstyðja í ákærunni hvernig háttsemi sem þar greini eigi undir refsíákvæðin sem vísað sé til, en ákæruvaldið geti ekki komist undan því vegna þess eins að í b. lið 10. gr. laga nr. 4/1963, sem honum er gefið að sök að hafa brotið gegn, sé lýst svonefndu hættubroti. Þá sé þess að gæta að brot gegn síðastnefndu lagaákvæði feli í sér brot gegn því sem nefnt hafi verið „góð ráðsmennska“, en í því felist að ráðherra hafi ekki hegðað sér eins og góðum embættismanni bar. Ekki sé unnt að sækja ákærða til sakar fyrir slík brot án þess að fram komi í ákæru hvers hin góða ráðsmennska hefði krafist af honum, sbr. dóm Hæstaréttar 12. maí 2005 í máli nr. 509/2004, enda yrði hann að öðrum kosti að geta sér til um hvað byggji að baki ákæru og miða varnir sínar við slíkar getgátur. Með því myndi hann móta inntak málsins á hendur sér og gæti þá verið eins settur og væri sönnunarbyrði snúið við. Saksóknari hefði þá jafnframt svigrúm til að breyta farvegi málsins ef hann teldi það líklegra til sakfellis. Dóminum verði ekki eftirlátið að fylla í eyður og ákveða hvaða atriði í störfum ákærða falli undir ákæruna, enda verði hann ekki dæmdur fyrir aðra háttsemi en þá, sem í ákæru greini, sbr. 1. mgr. 180. gr. laga nr. 88/2008 og 40. gr. laga nr. 3/1963.

Um einstaka liði í ákæru vísar ákærði til þess að í lið 1.1 sé einungis spegilmynd af texta tilvitnaðra refsíákvæða og sé þar engum efnisatriðum bætt við. Ekki sé gerð grein fyrir því hvaða aðgerðir það séu sem hann hefði átt að beita sér fyrir og hvernig þær hefðu getað afstýrt hættu sem yfir vofði, en ekki nægi að telja upp með almennum hætti atriði, sem ráðherra geti framkvæmt eða beitt sér fyrir, eins og gert sé í þessum lið. Ekki sé heldur tilgreint hvers efnis löggjöf eða stjórnvaldsfyrirmæli hefðu átt að vera sem ákærði hefði átt að beita sér fyrir eða hvernig þau hefðu verið til þess fallin að skila árangri.

Í lið 1.2 komi ekki fram hvað hefði átt að vera fólgið í „heildstæðri og faglegri greiningu“ á þeirri „fjárhagslegu áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.“ Ekki sé heldur vikið að því hver hefði átt að gera slíka greiningu, hvaða árangri hún hefði átt að skila og hvernig hún hefði getað afstýrt hættu, en það sé skilyrði

refsingar samkvæmt b. lið 10. gr. laga nr. 4/1963. Þá sé ekkert sagt hverju hafi verið áfátt í því sem í raun hafi verið gert í þessum efnunum.

Af lið 1.3 í ákæru verði ekki ráðið hvernig „störf og áherslur“ samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað hefðu getað talist „markvissar“ eða hvaða árangri honum hafi verið ætlað að skila. Ekki sé gerð grein fyrir því hvernig ákærða hafi borið að „gæta þess“ að hópurinn starfaði í samræmi við það, sem segi í ákæru, eða hvernig einhverri hættu hefði þannig verið afstýrt. Hópurinn hafi hvorki haft lögákveðið hlutverk né „afmarkað hlutverk í stjórnsýslulegu tilliti“ og sé því ósvarað hverju hafi verið ábótavant í störfum hans.

Ekki verði séð hvað við sé átt með „virkum aðgerðum ríkisvaldsins“ til að „draga úr stærð íslenska bankakerfisins“ í lið 1.4 í ákæru eða hvernig slíkt hefði mátt gera á raunhæfan hátt. Þar komi heldur ekki fram hvaða árangur hefði fengist af því að minnka efnahagsreikning banka eða flytja höfuðstöðvar þeirra úr landi, hvort það hefði verið framkvæmanlegt á tímabilinu frá febrúar til október 2008 eða hvort bankarnir hefðu getað fengið starfsleyfi erlendis.

Óljóst sé hvað átt sé við í lið 1.5 þegar rætt sé um að ákærði hafi ekki „fylgt því eftir“ eða „fullvissað sig um“ að unnið væri „með virkum hætti“ að flutningi Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi yfir í dótturfélag og síðan „leitað leiða“ til að „stuðla að“ framgangi þessa með „virkri aðkomu ríkisvaldsins.“ Tilvitnuð orð séu svo óljós að ógerlegt sé að átta sig á hver sú athafnaskylda hafi verið, sem ákærða sé gefið að sök að hafa vanrækt. Sérstaka nauðsyn hefði borið til að skýra frekar hver hin virka aðkoma ríkisins hefði átt að vera í ljósi þess að málefni Landsbanka Íslands hf. heyrðu ekki undir forsætisráðherra heldur viðskiptaráðherra. Þá hefði borið að tilgreina í ákæru hvernig unnt hefði verið að standa að flutningi umræddra reikninga og hvaða hlutverki ákærði hefði þar átt að gegna.

