



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FYRSTA AÐALDEILD

HAARDE gegn ÍSLANDI

(Kæra nr. [66847/12](#))

DÓMUR

STRASBORG

Fimmtudaginn 23. nóvember 2017

Dómur þessi verður endanlegur með þeim hætti sem kveðið er á um í 2. mgr. 44. gr. mannréttindasáttmálans. Texti hans kann að sæta ritstjórnarbreytingum.

Í málinu Haarde gegn Íslandi

kveður Mannréttindadómstóll Evrópu (fyrsta aðaldeild), sem situr í deild skipaðri:
Linos-Alexandre Sicilianos, *forseta*,
Kristina Pardalos,
Krzysztof Wojtyczek,
Ksenija Turković,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo, *dómurum*,
Hjördís Björk Hákonardóttir, *sérstökum dómara*
og Renata Degener, *aðstoðardeildarritara*,
eftir að hafa fjallað um málið á lokuðum fundi hinn 26. september 2017,
upp eftirfarandi dóm, sem var samþykktur þann dag er síðast greinir:

MÁLSMEDFERÐ

1. Mál þetta á upphaf sitt í kæru (nr. [66847/12](#)) sem Geir Hilmar Haarde („kærandi“), sem er íslenskur ríkisborgari, lagði fram gegn Íslandi á grundvelli 34. gr. samningsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis („mannréttindasáttmálinn“) hinn 17. október 2012.

2. Í fyrirsvari fyrir kæranda var Andri Árnason, lögmaður í Reykjavík. Í fyrirsvari fyrir ríkisstjórn Íslands („ríkið“) var Kristján Andri Stefánsson, starfsmaður utanríkisráðuneytisins, sem umboðsmaður þess.

3. Kærandi taldi að með höfðun máls gegn honum fyrir Landsdómi og sakfellingu hans hefði verið brotið gegn rétti hans samkvæmt 6. og 7. gr. mannréttindasáttmálans.

4. Kæran var send ríkinu 11. nóvember 2013. Ríkið og kærandi skiluðu skriflegum athugasemdum um meðferðarhæfi og málsástæður í málinu.

5. Róbert Spanó, dómari sem kjörinn var fyrir Ísland, sagði sig frá málinu (28. gr. í reglum dómstólsins). Hjördís Björk Hákonardóttir var því kvödd til þess að sitja sem sérstakur dómari (sbr. 4. mgr. 26. gr. mannréttindasáttmálans og 1. mgr. 29. gr. í reglum dómstólsins).

MÁL SATVIK

I. MÁLAVEXTIR

6. Kærandi er fæddur 1951 og búsettur í Reykjavík.

7. Kærandi var þingmaður á Alþingi á árunum 1987 til 2009. Hann var forsætisráðherra árin 1998 til 2005, utanríkisráðherra árin 2005 til 2006 og forsætisráðherra árin 2006 til 2009. Í kjölfar alþingiskosninga í maí 2007 leiddi kærandi ríkisstjórn, sem mynduð var af Sjálfstæðisflokknum, sem hann var félagi í, og Samfylkingunni.

8. Í byrjun október 2008 hrundi íslenska bankakerfið. 6. október 2008 lagði kærandi fram lagafrumvarp á Alþingi, sem samþykkt var sama dag sem lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008. Meðal annars var Fjármálaeftirlitinu veitt heimild með lögnum til að hlutast til um starfsemi fjármálaeftirtækja. 7. og 9. október yfirtók Fjármálaeftirlitið rekstur

þriggja stærstu íslensku bankanna, þ.e. Landsbanka Íslands hf., Glitnis banka hf. og Kaupþings banka hf.

9. Í desember 2008 skipaði Alþingi sérstaka nefnd, (hér eftir „rannsóknarnefnd Alþingis“), til þess að rannsaka og greina aðdraganda falls framangreindra banka og orsakir þess. Samkvæmt fyrstu grein laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða nr. 142/2008 (hér eftir „rannsóknarnefndarlögin“) var hlutverk nefndarinnar meðal annars 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 þá að bera ábyrgð á því. Þótt hlutverk nefndarinnar væri ekki að rannsaka hugsanlega refsiverða háttsemi bar henni að tilkynna ríkissaksóknara um hvers kyns grunsemdir um refsivert athæfi, svo og um hugsanleg brot gegn starfsskyldum. Rannsóknarnefndin réðst í viðamikla rannsókn þar sem hún aflaði gagna hjá einstaklingum, fjármálastofnunum og opinberum stofnunum, kvaddi 147 einstaklinga til formlegrar skýrslutöku og kallaði 183 einstaklinga að auki til fundar við sig.

10. Kærandi gaf skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni 2. og 3. júlí 2009. 8. febrúar 2010 tilkynnti rannsóknarnefndin honum að það væri mat nefndarinnar að hann hefði sýnt af sér vanrækslu og bauð honum að skila skriflegum athugasemdum, sem hann gerði 24. febrúar 2010.

11. 12. apríl 2010 gaf rannsóknarnefndin út skýrslu sína, sem hafði að geyma ítarlega lýsingu á orsökum hruns íslensku bankanna, svo og alvarlega gagnrýni á aðgerðir og aðgerðaleysi fjölmargra opinberra embættismanna og stofnana. Meðal þeirra voru kærandi og tveir aðrir ráðherrar úr ráðuneyti hans, fjármálaráðherra, Árni M. Mathiesen, Sjálfstæðisflokkki, og efnahagsráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, Samfylkingunni, sem voru taldir hafa sýnt af sér vanrækslu með því að bregðast ekki með viðeigandi hætti við yfirvofandi hættu fyrir efnahag Íslands sem stafaði af versnandi stöðu bankanna.

12. Þá hafði það gerst 26. janúar 2009 að ríkisstjórnin, sem kærandi leiddi, sagði af sér og 1. febrúar 2009 mynduðu Samfylkingin og Vinstrihreyfingin – grænt framboð ríkisstjórn. Þessir tveir flokkar öðluðust síðan meirihluta á Alþingi í kosningum 25. apríl 2009.

13. Árið 2009 voru á Alþingi samþykkt lög um breytingu á rannsóknarnefndarlögunum þar sem kveðið var á um kosningu sérstakrar nefndar, svonefndrar þingmannanefndar, „til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar og móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum hennar.“ Einnig skyldi nefndin taka afstöðu varðandi ráðherraábyrgð og meta hvort grundvöllur væri til málshöfðunar fyrir Landsdómi vegna brota á lögum um ráðherraábyrgð nr. 4/1963. Þingmannanefndin var skipuð 30. desember 2009 og voru í nefndinni níu þingmenn úr öllum þingflokkum á Alþingi. Nefndin tók til starfa 15. janúar 2010

14. Nefndin fór yfir skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, hélt 54 fundi og fjölmarga óformlega vinnufundi. Hún tók við sérfræðiálitum um ráðherraábyrgð frá prófessorum og frá fyrrum ríkissaksóknara og Sigríði J. Friðjónsdóttur, sem þá var vararíkissaksóknari. Sigríður mætti á fimm fundi þingmannanefndarinnar og lýsti skoðunum sínum um hugsanlegar ákærur á hendur ráðherrum, þau refsíákvæði er kynnu að eiga við, sönnunargögnin sem kynnu að koma til álita og reglur varðandi ákæruskjal og innihald þess. Einnig lagði hún fram drög að texta hluta ákæruskjals. Þingmannanefndin safnaði ennfremur frumgögnum varðandi störf ráðherranna, sem getið var í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, svo sem bréfum, minnisblöðum, fundargerðum úr stjórnarráðinu og Seðlabankanum, auk fundargerða af fundum samráðshóps um fjármálastöðugleika og viðbúnað. 18. maí 2010 sendi

Þingmannanefndin bréf til 16 einstaklinga, þ.m.t. til kæranda, sem gegnt höfðu ráðherraembætti á því tímabili sem fjallað var um í skýrslu ráðherranefndarinnar, þar sem farið var fram á að þeir sendu inn athugasemdir og upplýsingar varðandi niðurstöður skýrslunnar. Nefndinni bárust svör frá 14 einstaklingum, þ.m.t. kæranda, sem svaraði með bréfi 7. júní 2010.

