

## Tillaga til þingsályktunar

um málshöfðun gegn fyrrverandi fjármálaráðherra, Árna M. Mathiesen.

Flm.: Þór Saari, Margrét Tryggvadóttir, Birgitta Jónsdóttir.

Alþingi ályktar skv. 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944, sbr. 13. gr. laga um landsdóm, nr. 3/1963, að höfða beri sakamál fyrir landsdómi gegn fyrrverandi fjármálaráðherra, Árna Matthíasi Mathiesen, kt. 021058-4409, til heimilis að Lindarbergi 18, Hafnarfirði, ráðherra í öðru ráðuneyti Geirs H. Haarde, vegna refsiverðrar háttsemi hans í embættisfærslu sinni á árinu 2008.

### Kæruatriði.

Málið er höfðað á hendur Árna M. Mathiesen, fyrrverandi fjármálaráðherra, fyrir brot framin á tímabilinu frá febrúar 2008 og fram í októberbyrjun sama ár, af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi, aðallega fyrir brot gegn lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, til vara fyrir brot gegn 141. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en til þrautavara fyrir brot gegn 141. gr., sbr. 22. gr., almennra hegningarlaga.

### I.

Fyrir að hafa ekki beitt sér fyrir 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.

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

Framangreind háttsemi þykir varða við b-lið 10. gr., sbr. 11. gr., laga nr. 4/1963, til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en til þrautavara við 141. gr., sbr. 22. gr., almennra hegningarlaga.

### II.

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, Geirs H. Haarde, Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur og formanns stjórnar Seðlabankans 7. febrúar 2008 og í kjölfar yfirlýsingar til sænsku, dönsku og norsku seðlabankanna sem undirrituð var 15. maí 2008. Fjármálaráðherra 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.

Þykir þetta varða við c-lið 8. gr., sbr. 11. gr., laga nr. 4/1963, en til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga.

Alþingi gerir þær kröfur að ráðherrann verði dæmdur til refsingar og greiðslu sakarkostnaðar að mati landsdóms, sbr. 46. gr. laga nr. 3/1963.

Tillögu til þingsályktunar þessarar fylgdi greinargerð og er vísað til hennar og 7. bindis skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um nánari skýringar og rök fyrir þingsályktun þessari.

### Greinargerð.

Á 138. löggjafarþingi flutti meiri hluti þingmanna þingmannanefndar til að fjalla um rannsóknarskýrslu Alþingis þingsályktunartillögu sem var að hluta sama efnis (þskj. 1502, 706. mál).

#### 1. Forsaga málsins.

Í byrjun október 2008 varð íslenskt efnahagslíf fyrir gríðarlegu áfalli þegar þrjár stærstu viðskiptabankar landsins féllu. Gripið var til neyðarráðstafana með lögum nr. 125/2008 þar sem stjórnir bankanna voru yfirteknar af ríkinu, skilanefndir skipaðar og nýir bankar stofnaðir á grunni þeirra gömlu.

Í kjölfar þessara atburða samþykkti Alþingi að setja á fót sérstaka nefnd til þess að rannsaka bankahrunið, aðdraganda þess og orsakir sem og tengda atburði. Til rannsóknarnefndarinnar var stofnað með lögum nr. 142/2008 og til starfans voru fengnir óháðir sérfræðingar, dr. Páll Hreinsson hæstaréttardómari, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, og dr. Sigríður Benediktsdóttir, hagfræðingur og kennari við Yale-háskóla í Bandaríkjunum.

Hlutverk rannsóknarnefndarinnar var að varpa ljósi á ástæður bankahrunsins haustið 2008, greina orsakir þess og fjalla um og leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hefði verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni. Eins átti hún að leggja mat á hver kynni að bera ábyrgð á hugsanlegum mistökum og kanna hvort nokkur hefði sýnt af sér vanrækslu í störfum sínum. Að auki var það hlutverk nefndarinnar að afla upplýsinga um starfsemi hinna föllnu fjármálafyrirtækja og gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkað, skoða hvernig eftirliti með fjármálastarfsemi var hátað á árunum fyrir hrunið auk þess að vekja athygli hlutadeigandi yfirvalda á málum þar sem grunur vaknaði um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu sinni til Alþingis.

12. apríl 2010 gaf rannsóknarnefndin út skýrslu sína þar sem rökstuddar eru niðurstöður hennar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur. Forsætisnefnd hafði einnig skipað sérstakan vinnuhóp til að leggja mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna mætti rekja til starfshátta og siðferðis. Skilaði hópurinn niðurstöðu sinni í skýrslu sem finna má í viðauka 1 við rannsóknarskýrsluna.

Eftir útkomu rannsóknarskýrslunnar tók við henni sérstök þingmannanefnd skv. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 142/2008. Samkvæmt ákvæðinu skyldi Alþingi kjósa níu manna þingmannanefnd til að fjalla um skýrsluna og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar. Umrædd þingmannanefnd var kosin á Alþingi 30. desember 2009 og var hún skipuð þingmönnum úr öllum þingflokkum. Nefndina skipuðu Atli Gíslason (Vg), sem var formaður, Unnur Brá Konráðsdóttir (S), sem var varaformaður, Birgitta Jónsdóttir (H), Eygló Harðardóttir (F), Lilja Rafney Magnúsdóttir (Vg), Magnús Orri Schram (Sf), Oddný G. Harðardóttir (Sf), Ragnheiður Ríkhardsdóttir (S) og Sigurður Ingi Jóhannsson (F).

Þingmannanefndin starfaði frá 15. janúar 2010 og fór ítarlega yfir skýrslu rannsóknarnefndarinnar í heild sinni. Hélt hún 54 fundi og fjölda óformlegra vinnufunda. Hvað varðar

málefni ráðherraábyrgðar naut þingmannanefndin 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 voru Bogi Nilsson, fyrrverandi ríkissaksóknari, Bryndís Hlökkversdóttir aðstoðarrektror, Jónatan Þórmundsson prófessor, Ragnhildur Helgadóttir prófessor, Róbert R. Spanó prófessor og Sigríður J. Friðjónsdóttir vararíkissaksóknari. Jónatan, Ragnhildur og Sigríður unnu jafnframt fyrir nefndina við skjalagerð.

Þá aflaði þingmannanefndin ýmissa frumgagna sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og tengdust embættisfærslum ráðherra. Gögn sem nefndin aflaði voru m.a. bréf, minnisþunktar, fundargerðir, frásagnir af fundum og tölvupóstur frá Stjórnarráðinu og frá Seðlabanka Íslands. Að auki aflaði nefndin fundargerða frá fundum samráðshóps forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika. Einnig sendi þingmannanefndin 18. maí 2010 bréf til allra ráðherra sem sátu í ríkisstjórn á því tímabili sem skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis fjallar um þar sem þeim var gefinn kostur á að senda nefndinni athugasemdir, upplýsingar eða svör við niðurstöðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Bárust nefndinni svör frá fjórtán af sextán ráðherrum og tók hún í niðurstöðum sínum tillit til þeirra upplýsinga sem bárust með bréfum þessum. Bæði bréfin til ráðherranna sem og svör þeirra eru aðgengileg á vef Alþingis.

Í 14. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944, segir að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Stjórnarskráin felur þannig Alþingi að taka afstöðu til þess hvort kalla þurfi ráðherra til ábyrgðar fyrir embættisrekstur þeirra á grundvelli laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963.

Á grundvelli framangreindra ákvæða hafa flutningsmenn tekið mál fyrrverandi fjármálaráðherra, Árna Matthíasar Mathiesen, sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, til skoðunar og komist að þeim niðurstöðum sem gerð er grein fyrir í 6. og 7. kafla þessarar greinargerðar. Fyrst telja flutningsmenn þó rétt að gera grein fyrir nokkrum almennum atriðum varðandi skýrslu rannsóknarnefndarinnar, skilyrðum refsíábyrgðar og málsmeðferðinni.