Loks bendir ákærði á varðandi lýsingu á ætlaðri refsiverðri háttsemi í 2. lið ákæru að mælt sé fyrir um það í 17. gr. stjórnarskrárinnar að halda beri ráðherrafundi um „nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni“. Ekki verði ráðið af þessum lið hvernig brotið hafi verið gegn þessu ákvæði með því að „lítið“ hafi verið fjallað um „yfirvofandi háska“ á ráðherrafundum eða hvað vantað hafi upp á til að fullnægja kröfum ákvæðisins. Þá sé ekki ljóst hvernig það fari í bága við ákvæðið að málefnið hafi hvorki verið tekið til „formlegrar“ umræðu á slíkum fundum né verið „skráð um þau efni á fundunum“, en ekkert slíkt sé þar áskilið.

## B

Saksóknari Alþingis mótmælir að ákæra í málinu sé óskýr eða almennt orðuð. Orðalag hennar falli að þeim skilyrðum refsíákvæða sem háttsemi ákærða sé heimfærð til. Samkvæmt

c. lið 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008 skuli ákæra vera skýr og gagnorð og beri að forðast þar málalengingar. Almenna reglan sé sú að rökstuðningur komi fram við munnlegan flutning máls, en hér hátti þó svo til að með þingsályktunartillögum um málshöfðun gegn ráðherrum hafi fylgt ítarleg greinargerð þar sem reifaðar séu röksemdir sem málsóknin á hendur ákærða sé reist á. Saksóknara hafi verið óheimilt að breyta málatilbúnaði Alþingis með því að bæta í ákærana röksemdum um það á hverju málsóknin sé reist, enda séu hendur hans bundnar af 13. gr. laga nr. 3/1963 að því leyti. Þess verði og að gæta að ákærði sé sakaður um athafnaleysi með því að hafa ekki brugðist við með þeim ráðum, sem honum sem forsætisráðherra hafi verið tiltæk. Hann geti við meðferð málsins leitast við að sýna fram á hvað hann hafi gert til að afstýra þeirri hættu sem hafi steðjað að fjármálastofnunum og ríkissjóði og þar með heill ríkisins.

Í lið 1.1 í ákæru sé lýst stöðu ákærða og þeirri hættu sem íslenska ríkinu og heill þess hafi verið búin, svo og þeim úrræðum sem ákærða hafi staðið til boða að beita sér fyrir til að bregðast við hættunni. Auk þess að lýsa almennu athafnaleysi ákærða sé þessum lið ætlað að vera öðrum liðum í 1. hluta ákæru til fyllingar og koma í veg fyrir endurtekningar hvað varðar hættuna fyrir heill ríkisins, sem hafi gefið tilefni til aðgerða. Frekari skýringar á þessum lið megi jafnframt finna í greinargerð með þingsályktunartillögum um málshöfðun gegn ráðherrum.

Liður 1.2 taki til vanrækslubrots ráðherra, sem verði ekki lýst í ákæru með nákvæmari hætti en gert sé hér, enda hafi svigrúmi ráðherra til að framkvæma slíka fjárhagslega greiningu, sem um ræði, ekki verið sett nein nákvæm forskrift. Það sé dómsins að meta hvort vanræksla ákærða á því að láta framkvæma slíka greiningu hafi verið svo alvarleg að hún varði refsingu. Ljóst sé að vanrækslan hafi valdið hættu fyrir fjárhagslega heill ríkisins ef og þegar stjórnvöld tækju ákvarðanir og gæfu skuldbindingu yfirlýsingar án þess að hafa fullnægjandi forsendur fyrir því.

Í lið 1.3 sé fjallað um ábyrgð á starfi samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað, en sá hópur hafi verið undir forystu forsætisráðuneytisins og á ábyrgð ákærða. Samráðshópnum, sem ráðuneytisstjórinn þar hafi verið formaður í, hafi verið ætlað ákveðið hlutverk í því skyni að afstýra yfirvofandi hættu fyrir heill ríkisins. Sú hætta hafi ekki verið bundin við fjármálaáfallið sem slíkt heldur hafi hún einnig beinst að því að viðbrögð við áfallinu yrðu ómarkviss og skiluðu ekki bestu niðurstöðu sem kostur væri á. Við sönnunarfærslu fyrir dómi verði að sýna fram á hvort vinna samráðshópsins hafi verið markviss og náð tilætluðum árangri, en ekki verði gerð krafa um að verkefnum hans og árangri verði lýst nánar í ákæru en gert sé.