15. 11. september 2010 lagði þingmannanefndin fram tillögu til þingsályktunar um málshöfðun gegn fjórum ráðherrum: þeim þremur sem getið er hér að framan (þ.m.t. kæranda) og Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, sem var fyrrum utanríkisráðherra og formaður Samfylkingarinnar. Í ályktuninni voru taldir upp sex ákæruliðir um meinta vanrækslu, sem svara til þeirra liða sem fram voru settir í síðara ákæruskjali gegn kæranda (sjá 23. mgr. hér að neðan). Kærandi var talinn hafa sýnt af sér vanrækslu í öllum sex tilvikum en hinir ráðherrarnir þrír voru taldir ábyrgir í einungis fimm liðanna (að frátöldum þeim lið sem varð liður 1.3 í ákærinni gegn kæranda). Tillagan var sett fram í heild, en þingið ákvað að greiða atkvæði um sérhvern fyrrverandi ráðherra fyrir sig. Í þingsályktun 28. september 2010 samþykkti þingið með 33 atkvæðum gegn 30 tillögu þingmannanefndarinnar um að höfða mál fyrir Landsdómi gegn kæranda. Með álíka litlum meirihluta atkvæða var það niðurstaða atkvæðagreiðslna um aðra fyrrum ráðherra að þeir skyldu ekki sæta ákæru.

Allir 15 þingmenn Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs og allir þrír þingmenn Hreyfingarinnar greiddu atkvæði með málshöfðun gegn hverjum og einum hinna fjögurra fyrrum ráðherra en allir 16 þingmenn Sjálfstæðisflokksins greiddu atkvæði gegn tillögunni. Sex af níu þingmönnum Framsóknarflokksins greiddu atkvæði með málshöfðun gegn öllum ráðherrum en þrír þingmenn voru á móti. Að því er varðar þingmenn Samfylkingarinnar greiddi einn af 20 þingmönnum hennar atkvæði með málshöfðun gegn sérhverjum ráðherranna og 11 þingmenn voru á móti í tilviki þeirra allra. Þeir átta þingmenn Samfylkingarinnar sem eftir stóðu voru þeir einu sem greiddu atkvæði með mismunandi hætti varðandi hvern og einn ráðherranna fjögurra: kærandi – átta með málshöfðun; Árni Mathiesen – sex; Ingibjörg Sólrún Gísladóttir – fjórir; og Björgvin G. Sigurðsson – tveir.

16. Sama dag, 28. september 2010, skipaði kærandi lögmann til að annast vörn sína. 30. september var honum formlega tilkynnt um niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar á Alþingi. Þingsályktunin, orðréttir liðir ákæruskjalsins, tillaga þingmannanefndarinnar og skýringar með röksemdafærslu um tillöguna, var gerð aðgengileg á vefsíðu Alþingis.

17. 12. október 2010 skipaði Alþingi Sigríði J. Friðjónsdóttur til þess að fara með málið fyrir sína hönd. Einnig var skipuð þingnefnd til þess að aðstoða hana og fylgjast með málinu.

18. Landsdómur, sem skipaður var til þess að dæma í málinu, var samsettur með þeim hætti sem kveðið er á um í 2. gr. laga um Landsdóm (sjá 44. mgr. hér að neðan). Þannig áttu sæti í dóminum fimm dómáramur við Hæstarétt, einn dómari við Héraðsdóm Reykjavíkur og einn prófessor við lagadeild Háskóla Íslands. Síðasttaldi dómáramurinn var 1. september 2011 skipaður dómari við Hæstarétt en sat áfram í Landsdómi í upphaflegri stöðu sinni. Hinir dómáramurarnir allir í Landsdómi voru meðdómsmenn kjörnir af Alþingi.

19. Að fenginni beiðni með bréfi dags. 15. nóvember 2010 skipaði Landsdómur 30. nóvember 2010 lögmann kæranda sem verjanda hans. Kærandi staðhæfir að hann og lögmaður hans hafi lagt fram slíka beiðni í nokkur skipti áður. Engin gögn um slíkt hafa hins vegar verið lögð fram í þessu máli.

20. Að sögn saksóknara Alþingis (sjá 28. mgr. hér að neðan) bauð hún verjanda kæranda með bréfi dagsettu 9. desember 2010 að koma fram með athugasemdir eða

beiðni um frekari gagnaöflun. Svo virðist sem verjandinn hafi ekki svarað með neinum athugasemdum eða beiðnum.

21. Að fengnum úrskurðum Landsdóms 22. mars 2011 og héraðsdóms 24. mars 2011 var saksóknara veittur aðgangur að skjölum og upplýsingum úr gagnagrunni rannsóknarnefndar Alþingis, skýrslum sem teknar voru af rannsóknarnefndinni, svo og bréfaskiptum úr fyrrum tölvupósti kæranda. Hún rannsakaði þessi skjöl en tók ekki skýrslu af kæranda eða neinum vitnum meðan á þeirri rannsókn stóð.

22. 11. apríl 2011 var verjanda kæranda afhentur USB minniskubbur sem hafði að geyma skjölin sem saksóknari hafði fengið úr gagnagrunni rannsóknarnefndar Alþingis.

23. 10. maí 2011 var kærandi ákærður í samræmi við þingsályktunina frá 28. september 2010:

„1.

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 stjórnvaldsákvæðana 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.

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

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.“

Þykir þetta varða við c-lið 8. gr., sbr. 11. gr., laga nr. 4/1963, en til vara við 141. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.“

24. Þá tók gildi 10. maí 2011 breyting á lögum um Landsdóm nr. 3/1963 en samkvæmt breytingunni skyldu dómara „sem eiga sæti í landsdómi þegar Alþingi hefur samþykkt málshöfðun gegn ráðherra og varamenn þeirra ... ljúka meðferð þess máls þrátt fyrir að kjörtímabil þeirra sé á enda.“ Samkvæmt frumvarpinu að lögunum var tilgangurinn með breytingunni að koma í veg fyrir rof á meðferð dómara á yfirstandandi máli. Af þessu leiddi að sex ára kjörtímabil meðdómsmannanna átta, sem kjörnir höfðu verið af Alþingi 11. maí 2005, var framlengt til loka málsmeðferðarinnar í málinu gegn kæranda.

