

## Tillaga til þingsályktunar

um afturköllun ákæru á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra.

Flm.: Bjarni Benediktsson.

Alþingi ályktar að fella úr gildi ályktun um málshöfðun gegn ráðherra frá 28. september 2010 og felur saksóknara Alþingis að afturkalla í heild ákæru útgefna með stefnu sem þingfest var fyrir landsdómi 7. júní 2011.

Þar með ályktar Alþingi að falla frá málshöfðun á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir landsdómi.

Greinargerð.

### I. Málshöfðunarforræðið.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 3/1963, um landsdóm, getur Alþingi með þingsályktun tekið ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra og skulu kæruatriðin nákvæmlega tiltekin í þingsályktuninni sem sókn málsins er bundin við. Verður ákærði aðeins dæmdur fyrir þær sakir sem tilgreindar eru í ályktun Alþingis. Saksóknari, sem Alþingi kýs, undirbýr málið og þingfestir fyrir landsdómi, sbr. 24. gr. laganna. Um málsmeðferð fyrir landsdómi fer að öðru leyti eftir ákvæðum landsdómslaga, en að því leyti sem eigi er á annan veg mælt skal eftir því sem við getur átt beita ákvæðum laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála um málsmeðferðina.

Ekki er sérstaklega kveðið á um afturköllun ákæru í lögum um landsdóm. Í lögum um meðferð sakamála er kveðið á um heimild ákæranda til að afturkalla ákæru. Þannig segir í 2. mgr. 153. gr. laganna að ákærandi geti allt fram til þess að dómur er upp kveðinn afturkallað ákæru sem hann hefur gefið út eða fallið frá einstökum ákæruatriðum. Þá er mælt svo fyrir í b-lið 1. mgr. 170. gr. að sakamál verði fellt niður ef ákærandi afturkallar ákæru áður en dómur gengur. Af þessum ákvæðum leiðir að forræði á því hvort mál verður rekið og því fram haldið fyrir dómi er í höndum ákæruvaldsins. Þá er í lögnum gert ráð fyrir heimild saksóknara til að falla frá saksókn við ákveðnar aðstæður, svo sem þegar fyrirsjáanlegt er að umfang máls sé í verulegu ósamræmi við þá refsingu sem vænta má og ef almannahagsmunir krefjast ekki málshöfðunar vegna sérstakra ástæðna, sbr. 3. mgr. 146. gr. laganna.

Alþingi hefur forræði á hvort mál verður höfðað fyrir landsdómi, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Almennt hefur verið talið að þegar Alþingi hefur samþykkt málshöfðun og kosið saksóknara til að fara með málið, sem og þingnefnd fimm manna honum til aðstoðar, sé málið komið úr höndum þingsins. Þrátt fyrir það er ljóst að Alþingi er eiginlegur handhafi ákæruvalds í málum sem höfðuð eru fyrir landsdómi. Þetta fær beina stöð í úrskurði landsdóms frá 3. október 2011, sbr. III. og IV. kafla í úrskurðinum.

Í ljósi þess sem að framan er rakið, einkum þess að Alþingi fer með forræði á málssókninni, virðast ekki standa rök til annarrar ályktunar en að Alþingi geti jafnframt beint því til saksóknara að fella beri mál niður í heild sinni með samþykkt þingsályktunar þess efnis. Samrýmist það stöðu Alþingis sem annars málsaðila fyrir landsdómi og sem handhafa þess

ákærvalds skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar sem málareksturinn er sprottinn af. Yrði að líta svo á að saksóknara bæri að fella mál niður yrði ályktun Alþingis á þá leið.