Varðandi lið 1.4 þurfi vart að fjölyrða um að áhætta fyrir íslenska ríkið vegna yfirvofandi fjármálaáfalls hafi verið í réttu hlutfalli við stærð bankanna. Allar virkar aðgerðir til að draga úr stærð þeirra eða fækka þeim með því að þeir flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi eða drægju saman starfsemi sína hefðu verið fallnar til þess að draga úr tjónshættu íslenska ríkisins.

Um lið 1.5 vísar saksóknari til þess að efnahagslegar afleiðingar af söfnun Landsbanka Íslands hf. á fé á Icesave-reikninga í Bretlandi hafi augljóslega verið fallnar til að skapa gríðarlega hættu á fjártjóni fyrir íslenska ríkið og stofna með því heill þess í fyrirsjáanlega hættu. Refsiábyrgð vegna vanrækslu ákærða á því að bregðast við og leitast við að verja hagsmuni íslenska ríkisins sé ekki bundin við að tjón hafi orðið af athafnaleysi hans. Sönnunarfærsla muni beinast að því að sýna fram á að honum hafi verð ljós hættan, sem af þessu stafaði, en hann hafi ekki aðhafst til að tryggja að gripið yrði til allra úrræða, sem á hans færi hafi verið, til að koma ábyrgð á innstæðunum af íslenska ríkinu og draga þannig úr tjónshættunni ef til fjármálaáfalls kæmi.

Að því er varðar 2. lið ákæru verði að líta til þess að samkvæmt 17. gr. stjórnarskrárinnar beri að ræða mikilvæg stjórnarmálefni á ráðherrafundum, en vart geti leikið vafi á að yfirvofandi fjármálaáfall heyri til slíkra málefna. Í ákæru sé lýst í dæmaskyni atburðum sem gefið hafi sérstakt tilefni til að þetta yrði tekið fyrir á ráðherrafundum. Fundargerðir ríkisstjórnarinnar beri með sér að á þeim tíma, sem ákæran taki til, hafi lítið sem ekkert verið fjallað um yfirvofandi háska sem steðjað hafi að íslensku bönkunum og þar með ríkinu. Frekari skýringar á þessum ákærulið megi og finna í greinargerð með þingsályktunartillögunni um málshöfðun gegn ráðherrum.

### C

Ákærði krefst samkvæmt framangreindu að málinu verði í heild vísað frá dómi vegna þeirra annmarka, sem hann telur vera á ákæru. Auk þess rökstyður hann sérstaklega hvers vegna vísa ætti hverjum og einum ákærulið frá dómi.

Samkvæmt 24. gr. laga nr. 3/1963 gilda reglur laga nr. 88/2008 um ákæru í máli fyrir Landsdómi. Í a. og b. lið 1. mgr. 152. gr. síðarnefndu laganna er mælt fyrir um að í ákæru skuli greina svo glöggst sem verða má þann dómstól sem málið er höfðað fyrir og hver sæti ákæru. Í c. lið 1. mgr. segir að greina skuli „hver sú háttsemi er sem ákært er út af, hvar og hvenær brotið er talið framið, heiti þess að lögum og aðra skilgreiningu og loks heimfærslu þess til laga og stjórnvaldsfyrirmæla, ef því er að skipta“.

Ákæra í máli þessu er í tveimur hlutum auk inngangs, þar sem meðal annars er tilgreint á hvaða tíma ætluð brot voru framin, og lokakafli, þar sem gerð er krafa um refsingu og

sakarkostnað. Í fyrri hlutanum er ákærði borinn sökum í fimm liðum um að hafa brotið af sér með þeim hætti sem nánar er lýst. Í seinni hlutanum er ákærði sakaður um að hafa vanrækt að fara eftir fyrirmælum 17. gr. stjórnarskrárinnar um að halda skuli ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni. Þar eru jafnframt tilgreind þrjú tilefni, sem hafi verið til að halda slíka fundi.

Form og uppbygging ákæru í málinu samrýmist venjubundinni beitingu ákvæða 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008. Í ákærunni er ekki að finna sérstakan rökstuðning, hvorki í inngangi né einstökum ákæruliðum, ef frá er talið það sem fram kemur í 2. hluta hennar. Samkvæmt d. lið 1. mgr. 152. gr. á að greina í ákæru röksemdir sem málsókn er byggð á „ef þörf krefur“, en röksemdafærslan skal þá vera gagnorð og svo skýr að ekki fari milli mála hverjar sakargiftir eru. Þegar efni ákærunnar er metið heildstætt verður það skiljanlegt og er ekki fallist á að þörf hafi verið almenns rökstuðnings í henni. Samkvæmt því verður ekki litið svo á að slíkir annmarkar séu á ákærunni að vísa beri málinu í heild frá dómi.