25. Málið var þingfest af saksóknara fyrir Landsdómi 7. júní 2011. Ákærvaldið vísaði meðal annars til þess að því er varðar 2. lið ákæruskjalsins að málefni bankakerfisins og hættan á fjármálaáfalli hefðu verið mikilvæg stjórnarmálefni og gerðust slík mál vart mikilvægari. Óveðurský hefðu verið að hrannast upp frá því fyrir byrjun tímabilsins sem ákæran tæki til og hefði kærandi séð eða mátt sjá í hvað stefndi. Þannig hefðu þessi mál átt að vera tekin til umræðu á ráðherrafundum eins og kveðið væri á um í 17. gr. stjórnarskrárinnar, sem skýra bæri eftir orðanna hljóðan (sjá 42. mgr. hér að neðan). Ákærvaldið mótmælti þeirri röksemdafærslu kæranda að stjórnskipunarvenja hefði myndast um að einungis þyrfti að fjalla um mál sem féllu undir 16. gr. stjórnarskrárinnar á ráðherrafundum skv. 17. gr. en jafnvel þótt slík venja væri til gæti hún ekki vikið til hliðar skýru ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá gæti brot gegn 17. gr. hennar haft efnislegar afleiðingar, því ef ekki væru haldnir ríkisstjórnarfundir um aðkallandi vandamál væri ljóst að færi á að bregðast við þeim yrði þrengra. Við hefði blasað að ekki hefði verið fjallað um þessi mikilvægu stjórnarmálefni í ríkisstjórn og hefði ráðherrum ekki verið gerð grein fyrir vitneskju, sem ákærði bjó sannanlega yfir. Brot kæranda samkvæmt þessum lið ákærunnar hefði verið samhverft brot og refsivert án tillits til afleiðinga eða áhættu sem rekja mætti til háttseminnar.

26. Kærandi vefengdi óhlutdrægni og sjálfstæði hinna átta dómenda sem tilnefndir höfðu verið af Alþingi, aðallega á þeirri forsendu að Alþingi hefði framlengt umboð þeirra með setningu fyrrgreindra laga. Með úrskurði sínum 10. júní 2011 hafnaði Landsdómur kröfunni og taldi að löggjafinn hefði haft lögmætt markmið og að með ráðstöfuninni hefði verið gætt meðalhófs gagnvart kæranda.

27. 5. september 2011 gerði kærandi kröfu um að málinu yrði vísað frá og vísaði meðal annars til 6. gr. mannréttindasáttmálans. Taldi hann að rannsókn málsins hefði verið augljósum annmörkum háð, meðal annars vegna þess að rannsókn rannsóknarnefndar Alþingis hefði ekki verið refsiréttarlegs eðlis, enda hefði rannsóknarnefndin engar slíkar heimildir haft, og vegna þess að ekki hefði verið ráðist í neinar rannsóknir af hálfu þingmannanefndarinnar eða ákærvaldsins. Hann hafi ekki verið kvaddur til skýrslugjafar eða leitað eftir svörum hans við ákærunum, hvorki fyrir ályktun Alþingis né áður en ákærvaldið gaf út ákæru sína. Hann dró einnig í efa óhlutdrægni saksóknara vegna aðkomu hennar að undirbúningi ákvörðunar Alþingis um að ákæra hann, en þá hefði hún ítrekað verið kölluð til ráðgjafar af hálfu þingmannanefndarinnar og að sögn lýst skoðun sinni varðandi hugsanlega ábyrgð hans samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Þá taldi ákærði að möguleikar hans til þess að halda uppi viðhlítandi vörnum hefðu verið skertir þar sem liðir ákærunnar væru óafmarkaðir og lýstu aðeins á almennan hátt meintri refsiverðri háttsemi hans, auk þess sem refsiakvæði sem háttsemin væri heimfærð til væru óskýr og matskennd. Að auki væru reglur sem giltu um málsmeðferð fyrir Landsdómi og refsheimildir laga um ráðherraábyrgð og annara laga sem vísað væri til að hans mati svo óskýrar að ekki væri unnt að tryggja réttláta málsmeðferð. Loks taldi hann að ákvörðun Alþingis um að höfða mál gegn honum einum hefði verið tekin á fullkomlega ómálefnalegum og

pólítískum forsendum og þannig hefði hann ekki notið jafnræðis við aðra ráðherra sem upphaflega sættu rannsókn í málinu.

28. Saksóknari mótmælti kröfu kæranda og taldi m.a. að í ljósi ítarlegrar gagnasöfnunar rannsóknarnefndarinnar hefði engin þörf verið á sjálfstæðri upplýsingaöflun þingmannanefndarinnar, enda hefði henni verið ætlað að leggja skýrslu rannsóknarnefndarinnar til grundvallar störfum sínum. Þá hefði verjandi kæranda ekki óskað eftir að tekin yrði skýrsla af kæranda á rannsóknarstigi, þótt tækifæri hefði verið til þess samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laga um Landsdóm, en með bréfi dagsettu 9. desember 2010 hefði saksóknari gefið honum kost á því að koma með ábendingar eða óska eftir frekari gagnaöflun. Að því er varðar efasemdir kæranda um óhlutdrægni sína mótmælti saksóknari þeirri staðhæfingu að hún hefði lýst álit á hugsanlegri refsíabýrgð kæranda. Saksóknari mótmælti því enn fremur að ákæruliðirnir í málinu væru óskýrir eða almennt orðaðir og benti á að frekari skýringar varðandi nokkra ákæruliði væri að finna í greinargerðinni með ályktun Alþingis og að auki væru í 2. lið ákærunnar gefin dæmi til skýringar á atburðum sem hefðu gefið tilefni til þess að ræða yfirvofandi fjármálaáfall á ráðherrafundum. Saksóknari var einnig ósammála þeim málalíbúnaði kæranda að reglur um meðferð málsins eða refsheimildir væru óskýrar. Að því er varðar meinta mismunun af hálfu Alþingis þegar ákvörðun var tekin um að ákæra kæranda en ekki hina ráðherrana, taldi saksóknari að meiri hluti þingmanna, sem eingöngu væru bundnir af sannfæringu sinni, hefðu talið að málsatvik væru líkleg til sakfellis kæranda en ekki annarra.

29. Með úrskurði 3. október 2011 féllst Landsdómur á kröfu kæranda um frávísun að því er varðar liði 1.1 og 1.2 í ákæru, en kröfu hans um frávísun málsins að öðru leyti var hafnað. Rétturinn vakti athygli á því að Alþingi færi með ákæruvald í málum gegn ráðherra og að þingmannanefnd Alþingis hefði m.a. aflað ýmissa gagna, sem getið hefði verið um í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, auk skriflegra greinargerða frá ráðherrum, þar með talið kæranda, áður en hún komst að þeirri niðurstöðu að nægileg sönnunargögn lægju fyrir til þess samþykka þingsályktun um að höfða mál gegn kæranda. Meðferð Alþingis á málinu hefði verið í samræmi við gildandi lög og ályktun þingsins um að höfða mál fyrir Landsdómi kæmi ekki í veg fyrir að skipaður saksóknari rannsakaði málið frekar og aflaði frekari sönnunargagna, enda hefði saksóknari haldið áfram rannsókn málsins áður en ákæran var gefin út á hendur kæranda. Enn fremur ætti dómur í sakamáli að vera byggður á sönnunargögnum sem færð eru fram við meðferð máls fyrir dómi, þar með talið skýrslum vitna. Reyndust forsendur fyrir ákærunum á hendur ákærða ófullnægjandi yrði hann sýknaður af sakargiftunum og væri sú niðurstaða ákærða hagfelldari en frávísun máls, sem leitt gæti til þess að bætt yrði úr annmörkum á máli og ákært að nýju.