## II. Staða málshöfðunar á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra.

Með þingsályktun, sem samþykkt var 28. september 2010 á 138. löggjafarþingi, ákvað Alþingi á grundvelli 14. gr. stjórnarskrárinnar og 13. gr. laga um landsdóm að höfða bæri sakamál fyrir landsdómi á hendur Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir að hafa í embætti forsætisráðherra á tímabilinu febrúar 2008 til október sama ár brotið á nánar tilgreinda vegu gegn ákvæðum c-liðar 8. gr. og b-liðar 10. gr., sbr. 11. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, en til vara gegn 141. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í þingsályktuninni kom m.a. fram að tillagan væri studd við tilteknar ályktanir sem fram hafi komið í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis en að öðru leyti var varðandi rökstuðning vísað til greinargerðar með þingsályktunartillögunni. Ákæruatriði ályktunarinnar voru í sex liðum og voru ákæruatriðin efnislega tekin óbreytt upp í ákæruskjal saksóknara Alþingis sem gefið var út 10. maí sl. Málið var þingfest í landsdómi 7. júní sl.

Með úrskurði landsdóms 3. október sl. var sakargiftum í liðum 1.1. og 1.2. í ákæru Alþingis vísað frá landsdómi. Ákæruatriðin voru nánar tiltekið þau, *annars vegar* að ákærði hefði sýnt af sér alvarlega vanrækslu á starfsskyldum sem forsætisráðherra andspænis stórfelldri hættu sem vofði yfir íslenskum fjármálastofnunum og ríkissjóði, og sem honum hafi verið eða mátt 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, og *hins vegar* að ákærði hefði látið undir höfuð leggjast að hafa frumkvæði að því með eigin aðgerðum eða tillögum til annarra ráðherra að unnin væri heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið hafi staðið frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli. Frávísun fyrrnefnda ákæruatriðarins var rökstudd svo í úrskurðinum að ákærði ætti þess ekki kost að undirbúa vörn sína gegn svo almennt orðuðum sökum, en frávísun hins síðarnefnda með vísan til þess meðal annars að nauðsynlegt hefði 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.

Eftir úrskurð landsdóms standa eftir fjögur ákæruatriði: (i) að ákærði hafi 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, (ii) að hafa vanrækt að hafa frumkvæði að virkum aðgerðum af hálfu ríkisvaldsins til að draga úr stærð íslenska bankakerfisins, (iii) 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 og stuðlað að því með virkri aðkomu ríkisins og (iv) að hafa látið farast fyrir það sem fyrirskipað er í 17. gr. stjórnarskrárinnar að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni.

## III. Rökstuðningur fyrir afturköllun ákæru.

Í kjölfar hruns íslenska bankakerfisins og þeirra alvarlegu afleiðinga sem það hafði fyrir íslenskt samfélag og fjármálakerfi kaus Alþingi sérstaka rannsóknarnefnd m.a. til að varpa ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda sem íslenska bankakerfið lenti í, afla upplýsinga um starfsemi fjármálafyrirtækjanna, kanna hvernig staðið hefði verið að eftirliti með fjármála-starfsemi hér á landi og koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum o.fl. Í ítarlegri skýrslu nefndarinnar var komið með fjölmargar ábendingar og skýringar sem telja verður að séu mikilsverðar fyrir löggjafarvaldið og stjórnvöld til að meta hvað betur hafi mátt fara

og hvernig a.m.k. hefði mátt draga úr eða undirbúa íslenskt samfélag undir áföll á borð við þau sem dundu yfir í október 2008. Er skýrslan mikilvægt framlag að því leyti til.

Á hitt ber einnig að líta að síðan árið 2008 hefur margt komið fram sem skýrt hefur enn frekar aðstæður þær og ástæður sem leiddu til áfalls þess sem íslenskt samfélag varð fyrir. Sú alþjóðlega fjármálakreppa, sem gengið hefur yfir í hinum vestræna heimi að undanfögnu, sýnir að vandinn hafi ekki eingöngu verið bundinn við íslenskar aðstæður heldur hafi hann átt sér að einhverju leyti mun dýpri rætur en margir hafa talið. Hefur þróunin undanfarin ár og missiri einnig leitt í ljós að raunveruleg fjárhagsstaða fjölmargra banka og fjármála-fyrirtækja víða um heim var umtalsvert verri en opinberar upplýsingar um þá báru með sér. Hundruð banka hafa lent í greiðsluþroti og hvert dæmi rakið annað um að alþjóðlegar aðgerðir hafa reynst nauðsynlegar til að afstýra hruni heilu fjármálakerfanna. Enn er ekki útséð með hvernig úr þessum vanda mun spilast. Allt þetta gefur til kynna að síðustu mánuðina í aðdraganda falls íslensku viðskiptabankanna hafi ástandið verið illviðráðanlegt fyrir íslensk stjórnvöld.