## **2. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis og tengsl hennar við ákvörðun um málshöfðun fyrir embættisbrot ráðherra.**

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis er ítarleg, markviss og afgerandi og í niðurstöðum hennar hefur verið tekið tillit til andmæla þeirra sem flutningsmenn leggja til að ákærðir verði. Óhjákvæmilegt er, sbr. 13. gr. laga nr. 3/1963, að taka ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra eða ráðherrum á grundvelli þeirrar greinar og gagna sem þingmannanefndin aflaði og reka síðan sakamál á grundvelli réttarfarsákvæða laga nr. 3/1963, sbr. 16. gr. um skyldur saksóknara Alþingis og hlutverk verjanda, sbr. enn fremur ákvæði um gagnaöflun í 22.–25. gr. og 28.–38. gr. laganna. Að því leyti sem eigi er á annan hátt mælt í landsdómslögum skal, eftir því sem við getur átt, beita ákvæðum laga um meðferð sakamála um meðferð máls fyrir landsdómi, sbr. 51. gr. landsdómslaga. Sönnunarfærsla fer síðan fram fyrir landsdómi.

Eins og kunnugt er komst rannsóknarnefnd Alþingis að þeirri niðurstöðu að þrjár af fjórum ráðherrum sem til athugunar voru hefðu sýnt af sér vanrækslu í þeirri merkingu sem í hugtakið er lögð í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 (sjá skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 7. bindi, kafla 21.5.1 og 21.5.2, bls. 285–288, og kafla 21.5.4.7, bls. 312–316).

Hins vegar er ljóst að við umfjöllun um hugsanlega refsíábyrgð einstakra ráðherra verður að byggja sjálfstætt á reglum refsiréttar við úrvinnslu úr niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar um vanrækslu ráðherra í skilningi laga nr. 142/2008. Auk þess skiptir aðgreining málefna-

sviða minna máli þegar refsíabyrgð er ákvörðuð. Þess ber þó að geta að rannsóknarnefndin hafði hliðsjón af háttnerisreglum laga nr. 4/1963, einkum 10. gr. þeirra (sjá bls. 288 í 21. kafla skýrslunnar).

Í skýrslunni eru, eins og að framan greinir, stjórnsluviðmið lögð til grundvallar, þó með hliðsjón af háttnerisreglum ráðherraábyrgðarlaga. Stjórnsluviðmið fara ekki alltaf saman við reglur og viðmið refsiréttar, m.a. varðandi takmörkun ábyrgðar í samræmi við aðgreiningu verkefna og stjórnsluskuldna eftir málefnaviðum starfsmanna. Í refsirétti geta einstaklingar orðið ábyrgir ýmist sem aðalmenn eða hlutdeildarmenn. Þannig liggur t.d. refsíabyrgð við brotum opinbers starfsmanns skv. XIV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en sérhver einstaklingur, annar en hinn opinberi starfsmaður, getur sætt refsíabyrgð sem hlutdeildarmaður skv. 22. gr. laganna ef hann hefur átt þátt í broti starfsmannsins með liðsinni í orði eða verki.

### **3. Skilyrði refsíabyrgðar samkvæmt lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.**

#### **3.1. Almenn um refsiskilyrði ráðherraábyrgðar.**

Refsiverð háttsemi ráðherra vegna embættisathafna eða athafnaleysis (vanrækslu) í embættisstörfum sínum varðar við ákvæði laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, og eftir atvikum við ákvæði XIV. kafla almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi.

Í lögum um ráðherraábyrgð er ekki tekið sérstaklega fram að almenn ákvæði hegningarlaga eigi við þar sem ekki er kveðið á með öðrum hætti í lögnum. Tilvísun til einstakra ákvæða almennra hegningarlaga er þó að finna í 1. og 11. gr. laga nr. 4/1963. Að öðru leyti gildir sú almenna ólögfasta meginregla að almenn ákvæði hegningarlaga taki einnig til annarra refsilaga en hegningarlaga sé ekki öðruvísi kveðið á í sérlægnum eða ákvæði hegningarlaga takmörkuð við þau lög. Slík takmörkun gildir einmitt um tilraun og hlutdeild (sjá III. kafla hegningarlaga) þannig að þeim yrði ekki beitt um önnur embættisbrot ráðherra en þau sem varða við XIV. kafla hegningarlaga (141. gr.).

#### **3.2. Flokkun embættisbrota í lögum nr. 4/1963.**

Lög nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, eru sérlög á sviði refsiréttar. Það einkennir þessi lög umfram mörg önnur sérrefsilög að þau eru mjög vönduð að allri gerð, ítarleg og með sjálfstæðar verknaðarlýsingar.

Í 2. gr. laga nr. 4/1963 er almennt ákvæði um ábyrgðargrundvöllinn. Þar koma fram þrjú atriði: a) Ábyrgðin tekur bæði til starfa (athafna) og vanrækslu starfa (athafnaleysis). b) Brot er framið af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi og gildir það skilyrði um allar verknaðarlýsingar laganna. c) Almenn verknaðarlýsing, þar sem embættisbrot eru lýst þrenns konar, en þau síðan nánar útfærð í 8.–10. gr. laganna, þ.e. stjórnarskrárbrot (8. gr.), brot á öðrum landslögum (9. gr.) og brot fölgín í því að stofna hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu (10. gr.). Innan hvers hinna tilfærðu ákvæða (8.–10. gr.) er skilið á milli athafnabrota og athafnaleysisbrota (vanrækslubrota).

#### **3.3. Verknaðarlýsingar laga nr. 4/1963 og hlutræn refsiskilyrði.**

Við hefðbundna refsíabyrgð einstaklinga, sem hér á við, reynir á þrjú refsiskilyrði tengd verknaðarlýsingu refsíakvæðis: Refsinæmi, ólögmati og saknæmi. Um saknæmi er fjallað í lið 3.5. Önnur refsiskilyrði þarf ekki að ræða hér. Refsinæmi og ólögmati eru refsiskilyrði hlutræns eðlis. Sú háttsemi telst refsínæm, sem fellur undir verknaðarlýsingu refsíakvæðis, t.d. 141. gr. hegningarlaga eða 8.–10. gr. laga nr. 4/1963. Það er enn fremur fortakslaut refsiskilyrði að refsínæmur verknaður sé einnig ólögmatgur. Þessi tvö skilyrði eru stundum

aðgreinanleg, t.d. lögbrot sem getur varðað bótaskyldu, en er auk þess mælt refsivert samkvæmt lögum og getur þá líka varðað refsingu. Þetta gæti átt við um 8. og 9. gr. laga nr. 4/1963.

Ráða má af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að það séu fyrst og fremst athafnaleysisbrot (vanrækslubrot) sem komi til skoðunar varðandi refsíabyrgð fyrrverandi ráðherra. Athafnaleysi (aðgerðaleysi, vanræksla, trassaskapur) birtist í margvíslegu formi og á ýmsum stigum. Í ráðherraábyrgðarlögum skipar athafnaleysi jafnháan sess og athafnir. Í 141. gr. hegningarlaga er lögð refsíabyrgð við háttsemi sem einkennist fyrst og fremst af athafnaleysi en kann þó að vera sambland af athöfnum og athafnaleysi (blandað ákvæði). Athafnaleysi í ráðherraábyrgðarlögum er einnig oft samofið athöfnum. Sem dæmi mætti taka gjaldeyris-skiptasamning við erlent ríki með ströngum skuldbindingum fyrir íslenska ríkið sem ráðherra undirritaði án þess að leggja sanningsdrögin fram á ríkisstjórnarfundum. Við athafnaleysi af þessu tagi þarf ekki að sýna fram á orsakasamband milli athafnaleysisins og tiltekinnar afleiðinga sem kunna að koma fram í kjölfar þess. Þetta er því dæmi um beint athafnaleysisbrot þar sem leggja má refsíabyrgð við vanrækslu sem slíkri án tillits til afleiðinga hennar eða atvika að öðru leyti.