Að því er varðar aðkomu saksóknara vísaði rétturinn til almennra reglna um rannsóknir fyrir réttarhald samkvæmt lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, en samkvæmt þeim er saksóknara heimilt að grípa til ýmissa ráðstafana, m.a. til gagnaöflunar og töku ákvarðana sem áhrif hafa á stöðu sakbornings. Sú aðkoma saksóknara hefði ekki haft áhrif á hæfi hennar til þess að fara með málið á síðari stigum, til dæmis með töku ákvörðunar um hvort gefa ætti út ákæru og fara með málið fyrir dóm. Samkvæmt framansögðu gæti 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 væri Alþingi sem væri handhafi ákæruvalds í málinu og ákvæði efni ákærunnar.

Að því er varðar form og efni ákærunnar taldi rétturinn að það væri almennt í samræmi við það form og uppbyggingu sem mælt væri fyrir um í lögum um meðferð sakamála og að ekki væru slíkir annmarkar á ákærunni að vísa bæri málinu í heild frá

dómi. Að því er varðar ákæruliði 1.3, 1.4, 1.5 og 2 taldi rétturinn að enginn vafi léki á því hvaða háttsemi það væri sem ákært væri fyrir, og hvernig hún væri talin refsinnæm að lögum. Hins vegar hefði sú háttsemi sem eignuð væri kæranda í liðum 1.1 og 1.2 ekki verið tilgreind með nægilega skýrum hætti og samkvæmt því var þeim ákæruliðum vísað frá.

Það var síðan niðurstaða réttarins að málsmeðferðin fyrir Landsdómi væri skýr og fyrirsjáanleg, í lögum um Landsdóm væru nokkur sérákvæði en málsmeðferðin félli að öllu öðru leyti undir þær almennu reglur sem kveðið er á um í lögum um meðferð sakamála. Þá væru þau refsíákvæði sem saksóknari heimfærði til orðuð með þeim hætti að túlka mætti þau á grundvelli hlutlægra mælikvarða og nægilega skýr til þess að unnt væri að halda uppi viðhlítandi vörnum.

Loks, varðandi þá staðreynd að Alþingi hefði greitt atkvæði á þann veg að mál skyldi einungis höfðað gegn kæranda, vakti rétturinn athygli á því að samkvæmt stjórnarskrá væru alþingismenn eingöngu bundnir af sannfæringu sinni. Auk þess sætti ákvörðunin, sem Alþingi hefði tekið sem handhafi ákærvaldsins um ákæru í landsdómsmáli, ekki endurskoðun Landsdóms á þann veg að frávísun málsins geti varðað.

30. Í framhaldinu lagði kærandi fram skriflega skýrslu til Landsdóms.

31. Opinber vitnaleiðsla í málinu hófst 5. mars 2012. Hún hófst með formlegri skýrslugjöf kæranda og var það fyrsta yfirlýsing sem hann hafði gefið síðan ákæran gegn honum var lögð fram. Meðan á vitnaleiðslunni stóð, þ.e. til 16. mars, voru lagðar fram skriflegar skýrslur og 40 vitni komu fyrir réttinn. Var kærandi viðstaddur öll dómþingin. 13. mars bar kærandi vitni í annað skipti. Munnlegur málflutningur af hálfu lögmannna kæranda og ákærvaldsins fór fram dagana 15. og 16. mars.

32. Með dómi 23. apríl 2012 sýknaði Landsdómur kæranda einróma af sakargiftum í liðum 1.3, 1.4 og 1.5 í ákæruskjalinu og taldi að saksóknari hefði ekki sýnt fram á að þær aðgerðir sem hann var sakaður um að hafa vanrækt hefðu í raun getað afstýrt eða bægt frá þeirri hættu sem hinar íslensku fjármálastofnanir og ríkissjóður hefðu staðið frammi fyrir eða dregið verulega úr henni. Að því er varðar vanrækslu sem ákærvaldið hefði eignað honum taldi rétturinn að sú vanræksla varðaði aðgerðir sem ekki féllu undir starfsskyldur hans. En með níu atkvæðum gegn sex, þar sem meiri hlutann skipuðu fimm dómáramur og fjórir meðdómsmenn kjörnir af Alþingi, sakfelldi Landsdómur kæranda vegna þess sem honum var gefið að sök í 2. lið. Taldi rétturinn sannað að verulegur háski hefði vofað yfir íslensku viðskiptabönkunum og ríkissjóði þegar í febrúar 2008 og að kæranda hlyti að hafa verið sá háski ljós. Á grundvelli fundargerða 52ja ráðherra fundanna, sem haldnir voru á tímabilinu 1. febrúar til 6. október 2008, og skýrslugjafar kæranda og vitnanna, einkum og sér í lagi fimm ráðherra sem átt höfðu sæti í ríkisstjórn 2008, taldi rétturinn að málefnið hefði þrátt fyrir það ekki verið rætt á fundunum, ef frá væru taldir síðustu fundirnir fjórir, 20. september og 3., 5. og 6. október. Taldi rétturinn af þeim sökum að kærandi hefði látið farast fyrir að hlíta þeim fyrirmælum í 17. gr. stjórnarskrárinnar að halda ráðherra fundi um „mikilvæg stjórnarmálefni“.

33. Að því er varðar refsíábyrgð samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð gerði rétturinn eftirfarandi almennu athugasemd:

„Sú ábyrgð, sem mælt er fyrir um í 14. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. laga [um ráðherraábyrgð], kemur til viðbótar þeirri þinglegu eða pólitísku ábyrgð sem ráðherra ber gagnvart Alþingi á embættisfærslu sinni á grundvelli þingræðisreglunnar. Þótt þinglega ábyrgðin veiti ráðherra mikið aðhald er gengið út frá því í stjórnarskránni að brot hans í embætti geti varðað hann refsíábyrgð eftir því, sem nánar er ákveðið í lögum. Af samanburði á þessari tvenns konar ábyrgð verður að álykta að það séu aðeins alvarlegar ávirðingar í starfi, sem leitt geta til þess að ráðherra verði gerð refsing. Samkvæmt því getur það eitt að háttsemi hans sé gagnrýnisverð eða ámælisverð ekki fallið

undir þá lagalegu ábyrgð, sem hér um ræðir, heldur þarf meira að koma til. Það ræðst síðan af mati á öllum atvikum hvort tiltekin háttsemi ráðherra telst svo alvarleg að hún varði hann refsingu, annaðhvort samkvæmt lögum nr. 4/1963 eða almennum hegningarlögum, sbr. 2. mgr. 1. gr. fyrrnefndu laganna.“

34. Þá setti rétturinn fram eftirfarandi athugasemdir varðandi c-lið 8. gr. laga um ráðherraábyrgð:

„Samkvæmt c. lið 8. gr. laga nr. 4/1963 er það refsivert ef ráðherra, fyrir utan þau tilvik sem greinir í a. og b. lið greinarinnar, „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.“ Í síðari hluta þessa ákvæðis er lýst beinu athafnaleysisbroti, sem þýðir að það eitt að ráðherra láti farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem fyrirskipað er í stjórnarskránni eða valdi því, að framkvæmd þess farist fyrir, er refsivert brot án tillits til afleiðinga eða hættueiginleika slíks aðgerðaleysis. Eins og tekið var fram í athugasemdum með frumvarpinu, sem varð að lögum nr. 4/1963, hefur c. liður 8. gr. þeirra að geyma almennt ákvæði, sem tekur til allra annarra stjórnarskrárbrota en þeirra, sem sérstaklega eru lýst refsiverð í öðrum staflíðum greinarinnar Samkvæmt því fellur undir verknaðarlýsingu ákvæðisins að sinna ekki þeirri skyldu, sem mælt er fyrir um í 17. gr. stjórnarskrárinnar að halda ráðherrafundi „um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni“.