Ljóst er að frávísun landsdóms á tveimur fyrstu liðum ákærinnar breytir verulega efnislegu inntaki sakamálsins. Í fyrstu liðum ákærinnar var vísað til þeirra ráðstafana varðandi aðdraganda fjármálaáfallsins sem gagnrýndar höfðu verið og lutu almennt að störfum ákærða sem forsætisráðherra á framangreindu tímabili á árinu 2008. Frávísun þeirra leiðir til þess að þeir koma ekki til efnisurlausnar í landsdómi. Eftir standa þá tilteknir ákæruliðir sem varða afmarkaðri aðgerðir og raktir eru að framan, þ.e. eftirlit með tilteknum samráðshópi stjórnvalda, aðgerðum sem hafi átt að stuðla að minnkun bankakerfisins á árinu 2008 og flutningi svokallaðra Icesave-reikninga í dótturfélag í Bretlandi, og það að hafa ekki haldið ríkisstjórnarfundum. Allt eru þetta atriði sem telja verður að líta hafi átt til samhliða umfjöllun um hina frávísuðu ákæruliði, en ætla verður að umræddar ráðstafanir hefðu aldrei einar og sér leitt til þess að Alþingi hefði ákveðið að höfða sakamál á hendur fyrrverandi forsætisráðherra. Það hvernig eftirliti er almennt háttáð með nefndum stjórnvalda eða hvernig staðið er að formlegum fundum ráðherra er atriði sem eðlilegt er að taka til endurskoðunar og má t.d. setja um það samræmdar reglur, frekar en að landsdómur fjalli um þau í refsímáli. Með sama hætti verður vart talið að þeir ákæruliðir sem lúta að hvatningu forsætisráðherra til íslensku bankanna um minnkun efnahagsreikninga sinna eða flutning úr landi hafi fyrrsjáanlega getað haft slík áhrif á árinu 2008 að það hafi getað komið í veg fyrir fjármálaáfallið sem reið yfir haustið 2008. Segja má því að frávísun veigamestu ákæruliðanna jafngildi því að meginforsendur séu brostnar fyrir þeirri málssókn sem Alþingi ákvað 28. september 2010.

Eins og að framan hefur verið rakið ákvað Alþingi að höfða bæri sakamál fyrir landsdómi á hendur Geir H. Haarde fyrir að hafa í embætti brotið gegn ákvæðum laga nr. 4/1963 en til vara gegn 141. gr. laga nr. 19/1940. Það var niðurstaða meiri hluta þingmannanefndar, sem skipuð var til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, að einnig bæri að ákæra þrjá aðra ráðherra fyrir að hafa í embætti brotið gegn ákvæðum sömu laga – að jafnræðis væri gætt. Af rökstuðningi meiri hluta nefndarinnar er ljóst að það var talið órökrétt að draga fyrrverandi forsætisráðherra einan til ábyrgðar á falli viðskiptabankanna þriggja. Jafnvel þótt meiri hluti Alþingis hafi komist að annarri niðurstöðu á sínum tíma telur flutningsmaður þessarar tillögu að heildarafgreiðsla þingsins á málinu ásamt öllu því sem gerst hefur í millitíðinni leiði ótvírætt til þess að rétt sé að fella niður ákærana á hendur Geir H. Haarde.

Þess má loks geta að fyrir liggur að málsmeðferð fyrir landsdómi kostar gríðarlega fjármuni sem ætla verður að muni leggjast að stærstum hluta á herðar íslenskra skattborgara. Málsmeðferðin, sem ætlað er að hefjist í marsmánuði næstkomandi, mun líklega taka margar vikur og m.a. hafa verulega truflandi áhrif á störf æðsta dómstóls landsins, Hæstaréttar.

Samkvæmt því sem að framan greinir eru augljósar aðstæður sem mæla með því að fallið sé frá málssókninni.