Athafnaleysisbrot þau sem hér eru til athugunar eru almennt þess eðlis að þau fela í sér viðvarandi ástand eða endurtekið aðgerðaleysi. Ekkert er því til fyrirstöðu að utanaðkomandi maður, t.d. ráðherra, geti gerst sekur um refsiverða hlutdeild í broti annars ráðherra sem ábyrgð ber á tilteknu málavæði, sjá 4. gr. laga nr. 4/1963 og 141. gr., sbr. 22. gr., hegningarlaga. Um beint athafnaleysi er fjallað í eftirtöldum ákvæðum laga nr. 4/1963, auk 141. gr. hegningarlaga, sem vikið verður að síðar:

- a. Ákvæði c-liðar 8. gr.: [Ráðherra] lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem þar [í stjórnarskrá] er fyrirskipað eða veldur því, að framkvæmd þess farist fyrir.
- b. Ákvæði b-liðar 9. gr.: [Ráðherra veldur því, að brotið sé gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum þess] ... með því að láta nokkuð ógert, sem heimtað er í lögum, eða verða þess valdur, að slík framkvæmd farist fyrir.
- c. Ákvæði b-liðar 10. gr.: [Ráðherra] lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu [fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins], eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir.

Auk skiptingar í athafnabrot og (bein) athafnaleysisbrot er önnur mjög mikilvæg flokkun verknaðarlýsinga eftir því á hvaða stigi atburðarásar löggjafinn telur rétt að leggja refsíabyrgð við háttsemi sem fullfrömu afbroti. Um er að ræða þrjá meginflokka afbrota eftir því hvernig fullframningarstiginu er háttáð í verknaðarlýsingum refsíakvæða, þ.e. tjónsbrot, hættubrot og samhverf brot. Í stuttu máli felst munurinn í því að við tjónsbrot þarf að sýna fram á að verknaður hafi haft í för með sér tiltekna afleiðingu (tjón), t.d. eignaspjöll eða fjársvik. Við hættubrot er ekki lögð áhersla á afleiðingar verknaðar heldur á hættueiginleika hans. Tjón þarf ekki að hafa orðið af verknaði heldur er nægilegt að sýna fram á að tiltekinni hættu (almennri eða sérgreindri) sé valdið af ásetningi eða gáleysi, eftir því hvað lög áskilja um huglæga afstöðu hins brotlega. Með samhverfu broti er verknaður lýstur refsiverður án tillits til afleiðinga eða hættueiginleika hans, öll áherslan liggur á verknaðinum sjálfum. Bein athafnaleysisbrot eru því jafnframt samhverf brot.

Refsiverðri háttsemi, jafnt athöfnum sem athafnaleysi, er í lögum nr. 4/1963 og 141. gr. hegningarlaga ýmist lýst sem samhverfum brotum eða hættubrotum, en þeim er hvorum tveggja þannig háttáð að ekki er krafist sérstakra sannaðra afleiðinga (tjóns) af völdum athafna eða athafnaleysis. Umræddir staflíðir í ákvæðum 8. og 9. gr. laga nr. 4/1963 lýsa beinum athafnaleysisbrotum, þ.e. samhverfum brotum. Verknaður er þá, eins og áður segir, refsí-

verður án tillits til afleiðinga eða hættueiginleika hans. Ákvæði b-liðar 10. gr. lýsir aftur á móti hættubrotum. Til þess að slíkt hættubrot teljist fullframið þarf að sýna fram á eftirtalin atriði: a) Tilvist hættunnar. b) Að hættan hafi verið fyrirsjáanleg frá almennu sjónarmiði, þ.e. fyrir fram sýnileg af manni í sporum ráðherra, óháð því hvort hlutaðeigandi ráðherra hefur í raun gert sér grein fyrir hættunni eða ekki. c) Að hlutaðeigandi ráðherra hafi haft vitund um hættuna. d) Að ráðherrann hafi ekki brugðist við hættunni þótt honum hefði verið það unnt. – Séu öll fjögur skilyrðin fyrir hendi er um ásetningsbrot að ræða, en hafi ráðherrann skort vitund um hættuna skv. c-lið væri vanræksla hans að líkindum stórkostlegt hirðuleysi.

### **3.4. Samanburður á 141. gr. hegningarlaga og ákvæðum laga nr. 4/1963.**

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 4/1963 segir að ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi taki einnig til ráðherra, eftir því sem við getur átt. Ákvæði um brot í opinberu starfi eru í XIV. kafla hegningarlaga. Ráðherraábyrgðarlögum var ekki ætlað að haggja við refsíábyrgð er ráðherra kynni að baka sér eftir almennum hegningarlögum. Til frekari áherslu er þetta tekið fram í lögum nr. 4/1963. Eðli máls samkvæmt er það einungis 141. gr. hegningarlaga sem reynt getur á í því máli sem hér er til umfjöllunar. Að því er 141. gr. varðar má beita þeim almennu ákvæðum hegningarlaga sem takmörkuð eru við þau lög, þ.e. um tilraun og hlutdeild. Í ráðherraábyrgðarlögum eru hins vegar sérákvæði um hlutdeild en engin ákvæði um tilraun. Ákvæði 141. gr. hegningarlaga hefur sjálfstætt efnislegt gildi gagnvart lögum nr. 4/1963 þar sem það gefur til kynna ákveðinn varanleika eða endurtekningaferli. Auk þess er það ákvæði ekki með neina skipta ábyrgðaraðild eins og sum ákvæði laga nr. 4/1963.

### **3.5. Saknæmisskilyrði og ráðherraábyrgð.**

Saknæmisskilyrðin eru tilgreind í 2. gr. laga nr. 4/1963 og 141. gr. hegningarlaga, þ.e. ásetningur eða stórkostlegt hirðuleysi samkvæmt fyrri ákvæðinu, en stórfelld eða ítrekuð vanræksla eða hirðuleysi eftir síðara ákvæðinu. Gáleysiskilyrðin bæði í 141. gr. hegningarlaga og í ráðherraábyrgðarlögum eru bundin við stórkostlegt hirðuleysi eða stórfellda vanrækslu, þ.e. stórfellt gáleysi. Almenn gáleysi dugir ekki til. Í báðum ákvæðum er því lögfest sérstakt lágmarksskilyrði um gáleysi, en í því máli sem hér er til skoðunar gæti í reynd verið um ásetningsbrot ráðherra að ræða samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum, einkum á árinu 2008. Til ásetnings telst ekki aðeins full vitneskja um aðsteðjandi hættu eða hættulegar aðstæður, heldur og ef ráðherra telur víst að hættan sé fyrir hendi eða hann býst ákveðið við því, og loks ef hann álitur að hættan kunni að vera fyrir hendi, en hann hefði engu síður framkvæmt verknað eða haldið að sér höndum andstætt starfsskyldu sinni þótt hann hefði talið víst að hættan væri fyrir hendi, eða þá hann lætur sér hættuna í léttu rúmi liggja. Þessi lýsing miðast við svokölluð samhverf brot eða hættubrot í samræmi við verknaðarlýsingar ráðherraábyrgðarlaga.

Engin skýr efnisskil eru milli stórfellds gáleysis og almenns gáleysis. Þau eru matskennd, þannig að sé skynsamlegur vafi um mörkin ætti við málsmeðferð að láta ráðherra njóta vafans, sbr. 108. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Ákveðnar vísbendingar þurfa að gefa til kynna að gáleysi sé stórfellt, svo sem vitund eða grunur um hættu (meðvitað gáleysi), eðli og nálægð aðsteðjandi hættu eða umfang tjóns.