Ákærði krefst þess að lið 1.1 í ákærunni verði vísað frá dómi. Í þessum lið er ákærði sakaður um að hafa á því rúmlega átta mánaða tímabili sem getið er í inngangi ákærunnar „sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sínum sem forsætisráðherra andspænis stórfelldri hættu sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði, hættu sem honum var eða mátti vera kunnugt um og hefði getað brugðist við með því að beita sér fyrir aðgerðum, löggjöf, útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla eða töku stjórnvaldsákvarðana á grundvelli gildandi laga í því skyni að afstýra fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins.“

Í þessum ákærulið er ákærði borinn sökum um almenna vanrækslu á því tímabili, sem ákæran tekur til. Ekki er lýst einstökum brotum sem ákærði á að hafa framið eða tilgreint til hvaða aðgerða hann hefði átt að grípa svo að hann yrði ekki sakaður um þá vanrækslu, sem ákært er fyrir. Einungis eru með almennum hætti tilgreindar ráðstafanir, sem hann er sagður hafa getað beitt sér fyrir. Í greinargerð saksóknara Alþingis segir meðal annars um þennan ákærulið að í honum sé lýst „almennu athafnaleysi ákærða“ en liðnum sé einnig ætlað að vera „öðrum undirliðum í 1. ákærulið til fyllingar og koma í veg fyrir endurtekningu hvað varðar hættuna fyrir heill ríkisins sem gaf tilefni til aðgerða.“

Sakargiftir í þessum ákærulið fullnægja ekki þeim kröfum, sem gerðar eru í c. lið 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008 um að greina skuli svo glöggst sem verða má hver sú háttsemi er sem ákært sé fyrir, enda verður að fallast á með ákærða að honum sé þess ekki kostur að undirbúa vörn sína gegn svo almennt orðuðum sökum. Þessum sakargiftum verður því vísað frá Landsdómi og koma þær ekki til efnisúrlausnar í málinu. Á hinn bóginn verður eftir sem áður litið á hina almennu lýsingu í þessum lið sem hluta ákærunnar til fyllingar öðrum liðum

hennar. Það hefur þó engin áhrif á mat á því hvort lýsing sakargifta í þeim liðum sé svo skýr að þeim verði ekki vísað frá dómi.

Í ákærulið 1.2 er sakargiftum á hendur ákærða lýst þannig að hann hafi 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 fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.“

Sú háttsemi, að hafa ekki látið vinna heildstæða faglega greiningu á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir, getur ekki án samhengis við önnur atriði talist ein út af fyrir sig refsiverð. Nauðsynlegt hefði því verið að rökstyðja frekar í ákæru til hvers mætti ætla að slík heildstæð greining hefði nýst og hverju hefði mátt forða hefði hún verið gerð. Úr þessu verður ekki bætt með því að vísa um rökstuðning til greinargerðar sem fylgdi tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum eða annarra skjala málsins. Auk þess má ætla að í þessum ákærulið sé að minnsta kosti að einhverju leyti lýst háttsemi, sem fellur undir ákærulið 1.3. Samkvæmt framansögðu fullnægir þessi liður ákærunnar ekki þeim kröfum, sem gerðar verða til efnis ákæru samkvæmt 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008. Verður því sakargiftum samkvæmt honum vísað frá Landsdómi.

Sakargiftum á hendur ákærða í liðum 1.3, 1.4 og 1.5 er lýst með þeim hætti að ekki leikur vafi á hvaða háttsemi það er, sem ákært er fyrir, og hvernig hún er talin refsinaem að lögum. Hið sama á við um sakargiftir í 2. lið ákæru. Samkvæmt því verður hafnað kröfu ákærða um frávísun á þessum sakargiftum.

## VI

### A

Ákærði reisir kröfu sína um frávísun málsins einnig á því að reglur sem gildi um meðferð þess fyrir Landsdómi séu óskýrar og hið sama eigi við um þær refsheimildir sem sakargiftir snúi að. Af þessum sökum sé ekki tryggt að hann fái notið réttlátrar málsmeðferðar, sem honum sé áskilin í 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, og varði það frávísun málsins, sbr. dóm Hæstaréttar 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007.

Reglur um meðferð málsins fyrir dómi séu óskýrar sökum þess að hún ráðist af samspili laga nr. 3/1963 og laga nr. 88/2008. Samkvæmt 51. gr. fyrrnefndu laganna skuli beita ákvæðum þeirra síðarnefndu um meðferð máls fyrir Landsdómi „eftir því sem við getur átt“. Sé ófyrirsjáanlegt hvenær ákvæðum laga nr. 3/1963 verði beitt um málsmeðferðina og hvenær ákvæði laga nr. 88/2008 taki við. Slíkt geti leitt til þess að meðferð málsins fyrir dómi verði

svo óskýr og ófyrirsjáanleg að það brjóti gegn rétti ákærða til réttlátrar málsmeðferðar, einkum reglunni um jafnræði málsaðila fyrir dómi.