35. Að því er varðar kröfu kæranda um frávísun málsins í heild vegna meints óskýrleika c-liðar 8. gr. laga um ráðherraábyrgð taldi Landsdómur að orðin „mikilvæg stjórnarmálefni“ í 17. gr. stjórnarskrárinnar, sem vísað væri til í c-lið 8. gr., væru auðskilin góðum og gegnum manni í því embætti sem kærandi gegndi og í ákvæðunum fælist því fyrirsjáanlegur og sanngjarn mælikvarði um embættisfærslu ráðherra.

36. Kærandi taldi einnig að ljóst væri af uppruna og sögu 17. gr. stjórnarskrárinnar að til mikilvægra stjórnarmálefna sem ræða bæri á ráðherrafundum samkvæmt þeirri grein heyrðu einungis mál sem leggja hefði átt fyrir forseta Íslands í ríkisráði skv. 16. gr. stjórnarskrárinnar. Rétturinn fjallaði um sögu stjórnarskrárgreinanna tveggja, einkum og sér í lagi orðalagsmuninn á „mikilvægum stjórnarráðstöfunum“ í 16. gr. og „mikilvægum stjórnarmálefnum“ í 17. gr. og komst að þeirri niðurstöðu að samkvæmt orðanna hljóðan hefðu síðarnefndu orðin rýmri merkingu. Síðan segir:

„... Það tvennt, að stjórnarskrárákvæðið um ráðherrafundi hefur haldist efnislega óbreytt þrátt fyrir breytinguna á stjórnskipulegri stöðu Íslands 1944 og að greint var á milli mála, sem annars vegar skyldu rædd á fundum ráðherra og hins vegar borin upp í ríkisráði, í fyrstu lögunum um Stjórnarráð Íslands, styður ótvírætt að skýra beri fyrirmæli 17. gr. stjórnarskrárinnar eftir orðanna hljóðan. Í samræmi við meginreglu um lögskýringar verður byggt á skýru orðalagi ákvæðisins, sem eldri lögskýringargögn fá í engu hnekk.

Samkvæmt þessu hvílir sú skylda á forsætisráðherra, sem er í forystu fyrir ríkisstjórn og stjórnar ráðherrafundum, að sjá til þess að mikilvæg stjórnarmálefni, sem honum er kunnugt um, séu tekin til umræðu og eftir atvikum afgreiðslu á þeim fundum, svo sem boðið er í 17. gr. stjórnarskrárinnar. ...“

37. Rétturinn vakti síðan athygli á því að það væri ekki háð sjálfðæmi forsætisráðherra hvenær mál er þess eðlis að það skuli tekið fyrir á ráðherrafundi. Þar skipti öðru fremur máli hversu miklu málið varðaði hagsmuni ríkisins og alls almennings. Var það niðurstaða réttarins að sá háski, sem vofði yfir bankakerfinu og þar með heill ríkisins, hefði verið risavaxinn og fordæmislaus og vegna þess hve ríkir almannahagsmunir voru í húfi hefði án nokkurs vafa verið um að ræða mikilvægt stjórnarmálefni í merkingu 17. gr. stjórnarskrárinnar.

38. Kærandi hafði haldið því fram að ríkisstjórnarfundir væru ekki sameiginlegur vettvangur ráðherra til að ræða mál við aðra ráðherra og að 17. gr. stjórnarskrárinnar stæði því ekki í vegi að einstakir ráðherrar ræddu tiltekin mál sín í milli án þess að bera þau upp á slíkum fundum. Ennfremur væru fundargerðir ríkisstjórnarfunda ekki tæmandi skráning á umræðum, þar sem aðeins væri að finna í þeim upptalningu á því sem væri á dagskrá. Oft og tíðum hafi á fundunum verið rætt um annað en það, sem þar væri talið upp, meðal annars undir liðnum „önnur mál“. Skýrlega hefði komið fram í vitnisburði fyrrverandi ráðherra fyrir dómi að iðulega hafi verið fjallað um bankakerfið á fundunum á því tímabili sem vísað væri til í ákæruskjalinu.

Í því sambandi benti rétturinn á að samkvæmt stjórnarskrá væru ríkisstjórnarfundir vettvangur fyrir pólitískt samráð ráðherra um mikilvæg ríkisstjórnarmál. Hvort sem það hefði verið venja að vekja athygli á sambærilegum málum á ráðherrafundum eða í óformlegu samráði milli formanna stjórnarflokka í samsteypustjórnnum gætu slíkir starfshættir ekki leyst forsætisráðherra undan þeirri skyldu sem mælt er fyrir um í 17. gr.

39. Að því er varðar hina tilteknu háttsemi sem kærandi var sakaður um, gerði rétturinn m.a. eftirfarandi athugasemd:

„Samkvæmt því, sem áður var rakið, telst sannað í málinu svo að hafið sé yfir vafa að sá mikli háski, sem steðjaði að íslensku bönkunum og þar með heill ríkisins, hafi ekki verið rædd á fundum ríkisstjórnarinnar á tímabilinu frá febrúar 2008 þar til í lok september það ár. Sem fyrr segir verður einnig að leggja til grundvallar við úrlausn málsins að á þeim fundum hafi ekki verið rætt um ýmis atriði, sem voru til umfjöllunar í samráðshópi um fjármálastöðugleika og viðbúnað og fullt tilefni var til að taka fyrir í ríkisstjórn. Það var enn brýnna sökum þess að ákærði miðlaði ekki mikilvægum upplýsingum, sem hann bjó yfir um málefni bankanna, til viðskiptaráðherra, sem þau heyrðu undir. Síðast en ekki síst er sannað að áðurgreind tvö skjöl, sem send voru erlendum stjórnvöldum [yfirlýsing frá 16. maí 2008 sem undirrituð var af kæranda, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra og stjórn Seðlabanka Íslands til seðlabanka Svíþjóðar, Danmerkur og Noregs um gerð gjaldmiðlaskiptasamninga og bréf dags. 20. ágúst frá efnahagsráðuneytinu til fjármálaráðuneytisins í Bretlandi þar sem svarað var tilteknum spurningum hins síðarnefnda] og höfðu annars vegar að geyma skuldbindingar og hins vegar fyrirheit í nafni ríkisstjórnarinnar, voru ekki rædd á fundum hennar.