### **4. Málsmeðferð fyrir landsdómi – réttarfarsatriði.**

Í 142. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, birtist sú meginregla að sérhver refsiverð háttsemi skuli sæta ákæru nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum og hefur reglan almennt gildi hvort sem um er að ræða brot á hegningarlögum eða sérrefsilögum.

Að því leyti sem eigi er á annan hátt mælt í landsdómsslögum skal, eftir því sem við getur átt, beita ákvæðum laga um meðferð sakamála um meðferð máls fyrir landsdómi, sjá 51. gr. landsdómslaga. Þetta gildir m.a. að breyttu breytanda um 145. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008:

*„Þegar ákærandi hefur fengið gögn máls í hendur og gengið úr skugga um að rannsókn sé lokið athugar hann hvort sækja skuli sakborning til sakar eða ekki. Ef hann telur það sem fram er komið ekki nægilegt eða líklegt til sakfellingis lætur hann við svo búið standa en ella höfðar hann mál á hendur sakborningi skv. 152. gr., sbr. þó 146. gr.“*

Þessi saksóknarregla er matskennd en almennt er litið svo á að líkur á sakfellingu verði að vera meiri en líkur á sýknu. Matið er hjá ákærandanum sem í þessu tilviki er Alþingi. Forsögn um líkur á sakfellingu í dómi er sérstaklega óviss þegar um sjaldgæf eða óvenjuleg sakarefni er að ræða, svo sem hér háttar til. Þó að erfitt sé að segja til um úrslit máls kunna ríkir almannahagsmunir að veða þyngra en ella þegar tekin er ákvörðun um höfðun sakamáls við slíkar aðstæður þannig að sýkna manns geti verið eins líkleg og sakfelling.

Önnur mikilvæg réttarfræðisregla, sem gildir einnig um sakarefni fyrir landsdómi, er ákvæði 108. gr. laga nr. 88/2008 um sönnunarbyrði ákærvaldsins um sekt ákærða og atvik sem telja má honum í óhag. Sama gildir um 109.–112. gr. laganna varðandi sönnunargildi gagna og sönnunarmat dómara, um skyldu ákæranda til að afla sönnunargagna og um að dómur skuli reistur á sönnunargögnum sem færð eru fram við meðferð máls fyrir dómi o.fl.

Hins vegar eru málsmeðferðarreglur laga um landsdóm að hluta til frábrugðnar gildandi reglum um meðferð sakamála. Er þar fyrst til að taka að skv. 13. gr. laganna skal ákæra á hendur ráðherra bundin í þingsályktun, en í greininni segir að kæruatriðin skuli þar nákvæmlega tilgreind, enda sé sókn málsins bundin við þau. Eftir að ákæra hefur verið gefin út með þessum hætti skal saksóknari málsins, sem kosinn er af Alþingi, afla allra fánlegra sönnunargagna, sbr. 16. gr. laganna.

Þetta fyrirkomulag hefur m.a. í för með sér að þeir ráðherrar sem hugsanlega verða ákærðir hafa ekki fengið (mátt þola eða njóta) réttarstöðu grunaðs eða sakaðs manns áður en ákæran er gefin út. Ákvörðun um hvort sækja eigi ráðherra til saka eða ekki byggist á því sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, athugasemdum fyrrverandi ráðherra til þingmannanefndarinnar, sbr. bréf nefndarinnar til hans dags. 18. maí 2010, og öðrum gögnum sem þingmannanefndin aflaði. Enda þótt viðkomandi ráðherrar hafi notið andmælaréttar við gerð rannsóknarskýrslu Alþingis og við vinnu þingmannanefndarinnar verður því ekki að fullu jafnað við að hafa átt þess kost að koma með skýringar og svör við tilteknu sakarefni við skýrslutöku í sakamáli, sbr. 1. mgr. 28. gr. og 1. mgr. 64. gr. laga um meðferð sakamála. Einnig er hér rétt að nefna aftur ákvæði 145. gr. laganna en tæpast verður talið að rannsókn sakamáls á hendur fyrrverandi ráðherra teljist lokið með tilvist/öflun framangreindra gagna. Ákvæði laga um landsdóm koma beinlínis í veg fyrir að 145. gr. laga um meðferð sakamála geti gilt um þetta atriði.

Framangreind tilhögun í þessum sérlögum (lögum um landsdóm) brýtur ekki gegn grundvallarmannréttindareglum, m.a. um sakleysi grunaðs manns uns sekt hans er sönnuð, sjá 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sbr. 8. gr. laga nr. 97/1995, og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, en sjá um önnur atriði 6. gr. sáttmálans í heild. Dómur landsdóms skal reistur á sönnunargögnum sem færð hafa verið fram við meðferð máls þar fyrir dómi, sjá einkum 24. gr. og 34. gr. landsdómslaga, og er þessi háttur í samræmi við meginregluna í 1. mgr. 111. gr. laga um meðferð sakamála.

Ákæran, og þar með þingsályktunin sem er grundvöllur ákærunnar, skal skv. 24. gr. landsdómslaga, og eftir því sem við á, fullnægja skilyrðum laga um meðferð sakamála varðandi form og efni, sbr. einkum 152. gr. þeirra laga. Þannig ber að tilgreina dómstólinn sem mál er höfðað fyrir, nákvæmar upplýsingar um þann einstakling sem ákæran beinist að, hver sú háttsemi er sem ákært er út af, hvenær brotin eru talin hafa átt sér stað, hvaða lagaákvæði eigi við um meint brot ákærða og gera skal kröfu um refsingu og önnur viðurlög, ef því er að skipta. Ekki er sist mikilvægt að hnykkja á nauðsyn þess að sakarefnið sé afmarkað og tilgreint með skýrum hætti þannig að ekki sé hætta á að vörn verði áfátt vegna ákærulýsingar, sbr. 1. mgr. 180. gr. laga nr. 88/2008. Það fer þó nokkuð eftir eðli háttseminnar með hvaða hætti afmörkun sakarefnis á sér stað, t.d. eftir því hvort um er að ræða einstakar athafnir eða viðvarandi ástandsbrott. Afmörkun sakarefnisins byggist eins og áður segir á því sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, athugasemdum viðkomandi ráðherra til þingmannanefndarinnar og gögnum sem þingmannanefndin aflaði.

Sakamál á hendur ráðherra á grundvelli laganna um landsdóm fær aðeins meðferð á einu dómstigi andstætt því sem almennt gildir um sakamál, t.d. á grundvelli laga nr. 88/2008, sem geta fengið umfjöllun á tveimur dómstigum. Ákvæði 2. gr. samningsviðauka nr. 7 frá 22. nóvember 1984 við mannréttindasáttmála Evrópu fjallar um þau mannréttindi að eiga rétt til að áfrýja sakfellingardómi til æðri dóms. Í 2. mgr. ákvæðisins eru heimilaðar undantekningar þegar um er að ræða minni háttar brott „... eða þegar fjallað er um mál viðkomandi manns á frumstigi af æðsta dómi.“

Þannig er málum einmitt háttað um landsdóm. Samsetning hans styður þá niðurstöðu að ákvæði um hann standist fyllilega gagnvart mannréttindareglum. Með dómi ríkisréttarins danska 22. júní 1995 var Erik Ninn-Hansen, fyrrverandi dómsmálaráðherra, dæmdur í fjögurra mánaða skilorðsbundið fangelsi. Hann skaut máli þessu til Mannréttindadómstóls Evrópu. Þar var öllum málsástæðum hans hafnað. M.a. voru hvorki gerðar athugasemdir við að einungis eitt dómstig hefði fjallað um mál hans né við hina þingkjörnu dómara í ríkisréttinum.