Þá bendir ákærði á að í málinu reisi ákærvaldið refsikröfu aðallega á b. lið 10. gr. og c. lið 8. gr. laga nr. 4/1963 og til vara á 141. gr. almennra hegningarlaga. Ljóst sé að refsiheimildir þessar séu almennt orðaðar og matskenndar og verði ekki ráðið af þeim með vissu til hvað athafna eða athafnaleysis þær vísi. Þótt brestur á skýrleika refsiheimilda teljist að jafnaði til annmarka á efni máls verði ekki undan því vikist að taka afstöðu til þess hvort óskýrleiki þeirra refsiheimilda, sem ákæra sé reist á, komi niður á vörnum ákærða í þeim mæli að frávísun málsins varði.

## B

Saksóknari Alþingis andmælir því að reglur um meðferð málsins eða refsiheimildir séu óskýrar. Hann vísar einnig til þess að í 6. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008 sé lagt bann við því að nota upplýsingar sem maður hafi veitt rannsóknarnefnd Alþingis sem sönnunargagn í sakamáli, sem höfðað sé gegn honum. Af þessu megi álykta að dómur Hæstaréttar í áðurnefndu máli nr. 92/2007, sem ákærði hafi vísað til, geti ekki skoðast sem fordæmi í máli þessu.

## C

Reglum um málsmeðferð fyrir Landsdómi er skipað með þeim hætti að í lögum nr. 3/1963 eru sérákvæði um rannsókn, útgáfu ákæru og meðferð mála sem rekin eru fyrir dómnum. Í 51. gr. laganna er kveðið á um að eftir því sem við geti átt og sé ekki á annan veg mælt í þeim skuli beita ákvæðum laga nr. 88/2008 um mál sem fyrrnefndu lögin taka til. Af orðum 51. gr. laga nr. 3/1963 og almennum lögskýringarreglum leiðir að sérákvæði þeirra laga ganga framur ákvæðum laga nr. 88/2008 þegar þeim er til að dreifa. Enginn vafi leikur á um hvernig farið skuli með mál, hvorki á Alþingi né eftir að samþykkt hefur verið tillaga til þingsályktunar um að mál skuli höfðað gegn ráðherra. Með 6. mgr. 14. gr. laga nr. 142/2008 er kveðið á um að ekki sé heimilt að nota upplýsingar, sem maður hefur veitt rannsóknarnefnd Alþingis, sem sönnunargagn í sakamáli er höfðað sé gegn honum. Skýrslur þær, sem ákærði gaf fyrir rannsóknarnefndinni 2. og 3. júlí 2009, hafa samkvæmt þessu ekki verið lagðar fram í málinu og hefur því dómur Hæstaréttar 16. mars 2007 í máli nr. 92/2007 ekkert fordæmisgildi í máli þessu. Samkvæmt framansögðu eru reglur um málsmeðferðina lögbundnar og hún fyrirsjáanleg fyrir ákærða. Reglurnar standa því ekki í vegi að hann fái notið réttlátrar málsmeðferðar eins og hann á rétt til samkvæmt 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í fyrri hluta ákæru er sú háttsemi sem ákærði er sakaður um talin varða við b. lið 10. gr. laga nr. 4/1963 og í seinni hluta ákærunnar er ákært fyrir brot gegn c. lið 8. gr. laganna, en í báðum tilvikum er háttsemin talin varða til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga. Í b. lið 10. gr. laga nr. 4/1963 er lýst háttsemi sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu og athafnaleysi sem leiðir til þess að slíkri hættu verður ekki afstýrt. Ákvæðið er matskennt. Orðin „heill ríkisins“ og „fyrirsjáanleg hætta“ verða þó í báðum tilvikum skýrð eftir hlutlægum mælikvarða. Í c. lið 8. gr. laganna er lýst háttsemi sem felur í sér brot á stjórnarskrá. Þá er í 141. gr. almennra hegningarlaga lýst broti sem felst í því að opinber starfsmaður sýni af sér stórfellda eða ítrekaða vanrækslu eða hirðuleysi í starfi sínu. Verður ekki fallist á að þessar refsheimildir séu ekki nægilega skýrar til að ákærði geti haldið uppi vörnum gegn sakargiftum í málinu.

Kröfu ákærða um frávísun málsins af þessum ástæðum er því hafnað.

## VII

### A

Loks reisir ákærði kröfu um að málinu verði vísað frá dómi á því að meðferð Alþingis á tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn ráðherrum, sem málsókn þessi hvíli á, hafi verið haldin verulegum annmörkum. Með 15. gr. laga nr. 142/2008 hafi sérstakri þingmannanefnd verið falið að gera tillögu til þingsályktunar um málshöfðun á hendur ráðherrum og bera hana undir Alþingi í atkvæðagreiðslu. Í tillögu nefndarinnar til þingsályktunar hafi verið lagt til að höfða mál á hendur þremur fyrrverandi ráðherrum auk ákærða. Á Alþingi hafi þingsályktunin á hinn bóginn verið samþykkt á þann hátt að höfða skyldi mál fyrir Landsdómi á hendur ákærða einum. Þingmenn, sem staðið hafi að þeirri niðurstöðu, hafi ekki haft frekari gögn til að reisa afstöðu sína á en þingmannanefndin. Þeir hafi því ekki haft málefnalegar forsendur til að víkja frá því mati þingmannanefndarinnar að höfða bæri mál á hendur fjórum mönnum. Með því að gera það allt að einu hafi Alþingi brotið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar. Af þeim sökum sé grundvöllur málsins brostinn og beri að vísa því frá dómi.