Ákærði og ýmsir aðrir, sem gefið hafa skýrslu fyrir dómi, hafa lagt áherslu á að ástandið á fjármálamörkuðum hafi verið svo viðkvæmt á þeim tíma, sem ákæra í málinu tekur til, að minnsti orðrómur um að íslensku bankarnir kynnu að komast í greiðsluvanda hefði getað flýtt fyrir og jafnvel valdið því að þeir hefðu fallið. Af þeim sökum hafi verið afar brýnt að ræða þá hættu, sem að bankakerfinu steðjaði, í þröngum hópi þar sem fullur trúnaður ríkti. Þótt þessi viðhorf geti hafa átt fullan rétt á sér, einkum meðan erfiðleikar bankanna voru enn á fátta vitorði, stoðar ekki fyrir ákærða að bera það fyrir sig að af þessari ástæðu hafi hann ekki getað reifað þau málefni, sem hér um ræðir, á fundum ríkisstjórnarinnar. Umgjörð þeirra funda tekur ekki síst mið af því að á þeim vettvangi eigi ráðherrar sem æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins að geta ráðið ráðum sínum og rætt mikilvæg mál í trúnaði og fyrir luktum dyrum, enda hvílir sem fyrr segir rík skylda á ráðherrum til að skýra ekki frá því, sem þar kemur fram um slík trúnaðarmál.

Sú háttsemi ákærða að láta farast fyrir að hlíta fyrimælum 17. gr. stjórnarskrárinnar um að halda ráðherrafundi um þau mikilvægu stjórnarmálefni, sem lýst hefur verið hér að framan, varð ekki eingöngu til þess að brotin væri formregla, heldur stuðlaði hún að því að ekki var á vettvangi ríkisstjórnarinnar mörkuð pólitísk stefna til að takast á við þann mikla vanda, sem ákærða hlaut að vera ljós í febrúar 2008. Ef slík stefna hefði verið mörkuð og henni síðan fylgt eftir á skipulegan hátt, þar á meðal af Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu, má leiða að því rök að draga hefði mátt úr því tjóni, sem hlaut af falli bankanna í byrjun október 2008. Enn fremur er líklegt að stjórnvöld hefðu þá verið betur undir það búin að taka afstöðu til beiðni Glitnis banka hf. um

fjárhagsaðstoð í lok september 2008 þannig að greiða hefði mátt úr vanda þess banka á yfirvegaðri hátt en gert var.

Af framburði ákærða fyrir dómi verður ráðið að hann hafi fylgst vel með framvindu þeirra mála, sem hér um ræðir. ... Samkvæmt þessu verður að virða ákærða það til stórkostlegs gáleysis að hafa látið farast fyrir að taka þau málefni, sem áður voru rakin, til umfjöllunar á fundum ríkisstjórnarinnar, enda var honum ljóst eða mátti að minnsta kosti vera ljóst að þau væru svo mikilvæg og að auki þess eðlis, sem þáttur í efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar, að honum bæri skylda til þess.“

40. Kærandi var því sakfelldur fyrir brot gegn c-lið 8. gr. laga um ráðherraábyrgð með því að hafa af stórfelldu gáleysi vanrækt að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni, eins og fyrirskipað er í 17. gr. stjórnarskrárinnar. Honum var ekki gerð refsing og ríkinu var gert að greiða allan málskostnað, þar með talið málsvarnarlaun verjanda kæranda. Dómurinn var óáfrýjanlegur og þar með endanlegur.

41. Í sératkvæði taldi minnihlutinn að sýkna bæri ákærða af öllum sakargiftum. Að því er varðar 2. lið ákærunnar vísaði minnihlutinn til kröfunnar um fyrirsjáanleika og skýrleika og þá lögskýringarreglu að skýra beri þröngt refsíákvæði þegar vafi leikur á því hvort það eigi við. Setti minni hlutinn fram eftirfarandi álit varðandi sögu 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar:

„Samkvæmt þeirri skýringu á 17. gr. stjórnarskrárinnar sem að framan getur var eingöngu skylt að halda ráðherrafundi um mál sem leggja skyldi fyrir ríkisráð og þau mál sem einstaka ráðherrar óskuðu að bera þar upp og hefur framkvæmdin verið í samræmi við það á ráðherrafundum æ síðan. Að auki hefur komið fram í vitnisburði ráðherra í ríkisstjórn [kæranda] að oft hafi í upphafi eða undir liðnum önnur mál á ríkisstjórnarfundum verið rætt um efnahagsmál og málefni fjármálafyrirtækja, þótt ekki hafi verið um það bókað.

Í máli þessu reynir á skýringu 17. gr. stjórnarskrárinnar við mat á því hvort [kærandi] hafi gerst sekur um refsivert atferli og geta sjónarmið um vandaða stjórnsýsluhætti, sem í seinni tíð hafa haft æ ríkara vægi, ekki skipt hér sköpum. Þess er og að gæta að ráðherra verður ekki gert að sæta refsíábyrgð á grundvelli [laga um ráðherraábyrgð] nema um sé að ræða alvarlegar ávirðingar í starfi, en svo getur ekki átt við um sakir samkvæmt þessum ákærulið, eins og að framan er rakið við skýringu á 17. gr. stjórnarskrárinnar. Að þessu gættu teljum við að sýkna beri [kæranda] af því að hafa gerst brotlegur við [lögin].“

II. TILVÍSUN TIL LAGA

Stjórnarskrá Íslands

42. Í stjórnarskrá Íslenska lýðveldisins er m.a. að finna eftirfarandi ákvæði:

14. gr.

„Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherraábyrgð er ákveðin með lögum. Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra. Landsdómur dæmir þau mál.“

16. gr.

„Forseti lýðveldisins og ráðherrar skipa ríkisráð, og hefur forseti þar forsæti.

Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði.“

17. gr.

„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.“

B. Lög um ráðherraábyrgð

43. Ákvæði laga um ráðherraábyrgð, sem við eiga, eru eftirfarandi:

1. gr.

„Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum eftir því sem fyrir er mælt í stjórnarskrá og lögum þessum.

Ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi taka einnig til ráðherra eftir því, sem við getur átt.“

2. gr.

„Ráðherra má krefja ábyrgðar samkvæmt því, sem nánar er fyrir mælt í lögum þessum, fyrir sérhver störf eða vanrækt starfa, er hann hefur orðið sekur um, ef málið er svo vaxið, að hann hefur annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu.“

8. gr.

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

a. ef hann sjálfur gefur út fyrirmæli eða veitir atbeina sinn til, að út séu gefin fyrirmæli forseta um málefni, sem eftir stjórnarskránni verður aðeins skipað með lögum eða heyrir undir dómstóla;

b. ef hann leitar eigi samþykkis Alþingis, þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni;

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;

d. ef hann verður þess valdandi, að nokkuð það sé ráðið eða framkvæmt er skert getur frelsi eða sjálfsforræði landsins.“

10. gr.

„Loks verður ráðherra sekur eftir lögum þessum:

a. ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín;

b. ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd 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.“

11. gr.

„Brot gegn lögum þessum varða, eftir málavöxtum, embættismissi, sektum [...] eða fangelsi allt að 2 árum.