## 5. Helstu niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis varðandi embættisfærslu ráðherra.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að „upplýsingar um óhóflega stærð íslenska bankakerfisins og vísbendingar um hættur sem af því gátu leitt höfðu legið fyrir um langt skeið“ fyrir áramótin 2007–2008. Er í því sambandi minnst á fundi 2006 og „mini-krisuna“ sama ár.<sup>1</sup> Hins vegar er lögð áhersla á það í skýrslunni (sjá kafla 21.5.4.2 sem ber heitið „Almennt um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi“) að á „fyrstu mánuðum ársins og fram á vor 2008 [hafi komið] fram hjá íslenskum stjórnvöldum afar alvarlegar upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum íslensku bankanna og þar með í íslensku efnahagslífi.“<sup>2</sup> Er þar sérstaklega vísað til þess sem fram kom á fundi bankastjórnar Seðlabanka Íslands með þremur ráðherrum 7. febrúar 2008 án þess að það hafi leitt til formlegrar umfjöllunar eða afgreiðslu á vettvangi ríkisstjórnar eða ráðherra, né heldur að „viðeigandi stofnanir í stjórnkerfinu, t.d. Seðlabankinn sjálfur, hefðu verið láttnar vinna nánar úr eða meta þær upplýsingar sem þarna komu fram um alvarlega stöðu íslensku bankanna og afar aðkallandi vandamál í rekstri þeirra“.<sup>3</sup> Er og vísað til fimm nánar tilgreindra atvika vorið 2008 sem vörðuðu sömu eða sams konar upplýs-

<sup>1</sup> Sjá 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 307.

<sup>2</sup> Sama heimild, bls. 295.

<sup>3</sup> Sama heimild, bls. 295.

ingar og fundurinn 7. febrúar 2008.<sup>4</sup> Kemur og fram að ekki verði „séð að ráðherrar hafi á neinu fyrra tímamarki við sambærilegar aðstæður fengið samandregnar jafnalvarlegar upplýsingar og þarna var um að ræða.“<sup>5</sup> Enn fremur kemur fram að á „vormánuðum 2008 mögnuðust mjög ábendingar, m.a. frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, matsfyrirtækjum og erlendum seðlabönkum, um að íslensku bankarnir væru orðnir allt of stórir miðað við íslenska hagkerfið og getu íslenska ríkisins til að koma þeim til bjargar“.<sup>6</sup>

Rannsóknarnefndin fjallar um viðbrögð og frumkvæði ráðherra með hliðsjón af starfi samráðshóps stjórnvalda (kafla 21.5.4.3). Samráðshópnum var komið á fót snemma árs 2006 og þar sátu fulltrúar forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Ráðuneytisstjórar ráðuneytanna þriggja voru fulltrúar þeirra í hópnum, sem átti að vera „vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta“.<sup>7</sup> Rannsóknarnefndin taldi að verulegir annmarkar hefðu verið á starfi hópsins.<sup>8</sup> Í skýrslu nefndarinnar segir að ekkert hafi komið fram „um að ráðherrar ... hafi á vettvangi ríkisstjórnar eða í samskiptum innbyrðis tekið til umfjöllunar hver væri staðan í starfi samráðshópsins eða fylgt því eftir að ráðist yrði í þær aðgerðir sem pólitíska stefnumörkun þurfti til og óskir og ábendingar komu fram um á fundum hópsins ... Einnig varð ekki séð að ráðherrar sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hefðu haft innbyrðis samráð um hvort tilefni væri til að vinna samráðshópsins yrði stýrt á markvissari hátt.“<sup>9</sup>

Í skýrslunni er enn fremur tekið fram (í kafla 21.5.4.4) að miðað við þær upplýsingar sem ráðherrar höfðu telji nefndin „að ganga verði út frá því að sömu ráðherrum hafi verið ljós eða mátt vera ljós þörfin á því að þeir hefðu frumkvæði að því að unnin yrði greining á fjárhagslegri áhættu íslenska ríkisins og ríkissjóðs vegna starfsemi íslensku bankanna hér á landi og erlendis, eða einstakra þátta í starfsemi þeirra.“<sup>10</sup> Ætlast hafi mátt til að ekki væru gefnar yfirlýsingar um stuðning íslenska ríkisins við bankana nema að undangenginni slíkrri greiningu. Mikilvægast væri þó „að brýn nauðsyn var á því að í innra starfi stjórnvalda væri fyrir hendi heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hugsanlegra áfalla í starfsemi íslensku bankanna.“<sup>11</sup> Segir um þá nauðsyn að bæði hefðu slík gögn og upplýsingar getað „stuðlað að því ... að stjórnvöld gerðu sér sjálf gleggri grein fyrir nauðsyn þess að ríkisvaldið gripi í tíma til beinna aðgerða til að vinda ofan af vandanum“ og að með slíkar upplýsingar hefðu stjórnvöld verið í „mun traustari stöðu til að rökstyðja frumkvæði að beinum aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins eða annars setja þrýsting á bankana til að gera það sjálfir, og þá samkvæmt skýrum nánari skilyrðum, þ.á m. um tímafresti og annað, að viðlögðu beinu inngripi ríkisvaldsins ef eigin áætlanir eða aðgerðir bankanna brygðust.“<sup>12</sup> Þá vísar rannsóknarnefndin til þess að telja verði „að ráðherrum hafi borið að byggja yfirlýsingar sem þeir kusu að gefa opinberlega um stuðning ríkisins við bankana, óháð orðalagi þeirra eða tilgangi í sjálfum sér, á traustum grundvelli“.<sup>13</sup>

<sup>4</sup> Sama heimild, bls. 295–296.

<sup>5</sup> Sama heimild, bls. 297.

<sup>6</sup> Sama heimild, bls. 304–305.

<sup>7</sup> Sama heimild, bls. 300.

<sup>8</sup> Sama heimild, bls. 313.

<sup>9</sup> Sama heimild, bls. 302.

<sup>10</sup> Sama heimild, bls. 303.

<sup>11</sup> Sama heimild, bls. 304.

<sup>12</sup> Sama heimild, bls. 304.

<sup>13</sup> Sama heimild, bls. 313.

Fjallað er sérstaklega um frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð banka-kerfisins (kafla 21.5.4.5). Vísað er til þess að ábendingar um það að íslensku bankarnir væru orðnir allt of stórir hefðu verið margar vorið 2008 og að seðlabankar Norðurlanda (utan Finnlands) hafi gengið „svo langt að binda gjaldeyrisskiptasamning við Seðlabankann skilyrðum um raunhæfar aðgerðir til að minnka bankakerfið“ sem íslensk stjórnvöld gengust undir með yfirlýsingu 15. maí 2008.<sup>14</sup> Kemur þó fram, að af sjálfstæðri athugun rannsóknarnefndarinnar verði „ekki ráðið að ráðherrar yfir þeim málefna sviðum sem helst gátu haft þýðingu ... þ.e. forsætis-, viðskipta- og fjármálaráðherra, hafi í atburðarásinni fram að falli íslensku banka-anna leitast við að hafa forgöngu um eða fá ríkisstjórnina til að beita sér fyrir því að stjórnvöld hefðu í frammi samstilltar aðgerðir til að leggja formlega að bönkunum að draga úr stærð sinni.“<sup>15</sup>