### B

Saksóknari telur ekki fá staðist að brotið hafi verið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar með atkvæðagreiðslu á Alþingi. Alþingismenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína, sbr. 48. gr. stjórnarskrárinnar, og hafi því hver og einn þeirra orðið að gera upp við sig hvort það, sem fram hafi verið komið í málinu, væri nægilegt eða líklegt til sakfellis, sbr. 145. gr. laga nr. 88/2008. Svo hafi meiri hluti alþingismanna talið varðandi ákærða, en aðra ekki.

### C

Í 48. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að alþingismenn séu eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum. Samkvæmt þessu greiða þingmenn meðal annars atkvæði um þingmál samkvæmt sannfæringu sinni. Verður því ekki fallist á að niðurstaða atkvæðagreiðslu á Alþingi 28. september 2010 um þingsályktunartillögu um málshöfðun gegn ráðherrum hafi falið í sér brot á 65. gr. stjórnarskrárinnar þótt niðurstaðan hafi orðið sú að ákærði skyldi einn, af þeim fjórum ráðherrum sem tillagan tók til, sæta ákæru. Auk þess laut framangreind ákvörðun Alþingis að því hvort ákæra skyldi eða ekki þá, sem þingsályktunartillagan tók til. Slík ákvörðun Alþingis sem handhafa ákæruvalds sætir heldur ekki endurskoðun Landsdóms á þann veg að frávísun málsins geti varðað. Er því hafnað kröfu um að vísa málinu frá á þessum grunni.

### VIII

Samkvæmt framansögðu verður málinu vísað frá Landsdómi að því er varðar sakargiftir á hendur ákærða í liðum 1.1 og 1.2 í ákæru, en kröfu hans um frávísun málsins að öðru leyti hafnað.

Málskostnaður verður ekki dæmdur, sbr. 3. mgr. 220. gr. laga nr. 88/2008 og 51. gr. laga nr. 3/1963.

### Úrskurðarorð:

Vísað er frá Landsdómi sakargiftum í liðum 1.1 og 1.2 í ákæru Alþingis 10. maí 2011 á hendur ákærða, Geir Hilmarí Haarde. Að öðru leyti er kröfu um frávísun málsins hafnað.

Málskostnaður dæmist ekki.

### Sératkvæði

#### Ástríðar Grímsdóttur

Ákærði krefst frávísunar á máli þessu frá dómi og byggir kröfu sína á fimm atriðum, sem ekki verða öll upptalin hér. Eitt af þeim atriðum er að kjörinn saksóknari Alþingis sé vanhæfur til að fara með málið vegna fyrri afskipta af undirbúningi Alþingis að ákvörðun um ákæru á hendur ákærða. Byggir ákærði vanhæfi saksóknara Alþingis meðal annars á því að saksóknari Alþingis hafði veitt þingmannanefnd, sem starfaði eftir lögum nr. 142/2008, sérfræðilega aðstoð við undirbúning ályktunar Alþingis og hafi m.a. látið í ljós álit sitt á hugsanlegri ábyrgð ákærða samkvæmt lögum nr. 4/1963. Vegna þeirra afskipta sé saksóknari Alþingis vanhæfur til að fara með mál þetta, sem leiði til frávísunar málsins samkvæmt 5. mgr. 26. gr. laga nr. 88/2008, sbr. 51. gr. laga nr. 3/1963. Telur ákærði að saksóknari geti ekki, vegna fyrri afskipta af málinu, svo trúverðugt sé, uppfyllt skilyrði 16. gr. laga nr. 3/1963, svo hafið sé yfir allan vafa, það er að leiða hið sanna í ljós. Engin lagarök standi til þess að gerðar séu minni kröfur til sérstaks hæfis þess manns, sem Alþingi kjósi til að

rannsaka og gefa út ákæru í landsdómsmáli, en almennt séu gerðar til ákæranda og málsvara þeirra í sakamálum samkvæmt ákvæðum laga nr. 88/2008. Í greinargerð ákærða kemur fram að ekki sé mælt berum orðum fyrir um hæfisskilyrði saksóknarans í lögum nr. 3/1963, en af því leiði að reglur laga nr. 88/2008 um sérstakt hæfi ákæranda gildi um saksóknara Alþingis í landsdómsmáli, sbr. 51. gr. laga nr. 3/1963.