Við ákvörðun refsingar skal höfð hliðsjón af 70. gr. almennra hegningarlaga.

Hafi ráðherra jafnframt brotið gegn hinum almennu hegningarlögum, skal hegning sú, sem hann hefur til unnið, tiltekin í einu lagi samkvæmt reglum 77. gr. almennra hegningarlaga.“

C. Lög um landsdóm

44. Viðeigandi ákvæði laga um landsdóm eru svohljóðandi:

2. gr.

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

a. þeir fimm dómarar við Hæstarétt sem hafa átt þar lengst sæti, dómstjórinn í [Héraðsdómi Reykjavíkur] og prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Hæstiréttur kveður til varadómendur hæstaréttardómara úr hópi annarra hæstaréttardómara og síðan lagakennara háskólans, hæstaréttarlögmannna eða héraðsdómara, sem fullnægja skilyrðum til þess að vera skipaðir dómarar í hæstarétti. Varamaður dómstjórans í [Héraðsdómi Reykjavíkur] er sá héraðsdómari í Reykjavík sem hefur lengst gegnt því embætti. Lagadeild háskólans kys varamann prófessorsins í stjórnskipunarrétti;

b. átta menn kosnir af Sameinuðu Alþingi með hlutfallskosningu til 6 ára í senn.

Samtímis og með sama hætti skulu kosnir jafnmargir varamenn.

Dómarar sem eiga sæti í landsdómi þegar Alþingi hefur samþykkt málshöfðun gegn ráðherra og varamenn þeirra skulu ljúka meðferð þess máls þrátt fyrir að kjörtímabil þeirra sé á enda.“

3. gr.

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

1. Sé eigi yngri en 30 ára og eigi eldri en sjötugur.
2. Sé lögráða og hafi forræði fjár síns.
3. Hafi óflekkað mannorð.
4. Hafi íslenskan ríkisborgararétt.
5. Eigi heimili á Íslandi.
6. Sé eigi alþingismaður eða starfsmaður í stjórnarráðinu.

Skylt er bæði konum og körlum, sem kjörgeng eru, að taka kjöri í landsdóm.

Enginn, sem ekki fullnægir framangreindum skilyrðum, má sitja í landsdómi.

Skyldir menn eða mægðir að feðgatali eða niðja eða hjón, kjörforeldri og kjörbarn, fósturforeldri og fósturbarn eða skyldir eða mægðir að fyrsta eða öðrum lið til hliðar mega ekki sitja samtímis í landsdómi.“

7. gr.

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

13. gr.

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

14. gr.

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

15. gr.

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

16. gr.

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

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

18. gr.

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

19. gr.

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

24. gr.

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

25. gr.

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

51. gr.

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

III. ÞING EVRÓPURÁÐSINS

45. Hinn 28. júní 2013 samþykkti þing Evrópuráðsins ályktun um „aðgreiningu pólitískrar ábyrgðar og refisábyrgðar“ (Ályktun 1950 (2013)). Hún er svohljóðandi:

„1. Þing Evrópuráðsins telur að lýðræðið og réttarríkið krefjist þess að stjórnámamenn njóti virkrar verndar gegn því að vera sóttir til saka vegna pólitískra ákvarðana sinna. Pólitískar ákvarðanir skulu sæta pólitískri ábyrgð, þar sem endanlegur dómur er felldur af kjósendum.

2. Einnig ítrekar þingið grundvallarandstöðu sína við hvers kyns friðhelgi, eins og fram kemur í ályktun þingsins nr. 1675 (2009) um stöðu mannréttinda í Evrópu: nauðsyn þess að uppræta friðhelgi. Af þeim sökum skulu stjórnámamenn kallaðir til ábyrgðar vegna refsiverðra athafna eða athafnaleysis, bæði í einkalífi og opinberu starfi.

3. Aðgreiningin milli pólitískrar ákvarðanatöku og refsiverðra athafna eða athafnaleysis verður að byggja á landsbundnum stjórnskipunarrétti og refsirétti, sem aftur ættu að taka mið af eftirfarandi meginreglum í samræmi við niðurstöður nefndar Evrópuráðsins um lýðræði með lögum (Feneyjanefndin):

3.1 sakamál ætti ekki að nota til refsingar fyrir pólitísk mistök eða ágreining,

3.2 stjórnámamenn ætti að kalla til ábyrgðar vegna almennrar refsiverðrar háttsemi á sama hátt og almenna borgara,

3.3 efnislegar landsbundnar reglur um refsiábyrgð ráðherra skulu samrýmast bæði 7. gr. mannréttinasáttmála Evrópu (ETS nr. 5, „mannréttinasáttmálinn“) og öðrum kröfum sem leiða af meginreglunni um réttarríki, þar með talið um réttaröryggi, fyrirsjáanleika, skýrleika, meðalhóf og jafnræði í málsmeðferð,

3.4 einkum og sér í lagi geta víðtæk og óskýr ákvæði landsbundinna refsilaga um „misbeitingu opinbers valds“ verið vandmeðfarin, bæði með tilliti til 7. gr. mannréttinasáttmálans og annarra grunnkrafna réttarríkis og sérstaklega er hætt við að þeim verði misbeitt í pólitískum tilgangi,

3.5 ákvæði landslaga um „misbeitingu opinbers valds“ ætti að skýra þröngt og beita af varfærni með hliðsjón af öðrum viðmiðum, svo sem auðgunartilgangi þegar um er að ræða mál sem varða fjárhagslega hagsmuni; þeim ætti aðeins að beita gegn stjórnámamönnum sem síðasta úrræði og viðurlög ættu að taka mið af lagabrotinu en ráðast ekki af pólitískum sjónarmiðum,

3.6 að því er varðar málsmeðferð skulu sömu kröfur um réttláta málsmeðferð gilda bæði um venjulega meðferð sakamála og sérstaka málsmeðferð við málshöfðun gegn embættismönnum, sem er við lýði í mörgum aðildarríkjum Evrópuráðsins, að því marki sem ákærur gegn stjórnámamanni varða „sök“ í skilningi 6. gr. mannréttinasáttmálans,

3.7 sérstakar reglur um málshöfðun á hendur ráðherrum skulu ekki ganga gegn grundvallarreglum um réttarríki. Þar sem hætt er við misbeitingu á slíkum reglum ber að túlka þær og beita seim af sérstakri varfærni og aðgæslu .

4. Í ljósi framangreinds vill þingið:

4.1 hvetja stjórnarmeirihluta í aðildarríkjum til þess að forðast að misnota refsiréttarkerfið til ofsókna gegn pólitískum andstæðingum,

4.2 leggja til við löggjafarsamkomur þeirra aðildarríkja þar sem enn er að finna í refsilöggjöf viðtæk ákvæði um misbeitingu opinbers valds að taka til athugunar að fella niður slík ákvæði eða breyta þeim með það fyrir augum að takmarka gildissvið þeirra í samræmi við tilmæli Fenejarnefndarinnar,

4.3 leggja til við lögbær yfirvöld aðildarríkja þar sem í stjórnarskrá er kveðið á um sérstaka málsmeðferð í málum sem varða refsíabyrgð ráðherra að tryggja að slík ákvæði séu skýrð og þeim beitt af þeirri varfærni og með þeirri aðgæslu sem Fenejarnefndin mælir með.