Kemur fram um þetta atriði að bankarnir báru „vitaskuld sjálfir mesta ábyrgð á því í hvílík óefni var komið með tilliti til hlutfallslegrar stærðar þeirra í íslensku efnahagslífi og veikrar stöðu þeirra að öðru leyti. Jafnframt er ljóst að þegar leið á veturinn 2007–2008 var tíminn orðinn afar knappur til aðgerða af framangreindu tagi ... Áréttað er að á þessum síðari stigum atburðarásarinnar verður að telja að óraunhæft hafi verið að ganga út frá að hægt væri að forðast tjón heldur hlaut markmiðið að verða að lágmarka hugsanlegan skaða.“<sup>16</sup> Engu síður vísaði rannsóknarnefndin til stefnu ríkisstjórnarinnar, sem mynduð var 2007, ári eftir „minnikrísuna“ 2006 sem bönkunum stóð veruleg ógn af, en í stjórnarsáttmálanum kom fram að stefna stjórnarinnar væri að „fjármálastarfsemi gæti áfram vaxið hér á landi og sótt inn á ný svið í samkeppni við önnur markaðssvæði“.<sup>17</sup> Var það niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að íslensk stjórnvöld hefðu einkum átt „tveggja kosta vöð til að takast með virkum hætti á við þá sívaxandi hættu sem uppi var, og þá annað hvort með þrýstingi á bankana eða beinum aðgerðum gagnvart þeim. Annars vegar að koma því til leiðar að bankarnir minnkuðu efnahagsreikning sinn með sölu eigna. Hins vegar að einhver eða einhverjir þeirra flyttu höfuðstöðvar sínar úr landi.“<sup>18</sup> Tekið er fram í skýrslunni að hvorugur kosturinn hafi verið góður en hins vegar þurfi að líta til alvarlegrar aðsteðjandi hættu sem sífellt óx og hvernig fullt tilefni var til að telja aðgerðaleyfi miklu verri niðurstöðu. Ítrekað er að á síðari stigum hljóti raunhæf markmið að hafa snúist um að gera viðlagaáætlun, undirbúa hugsanlegt fjármálaáfall og lágmarka tjón og dregið er fram að einstakar ráðstafanir ráðherra á þessum tíma hafi haft gildi til að koma í veg fyrir að tjónið yxi enn frekar (en þar er vísað til fyrirhugaðra kaupa Kaupþings á hollenska bankanum NIBC). Þetta hafi þó ekki haft „áhrif á hinn ærna vanda sem þegar lá fyrir. Eftir sem áður urðu stjórnvöld, þar á meðal ráðherrar yfir þeim málaflokkum sem hér reyndi á, að fást við hann. Athugun rannsóknarnefndar leiðir ekki í ljós sérstök viðbrögð eða frumkvæði af þeirra hálfu að framangreindu leyti. Við mat á því telur rannsóknarnefnd enn fremur að ekki verði komist hjá að líta til þeirra þátta í opinberri stefnu ríkisstjórnarinnar í málefnum bankanna sem að framan var gerð grein fyrir sem og þess að ekki verður séð að á neinu stigi atburðarásarinnar hafi ríkisstjórnin vikið frá þeim með formlegum hætti eða skýlaust í framkvæmd.“<sup>19</sup> Ítrekað er að ráðherrar eigi að geta unnið slík verk í trúnaði og að óháð því „hvort stjórnvöldum hefði verið rétt að ganga alla leið í þessum efnum verður

<sup>14</sup> Sama heimild, bls. 305.

<sup>15</sup> Sama heimild, bls. 305.

<sup>16</sup> Sama heimild, bls. 306.

<sup>17</sup> Sama heimild, bls. 307.

<sup>18</sup> Sama heimild, bls. 308.

<sup>19</sup> Sama heimild, bls. 308.

einnig að horfa til þess að á þeirra vettvangi virðast þessir valkostir jafnvel ekki hafa verið formlega kannaðir eða mótaðir nánar.<sup>20</sup>

Loks er í skýrslu rannsóknarnefndarinnar fjallað sérstaklega um eftirfylgni og frumkvæði til að stuðla að flutningi Icesave-reikninga Landsbankans yfir í dótturfélag bankans (kaflí 21.5.4.6). Þar kemur fram að áhyggjur breska seðlabankans af Icesave-reikningum í Lundúnum hafi leitt til fundar forsætisráðherra með öðrum bankastjóra Landsbankans í marsbyrjun 2008. Sömuleiðis að í febrúar 2008 hafi viðskiptaráðherra skipað nýjan stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins sem hafi „litið á það sem helsta verkefnið framundan hjá stofnuninni að koma útibúum bankanna erlendis yfir í dótturfélög... Síðan hefði [viðskipta]ráðherrann treyst því fram í ágúst 2008 að Fjármálaeftirlitið og Landsbankinn ynnu saman að þessu máli.“<sup>21</sup> Er þá lýst fundum með breskum stjórnvöldum um þetta efni og bent á að „hagsmunir Landsbankans og hagsmunir íslenska ríkisins af því að flutningarnir gengju eftir voru þannig ólíkir í eðli sínu. Bankinn gætti fyrst og fremst sinna einkahagsmuna en íslenska ríkinu bar að gæta almannahagsmuna. Íslensk yfirvöld gátu því ekki látið þetta brýna hagsmunamál ríkisins alfaríð í hendur Landsbankans og treyst því að hann fylgdi málinu eftir ... var það mat bæði breskra og íslenskra stjórnvalda að mikilvægt væri út frá almannahagsmunum og hagsmunum innstæðueigenda að umræddur flutningur í dótturfélag ætti sér stað. Þetta mat stjórnvalda hafði komið fram þegar á fyrri hluta árs 2008. Nauðsynlegt var að fylgja því eftir af festu.“<sup>22</sup> Loks er vísað til þess að þrátt fyrir fund viðskiptaráðherra og sendinefndar íslenskra stjórnvalda með fjármálaráðherra Bretlands í London 2. september 2008 og ábendingar frá Bretlandi um vonbrigði breska fjármálaráðherrans yfir því að íslensk stjórnvöld skildu ekki alvöru málsins, „verður ekki séð að viðskiptaráðherra eða forsætisráðherra hafi á næstu vikum þar á eftir kannað hvaða leiðir kynnu að vera færar til að greiða fyrir flutningi Icesave-reikninganna yfir í dótturfélag né fylgt þeim eftir gagnvart Landsbankanum eða breskum stjórnvöldum.“<sup>23</sup>

## 6. Um embættisfærslu fyrrverandi fjármálaráðherra, Árna M. Mathiesen.

### 6.1. Niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis.

Hvað snertir þáverandi fjármálaráðherra var það niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis, með hliðsjón af niðurstöðum hennar um viðbrögð og frumkvæði ráðherra í tilefni af alvarlegum upplýsingum um stöðu bankanna og horfur í íslensku efnahagslífi (kaflí 21.5.4.2) að þær „alvarlegu upplýsingar um stöðu og horfur í málefnum bankanna og um leið í íslensku efnahagslífi sem urðu ... fjármálaráðherra tiltækar fyrstu mánuði ársins 2008 hafi gefið honum fullt tilefni til að hafa frumkvæði að því samkvæmt stöðu sinni og hlutverki sem fjármálaráðherra að ljá því atbeina sinn að ríkisvaldið brygðist við þeim með sérstökum aðgerðum“.<sup>24</sup> Rannsóknarnefndin vísaði til umfjöllunar sinnar um frumkvæði ráðherra að aðgerðum til að draga úr stærð bankakerfisins, sem lýst var að framan, og mats síns að því er snerti það efni í ályktun um forsætisráðherra. Var við mat á stöðu fjármálaráðherra í þessu efni horft annars vegar til stjórnskipulegra heimilda fjármálaráðherra, sbr. m.a. 17. gr. stjórnarskrárinnar, og hins vegar „möguleika hans til að leitast við að stuðla að því að aðrir ráðherrar á málefna-

<sup>20</sup> Sama heimild, bls. 309.

<sup>21</sup> Sama heimild, bls. 309.

<sup>22</sup> Sama heimild, bls. 311.

<sup>23</sup> Sama heimild, bls. 312.

<sup>24</sup> Sama heimild, bls. 314.

sviðum sem hér skiptu máli hefðust að á grundvelli sömu heimilda.<sup>25</sup> Þá var það niðurstaða nefndarinnar að fjármálaráðherra hefði „fyrir sitt leyti borið að hafa frumkvæði að því, annaðhvort með eigin aðgerðum eða með tillögu um það til annarra ráðherra, að innan stjórnkerfisins væri unnin heildstæð og fagleg greining á fjárhagslegri áhættu sem ríkið stóð frammi fyrir vegna hættu á fjármálaáfalli.“<sup>26</sup> Loks var vísað til þess að ráðherrum hefði borið að byggja yfirlýsingar um stuðning við bankana á traustum grundvelli.