Í gögnum málsins liggur frammi minnisblað merkt „trúnaðarmál“, dagsett 4. júní 2010, og er ágreiningslaust að það stafi frá þáverandi vararíkissaksóknara, Sigríði J. Friðjónsdóttur, sem síðar var kjörin af Alþingi til að fara með mál þetta. Hefur þetta minnisblað ekki verið lagt fram á fyrri stigum málsins fyrir landsdómi. Í minnisblaði þessu eru reifuð refsíákvæði sem til álita koma, m.a. c-liður 8. gr., b-liður 9. gr., og a- og b-liður 10. gr. laga um ráðherraábyrgð. Er tekið fram að b-liður 10. gr. sé ákvæðið sem helst hljóti að vera horft til. Þá reifar hún í minnisblaðinu þau ákvæði almennra hegningarlaga sem mögulega væri horft til. Þá eru almennar leiðbeiningar um það hvernig ákæra eigi að vera uppbyggð og vangaveltur um þau sakargögn sem horfa beri til við útgáfu ákæru. Segir m.a. að ákæran myndi grundvallast á öðrum gögnum en framburði ákærða. Sé það fullnægjandi að byggja ákæru á þeim gögnum, sbr. 145. gr. l. 88/2008 og 70. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er tekið fram að eftir útgáfu þingsályktunar fari rannsókn saksóknara af stað, sbr. 16. gr. ráðherraábyrgðarlaga, og tekið fram að það sé í raun ekki mögulegt að gefa mönnum kost á andsvörum í skýrslutöku sem sakborningi áður en ákæruefnið sé niður njörvað. Þá er reifað hvenær sé gert ráð fyrir rannsókn og hugleiðingar um það hvort saksóknari geti t.d. ákært fyrir minna en greint er í þingsályktunartillögunni. Þá segir: „Reyna að setja upp ákærutexta: Að hafa sem forseta-viðskipta, fjármálaráðherra á tímabilinu xx, sýnt af sér stórkostlegt hirðuleysi með því að hafa látið farast fyrir að framkvæma það sem honum bar með lagasetningu (bls.314 7 h), eða öðrum aðgerðum (beita sér fyrir því að höfuðstöðvar einhvers af stóru bönkunum yrði fluttar úr landi, að sjá til þess að Landsbankinn flytti Icesave reikninga yfir í dótturfélag, tekið 6 mánuði, bls. 309/7-kalla eftir staðfestum tímaáætlunum um fl. reikn. yfir í dótturfélag, sjá til þess að bankarnir minnkuðu efnahagsreikninga sína...) sem afstýrt gátu fyrirsjáanlegri hættu sem hagsmunir ríkisins voru í vegna stærðar bankakerfisins – (að draga úr stærð bankakerfisins og ekki síður að stöðva frekari útpenslu/útrás/stækkun – Icesave Holland)... sem hafði í för með sér verulega fjártjónshættu fyrir Ísland vegna skuldbindinga í lögum um Tryggingasjóð innistæðueigenda, lánabörf bankanna hjá Seðlabanka Íslands...“

Þá eru enn fremur eftirtaldir minnisþættir: „Að lágmarka skaðann var það eina sem þeir gátu gert, sjá bls. 306/7. Opinber stefna ríkisstjórnarinnar í málefnum bankanna, sjá bls. 307/7, skortur á viðbúnaðaráætlun, viðlagaundirbúningur, þurfti að koma til miklu fyrr en

2008. Samráðshópur um fjármálastöðugleika og viðbúnað- óljóst með valdsvið og ábyrgð. Kalla eftir tillögum og skjölum frá Seðlabanka. Forsætisráðherra. Gjaldeyrisskiptas. við Norðurlönd- yfirlýsing frá 15. maí 2008- ekkert aðhafst í framhaldinu bls. 305/7 og bls. 273/6. Breytingar á reglum TIF. Óvönduð vinnubrögð í ríkisstjórn. Aðrir ekki upplýstir um vanda bankanna. Ekki minnisblöð etc. Hver í sínu horni með sitt.“

Sigríður Friðjónsdóttir, þá vararíkissaksóknari, síðar kjörin sem saksóknari Alþingis til að fara með mál þetta fyrir landsdómi, mætti á fundi með þingmannanefndinni til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem sérfræðingur þann 4. júní 2010, 29. júní 2010, 17. ágúst 2010, 20. ágúst 2010 og 27. ágúst 2010.

Í 13. gr. laga nr. 3/1963 um landsdóm segir að ákvörðun Alþingis um málshöfðun gegn ráðherra skuli gerð með þingsályktun í sameinuðu þingi og skulu kæruatriði nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni, enda sé sókn málsins bundin við þau. Jafnframt kjósi Alþingi mann til að sækja málið af sinni hendi, og annan til vara, ef hinn kynni að forfallast. Á fundi Alþingis þann 12. október 2010 var saksóknari Alþingis kosinn og annar til vara til að sækja mál þetta gegn ákærða.