Að því er snertir fyrrverandi fjármálaráðherra var það því álit rannsóknarnefndarinnar að niðurstöður hennar, sem að framan voru raktar (sjá kafla 5 hér að framan og kafla 21.5.4.2–21.5.4.5 í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis), bentu „ekki til þess að fjármálaráðherra hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu“.<sup>27</sup> Komst nefndin að því að „með því athafnaleysi sínu hafi Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra 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“.

## 6.2. Niðurstaða um málshöfðun gegn fyrrverandi fjármálaráðherra, Árni M. Mathiesen.

a) *Athafnaleysi í aðdraganda falls íslensku bankanna: Ákært verði fyrir brot gegn b-lið 10. gr. laga nr. 4/1963 og 141. gr. hegningarlaga til vara, en til þrautavara fyrir brot gegn 141. gr., sbr. 20. gr., almennra hegningarlaga.*

Með vísan til fyrrgreindra niðurstaðna rannsóknarnefndar Alþingis og eftirfarandi umfjöllunar hafa flutningsmenn komist að þeirri niðurstöðu að leggja beri til við Alþingi að höfðað verði mál á hendur fyrrverandi fjármálaráðherra á grundvelli b-liðar 10. gr. laga nr. 4/1963. Þá er lagt til að athafnaleysi fyrrverandi fjármálaráðherra verði til vara heimfært undir 141. gr. hegningarlaga með hliðsjón af því sem áður er sagt um það ákvæði, en til þrautavara 141. gr., sbr. 22. gr., almennra hegningarlaga.

B-liður 10. gr. laga nr. 4/1963, hljóðar svo:

„10. gr. Loks verður ráðherra sekur eftir lögum þessum: ... b. ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmt þess 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.“

Ákvörðun flutningsmanna byggist á því að athafnaleysi fyrrverandi fjármálaráðherra, sem rannsóknarnefndin mat sem vanrækslu í skilningi 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 og lýst var hér að framan, falli undir verknaðarlýsinguna í b-lið ákvæðisins. Andlag ákvæðisins sé fyrir hendi þar sem látið var farast fyrir að framkvæma „nokkuð það“ sem afstýrt gat fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins.

Hér þarf að líta til þess að fjármálaráðherra fer skv. 5. gr. reglugerðar nr. 177/2007 með „mál, er varða:

1. Fjármál ríkisins, að því leyti sem þau eru ekki fengin öðrum aðilum.
2. Eignir ríkisins, þar á meðal verðbréf og hlutabréf, svo og fyrirsvar þeirra vegna, meðal annars að því er tekur til stjórnar fyrirtækja í eigu ríkisins að öllu leyti eða nokkru, nema lagt sé til annars ráðuneytis.

<sup>25</sup> Sama heimild, bls. 314.

<sup>26</sup> Sama heimild, bls. 314–315.

<sup>27</sup> Sama heimild, bls. 315.

3. Skatta, tolla og aðrar ríkistekjur. Tollgæslu. Bókhald ríkisins.
4. Almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga.
5. Lánsfjármál ríkissjóðs, lántökur ríkisstofnana og ríkisábyrgðir.“

Hér má minna á að fjármálaráðherra ber að hafa almennt eftirlit á valdsviði sínu og hafa frumkvæði að nauðsynlegum aðgerðum á því sviði og við stjórn landsins almennt í samvinnu við aðra ráðherra. Þess vegna ræður það ekki úrslitum þó að fjármálaráðherra hafi ekki verið ætlað að fara með framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni. Honum bar að annast almennt um fjármál ríkisins og um lánsfjármál ríkissjóðs, lántökur ríkisstofnana og ríkisábyrgðir. Í krafti þessa fékk hann svipaðar eða sömu upplýsingar og forsætisráðherra og í krafti þessa bar honum að grípa til aðgerða eða tryggja að aðrir gerðu það.

Eins og lýst var að framan verður skv. 2. gr. laga nr. 4/1963 aðeins sakfelld fyrir brot fram- in af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi. Í því sambandi vísa flutningsmenn til yfirlýsingar forsætisráðherra, fjármálaráðherra og utanríkisráðherra til norrænu seðlabankanna (utan Finnlands) frá 15. maí 2008. Þar var því heitið að dregið yrði úr stærð bankanna, breytingar gerðar á Íbúðalánasjóði, gjaldeyrisvaraforði aukinn og sparað í ríkisrekstri en lítið varð um efndir. Flutningsmenn telja að þegar hliðsjón er höfð af fundinum 7. febrúar 2008 og af þeim viðvörunarþjóllum sem hringdu þetta vor (áhlaup á Landsbankann í London í byrjun apríl, athugasemdir Jean-Claude Trichet og Yves Mersch í apríl og júlí o.fl.) og horft til þess að fjármálaráðherra undirritaði aðgerðaáætlun til að tryggja fjármögnun Seðlabankans séu sak- næmisskilyrðin uppfyllt. Það er álit nefndarinnar að yfirlýsingin hafi líka þýðingu að því er snertir efnisinntak b-liðar 10. gr. laga nr. 4/1963 því að hún styrkir þá ályktun að hættan hafi verið fyrirsjáanleg, auk þess sem menn höfðu beinlínis heitið því að nota ákveðnar leiðir til að verjast hættunni, en það varð lítið úr efndum.. Fyrrverandi fjármálaráðherra var einn þeirra ráðherra sem undirritaðu yfirlýsinguna gagnvart dönsku, norsku og sænsku seðlabönk- unum.

Þess ber að geta að b-liður 10. gr. leggur refsingu við því að láta farast fyrir að fram- kvæma nokkuð það sem afstýrt gat fyrirsjáanlegri hættu fyrir heill ríkisins. Vegna þessa er, eins og nánar var lýst í lið 3.3, ekki skilyrði fyrir því að athafnaleysi sé refsivert samkvæmt greininni að athöfn hefði afstýrt einhverju tilteknu tjóni eða hruni íslenska bankakerfisins. Eins og lýst var að framan telst þetta hættubrot fullframið ef sýnt er fram á tilvist hættunnar, að hún hafi verið fyrir fram sýnileg af manni í sporum ráðherra, óháð því hvort hlutaðeigandi ráðherra hefur í raun gert sér grein fyrir hættunni eða ekki, að hann hafi haft vitund um hætt- una og að ráðherrann hafi ekki brugðist við hættunni þótt honum hefði verið það unnt. Þá er lagt til að athafnaleysi fyrrverandi fjármálaráðherra verði til vara heimfært undir 141. gr. hegningarlaga en til þrautavara undir 141. gr., sbr. 20. gr., almennra sömu laga. Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 4/1963 segir að ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi taki einnig til ráðherra, eftir því sem við getur átt. Ákvæði það sem hér á við er 141. gr. almennra hegningarlaga. Þar sem lög nr. 4/1963 eru sérlög gagnvart nefndu ákvæði hegningarlaga og heimila auk þess refsíábyrgð fyrir ásetningsbrot gegn lögnum þykir rétt að vísa hér til 141. gr. hegningarlaga einungis til vara og 141. gr., sbr. 20. gr. sömu laga til þrautavara.

Fram kemur í skýrslu nefndarinnar að flutningur Icesave-reikninganna var ítrekað ræddur á fundum samráðshópsins<sup>28</sup> án þess að fram hefði komið „að ráðherrarnir þrír sem áttu full- trúa í samráðshópnum hafi sjálfir kallað eftir eða óskað eftir því að Seðlabankinn og Fjár- málaeftirlitið kölluðu eftir tímasettum áformum Landsbankans um að færa Icesave-reikning- ana yfir í dótturfélag eða upplýsingum um hvort eitthvað stæði því í vegi að farið yrði að

<sup>28</sup> Sama heimild, bls. 309.