Ekki er getið um hæfi saksóknara Alþingis í lögum nr. 3/1963 um landsdóm en í 51. gr. laganna er tekið fram að beita skuli lögum um meðferð sakamála við meðferð máls fyrir landsdómi eftir því sem við geti átt. Í 26. gr. laga nr. 88/2008 eru ákvæði um hæfi ríkissaksóknara og lögreglustjóra. Segir í 1. mgr. 26. gr. að ef ríkissaksóknari er vanhæfur til að fara með mál sem dómari skv. 6. gr. skuli hann víkja sæti og setji þá dómsmálaráðherra annan löghæfan mann til að fara með það mál. Í 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er að finna almennar reglur um sérstakt hæfi starfsmanna stjórnarsýslunnar. Það ákvæði nær meðal annars til ríkissaksóknara sem er æðsti handhafi ákærvalds, sbr. einnig 18. gr. laga nr. 88/2008. Í 5. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er hins vegar sérákvæði um sérstakt hæfi ríkislögreglustjóra, þar sem segir: „Þegar ríkislögreglustjóri er svo við málsefni eða aðila riðinn að hann mætti eigi gegna dómarastörfum í því skal hann víkja sæti og setur dómsmálaráðherra þá löghæfan mann til meðferðar þess máls.“ Ákvæði um vanhæfi dómara er að finna í 5. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, sbr. og 6. gr. laga nr. 88/2008.

Í 6. gr. laga nr. 88/2008 um hæfi dómara eru talin upp í liðum a-f atvik sem gera dómara vanhæfan. Í c-lið segir að dómari sé vanhæfur ef hann hafi borið eða verið kvaddur til að bera vitni um atvik málsins af réttmætu tilefni eða verið mats- eða skoðunarmaður um sakarefnið, og í g-lið að fyrir hendi séu önnur atvik eða aðstæður sem séu fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans með réttu í efa.

Í máli þessu liggur fyrir að saksóknari Alþingis kom að málatilbúnaði þingmannanefndarinnar sem sérfræðingur, þannig að hún lagði til með hvaða hætti ætti að gera ákærana úr garði auk þess að hún lagði nefndinni til málsástæður og tillögu að texta þingsályktunar. Þrátt fyrir að Alþingi hafi í framhaldi kosið sérstaklega um tillögu nefndarinnar um ákæru á hendur fjórum ráðherrum og samþykkt í kjölfar þingsályktun um ákæru á hendur ákærða í máli þessu, þá verður að telja að aðkoma saksóknara Alþingis, sem sérfræðings á fyrri stigum málsins, falli bæði undir c- og g-lið 1. mgr. 6. gr., sbr. 26. gr., laga nr. 88/2008. Engu breytir í máli þessu sérstaða þess eða sú staðreynd að saksóknari Alþingis sé bundinn af þeirri þingsályktun sem samþykkt var af Alþingi um að gefa skyldi út ákæru á hendur ákærða og skipun hennar hafi farið fram eftir að niðurstaða lá fyrir hjá Alþingi. Saksóknari Alþingis kom að undirbúningi málsins sem sérfræðingur með tillögu að uppbyggingu þingsályktunartillögu sem ákæra er byggð á, áður en tekin var ákvörðun um að gefa skyldi út ákæru á hendur ákærða. Verða ekki gerðar minni kröfur til hæfis saksóknara Alþingis en annara saksóknara skv. 26. gr. laga nr. 88/2008.

Verður ráðleggingum sérfræðings á fyrri stigum málsins öldungis jafnað við stöðu mats- eða skoðunarmanns skv. c-lið 1. mgr. 6. gr., sbr. 26. gr. laga nr. 88/2008 enda var þingsályktunartillagan, sem síðan var samþykkt af Alþingi, meðal annars byggð á þeim grunni sem saksóknari Alþingis lagði til sem sérfræðingur. Þá hefur aðkoma saksóknara Alþingis við að leggja grunn að þingsályktun Alþingis, orðið til þess að ákærði getur með réttu, dregið óhlutdrægni hennar í efa, sbr. g-lið 1. mgr. 6. gr. laganna.

Verður það fyrirkomulag, sem felst í III. kafla laga nr. 88/2008, um rannsókn sakamála og saksókn, þar sem fulltrúar viðkomandi lögreglustjóraembætta, ríkislögreglustjóra eða sérstaks saksóknara, með starfsheitið saksóknari, sem rannsaka mál og gefa síðan út ákæru, ekki lagt að jöfnu við aðkomu sérfræðings á fyrri stigum máls þessa, enda saksóknari Alþingi þá ekki starfsmaður Alþingis, heldur utanaðkomandi ráðgefandi sérfræðingur. Því gilda hæfisskilyrði saksóknara, sem talin eru upp í 26. gr., sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 88/2008, um saksóknara Alþingis og ber því með vísan til 5. mgr. 26. gr. laga nr. 88/2008 að vísa máli þessu í heild sinni frá dómi.

Að þessari niðurstöðu fengininni ber að leggja allan sakarkostnað, þar með talin málsvarnarlaun verjanda ákærða, Andra Árnasonar hrl., samtals 9.000.000 krónur, á ríkissjóð.

Rétt endurrit staðfestir

03.10.2011