þeim vilja breska fjármálaeftirlitsins að reikningarnir yrðu fluttir til dótturfélags<sup>29</sup>. Þó kom fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að ráðherrarnir hefðu fengið nægar upplýsingar um starf hópsins til að gera sér grein fyrir verkefnum hans.<sup>30</sup> Á grundvelli framanritaðs þykir rétt að ákæruliður um athafnaleysi í tengslum við flutning Icesave-reikninga Landsbankans í dótturfélög taki einnig til fyrrum fjármálaráðherra.

*b) Brot á c-lið 8. gr. laga nr. 4/1963, sbr. 17. gr. stjórnarskrárinnar.*

Af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis verður ráðið að ríkisstjórninni í heild hafi ekki verið gefin skýrsla um málefni bankanna eða þau formlega rædd á ráðherra fundi frá ársbyrjun 2008 og þangað til allt var komið í óefni í lok september.<sup>31</sup> Þannig segir t.d. í umfjöllun um starf samráðshópsins: „Engin gögn eða upplýsingar hafa komið fram fyrir rannsóknarnefndinni um að ráðherrar sem áttu fulltrúa í samráðshópnum hafi á vettvangi ríkisstjórnar eða í samskiptum innbyrðis tekið til umfjöllunar hver væri staðan í starfi samráðshópsins eða fylgt því eftir að ráðist yrði í þær aðgerðir sem pólitíska stefnumörkun þurfti til og óskir og ábendingar komu fram um á fundum hópsins.“<sup>32</sup> Um margnefndan fund 7. febrúar 2008 sagði sömuleiðis: „Fyrir utan þær umræður sem urðu á framangreindum fundi um ástandið og möguleg viðbrögð varð ekki séð af athugun rannsóknarnefndar Alþingis að mál þetta hefði verið tekið frekar til umfjöllunar með formlegum hætti eða til afgreiðslu á fundum ráðherra eða ríkisstjórnar.“<sup>33</sup>

Í 17. gr. stjórnarskrárinnar segir:

„Ráðherra fundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherra fund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.“

Ganga verður út frá því að vandamál þau sem blöstu við ríkisstjórn á þessum tíma (frá febrúar og fram í október 2008) varðandi aðsteðjandi hættur, er þá vofðu yfir fjármálastofnunum landsins og ríkissjóði, hafi mátt teljast *mikilvæg stjórnarmálefni* í skilningi 17. gr. stjórnarskrárinnar. Vart er hægt að hugsa sér öllu mikilvægari stjórnarmálefni en þau óveðursský sem þá voru að hrannast upp. Telja verður að til að mynda þær upplýsingar sem fram komu samandregnar á fundinum 7. febrúar 2008 og yfirlýsingin frá 15. maí 2008 verði að teljast mikilvæg stjórnarmálefni.

Ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um það að tiltekin málefni skuli rædd á ráðherra fundi en ekki hver niðurstaðan eigi að vera. Ákvæðið er mikilvægt til að tryggja að besta mögulega ákvörðun verði tekin (betur sjá augu en auga) en hefur einnig það takmark að tryggja lýðræðislega aðkomu allra þeirra sem stjórna eiga landinu. Í stjórnskipunarhefð okkar er gert ráð fyrir aðkomu ráðherra fleiri en eins flokks og að það komi fram ef ríkisstjórn getur ekki starfað vegna málefnaágreinings innanborðs eða við þingið. Það hefur því áhrif á stjórnskipunina ef mál eru almennt ekki rædd á ráðherra fundum. Hér má og minna á kröfu um gagnsæi.

Að mati flutningsmanna ber hér að líta til c-liðar 8. gr. ráðherraábyrgðarlaga, en upphaf ákvæðisins og c-liðurinn hljóða svo:

<sup>29</sup> Sama heimild, bls. 310.

<sup>30</sup> Sama heimild, bls. 301.

<sup>31</sup> Sjá 1. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 39.

<sup>32</sup> Sjá 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 302.

<sup>33</sup> Sama heimild, bls. 295.

„Í samræmi við ákvæðin hér á undan, varðar það ráðherra ábyrgð eftir lögum þessum:

...

c. ef hann annars framkvæmir sjálfur, fyrirskipar framkvæmd á eða lætur viðgangast að framkvæmt sé nokkuð það, er fer í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, eða lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem þar er fyrirskipað eða veldur því, að framkvæmd þess farist fyrir“.

Það er skýlaus skylda ríkisstjórnar að ræða mikilvæg stjórnarmálefni á ráðherrafundi skv. 17. gr. stjórnarskrárinnar en því var ekki fylgt. Í öðru lagi er ekki hægt að ganga út frá því að samráð við aðra ráðherra og samráð milli ráðherra hefði ekki haft áhrif á framvindu mála, til að mynda með því að auka þrýsting á forsætisráðherra og aðra ráðherra, sem málið varðaði, að afla frekari upplýsinga og gagna og vinna meira í málefnum bankanna. Hér má bæta því við að því hefur verið haldið fram að alvanalegt sé að ráðherrar og þá einkum forustumenn ríkisstjórnarflokka ræði saman utan formlegra ríkisstjórnarfunda og leiði óformlega til lykta ýmis vandasöm úrlausnarefni. Ekki eru efni til að fallast á að slík framkvæmd, að svo miklu leyti sem hún kann að tíðkast, hafi myndað stjórnskipunarvenju. Byggist það m.a. á því að það eru ekki eingöngu hagsmunir ráðherra og stjórnarflokkanna sem hér eru í húfi, heldur möguleikar Alþingis á eftirliti með ríkisstjórn, til að mynda með því að beina fyrirspurnum til ráðherra, og ekki síst sú grundvallarhugmynd þingræðisins að ríkisstjórnir sitji því aðeins að meiri hluti þjóðþings styðji þær eða þoli í embætti. Sé mikilvægum stjórnarmálefnum ráðið til lykta í tveggja manna tali fær Alþingi hvorki nauðsynlegar upplýsingar né heldur reynir á samstöðu ríkisstjórnarinnar og stuðning hennar á þingi. Slíkt fyrirkomulag, eins hagkvæmt og það kann að sýnast, fer í bága við þá stjórnskipun sem hér ríkir.

Að því er snertir fyrrverandi fjármálaráðherra var það því álit rannsóknarnefndarinnar að niðurstöður hennar, sem að framan voru raktar (sjá kafla 5 hér að framan og kafla 21.5.4.2–21.5.4.5 í 7. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis), bentu „ekki til þess að fjármálaráðherra hafi í aðdraganda falls íslensku bankanna gripið til viðhlítandi ráðstafana í samræmi við það sem tilefni var til samkvæmt öllu framangreindu“.<sup>34</sup> Komst nefndin að því að „með því athafnaleysi sínu hafi Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra 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“.

Með vísan til fyrrgreindrar niðurstöðu rannsóknarnefndar Alþingis og þess sem segir um c-lið 8. gr. laga nr. 4/1963 hér að framan hafa flutningsmenn komist að þeirri niðurstöðu að leggja beri til við Alþingi að fyrrverandi fjármálaráðherra verði ákærður sérstaklega fyrir það brot á c-lið 8. gr. laga nr. 4/1963 sem felst í því að fyrirsjáanleg hætta fyrir heill íslenska ríkisins, sem sífellt óx, skuli ekki hafa verið rædd á ráðherrafundi eins og skylt var skv. 17. gr. stjórnarskrárinnar.

## 7. Samantekt og ályktun.

Að öllu framansögðu telja flutningsmenn þessarar tillögu það sem fram er komið nægilegt og líklegt til sakfellis.

<sup>34</sup> Sama heimild, bls. 315.