4.4 hvetja lögbær yfirvöld í aðildarríkjum, sem áminningu hafa hlotið fyrir brot gegn 18. gr. mannréttindasáttmálans (bann við misbeitingu valds við takmörkun á réttindum og frelsi), að grípa til sérstakra ráðstafana til þess að tryggja raunverulegt sjálfstæði dómskerfisins og framfylgja með skjóttum hætti og að fullu viðkomandi dómum Mannréttindadómstóls Evrópu.

IV. ÞÆTTIR ÚR SAMANBURÐARLÖGFRÆÐI

46. Reglur um refsíabyrgð ráðherra eru ekki samræmdar í aðildarríkjum Evrópuráðsins. Þær upplýsingar sem dómstóllinn hefur undir höndum [1] sýna að mikill munur er bæði á þeirri málsmeðferð sem við á og efnislegum refsíákvæðum.

47. Í sumum löndum er engin sérstök málsmeðferð varðandi refsíabyrgð ráðherra; þannig eru mál höfðuð af almennum opinberum saksóknurum og dómur felldur af almennum sakadómum í samræmi við almennar reglur um meðferð sakamála. Í öðrum löndum kunna ráðherrar að vera kallaðir til ábyrgðar samkvæmt sérstakri málsmeðferð sem er frábrugðin málsmeðferð í almennum sakamálum að því er varðar höfðun og rannsókn mála, skipun dómsins, svo og aðrar aðrar málsmeðferðarreglur. Hin síðarnefndu kerfi, sem oft eru [á ensku] nefnd „impeachment proceedings“ [kennd við landsdóm á íslensku], hafa á sér margar mismunandi myndir. Yfirleitt eru þó mál af þessum toga höfðuð einvörðungu vegna brota viðkomandi einstaklinga í starfi sem ráðherrar, en ef þeir eru taldir hafa brotið gegn almennum refsilögum sem einstaklingar er farið með mál þeirra samkvæmt almennum refsirétti.

48. Þegar um er að ræða brot í opinberu starfi kemur þjóðþingið yfirleitt að málum, til að mynda með því að taka ákvörðun um hvort mál skuli höfðuð gegn ráðherra í ríkisstjórn. Frumkvæði að slíkri málsókn, sem fer eftir mismunandi reglum frá einu landi til annars, kann að koma frá sérstaklega tilnefndum opinberum embættismanni, þingnefnd eða tilteknum fjölda þingmanna. Í slíkum málum er algengt að stofnanir þjóðþingsins fari með rannsókn máls með atbeina fastanefnda eða sérstakra rannsóknarnefnda eða öðru svipuðu fyrirkomulagi. Í sumum löndum, þar sem ákvörðun um hvort ákæra skuli ráðherra er á valdi þjóðþingsins, eru það hins vegar almennir saksóknarar og sakadómar sem fjalla um málið. Ennfremur er aðkoma þingsins í einu landi bundin við mál þar sem grunur leikur á um alvarlegustu brot af hálfu ráðherra, svo sem um landráð.

49. Í lögum margra landa er að finna sérstakar reglur um dómstóllinn sem til þess er bær að dæma í málum ráðherra vegna brota sem framin hafa verið í embætti. Með slíkum reglum er annað hvort settur á fót sérstakur landsdómur (e. court of impeachment) eða þá að tilgreindur er æðri dómstóll, t.d. stjórnlagadómstóll eða hæstiréttur, til að fara með málið. Landsdómar eru að jafnaði skipaðir að hluta eða að öllu leyti af þingmönnum eða þingskipuðum mönnum. Um málareksturinn gilda venjulega almennar reglur um meðferð sakamála en hugsanlega með fjölmörgum frávikum, svo sem með sérstökum ákvæðum sem hafa gildi sérлага (*lex specialis*) og koma þannig í stað hinna almennu málsmeðferðarreglna.

50. Að því er varðar efnisleg refsíákvæði sem hægt er að heimfæra ábyrgð ráðherra til má skipta þeim í þrjá meginflokka: 1. Almenn ákvæði sem gilda um alla, 2. ákvæði sem gilda um opinbera embættismenn, þar með talið ráðherra, og 3. sérákvæði sem gilda einungis um ráðherra.

Ef ekki eru í gildi reglur um friðhelgi er yfirleitt brugðist við venjulegum refsiverðum brotum með höfðun almenns sakamáls. Slík brot eru oftast ótengd embættisfærslum ráðherra en tiltekin brot gegn almennum hegningarlögum – til að mynda fjárdráttur þegar um er að ræða opinbert fé – kunna að vera framin í opinberu starfi og falla af þeim sökum í 2. flokk hér að framan. Almenn hegningarlög í flestum löndum Evrópu hafa einnig að geyma ákvæði um brot á borð við spillingu, sem eðli máls samkvæmt eiga einungis við um opinbera embættismenn. Annað slíkt brot er „valdníðsla“ eða „misbeiting valds“, sem kann að falla undir almenn hegningarlög eða sérlög. Í sumum löndum eru refsíákvæði sem gilda einungis um ráðherra ríkisstjórna; að jafnaði fjalla slík ákvæði um brot gegn tilteknum stjórnskipulegum skyldum, svo sem að vanrækja að veita þinginu upplýsingar eða að gera tilteknar ráðstafanir í málum sem falla undir valdsvið þingsins. Í mörgum löndum er einungis vísitandi misferli refsivert en einnig eru nokkur dæmi um að stórfellt hirðuleysi kunni að leiða til refsíábyrgðar.

51. Eftir löndum kunna viðurlög sem gilda um brot af hálfu ráðherra í embætti, auk hefðbundinnar refsingar á borð við fangelsisdóma og sektir, að felast í áminningum, embættismissi og sviptingu kosningaréttar eða kjörgengis.

LAGAATRIÐI

I. FYRSTU ANDMÆLI

Sjónarmið aðila

52. Ríkið vefengdi stöðu kæranda sem brotþola. Var bent á að með úrskurði 3. október 2011 hefði Landsdómur fallist á kröfu kæranda um frávísun að því er varðar liði 1.1 og 1.2 í ákæruskjalinu og með dómi sínum 23. apríl 2012 hefði dómurinn sýknað hann af ákæruliðum 1.3, 1.4 og 1.5. Með vísan til málsins *Osmanov og Yuseinov gegn Bulguríu* ((ákv.), nr. [54178/00](#) og [59901/00](#), 4. september 2003) taldi ríkið að sýknaður maður eða maður sem hefði fengið ákærum á hendur sér vísað frá gæti ekki komið fram sem þolandi brots gegn mannréttindasáttmálanum. Þannig gæti kærandi aðeins komið fram sem brotþoli vegna 2. liðar ákærunnar. Engu að síður fór ríkið fram á það við dómstólinn að mat yrði lagt á það hvort hann gæti yfir höfuð komið fram sem brotþoli samkvæmt 34. gr. mannréttindasáttmálans, þar sem honum hefði ekki verið gerð nein refsing, né heldur hefði honum verið gert að greiða málskostnað.

53. Kærandi mótmælti málflytningi ríkisins. Taldi hann að hann gæti komið fram sem brotþoli að því er varðar alla þætti málsins og vísaði til þess að fram hefði farið rannsókn og ákvörðun tekin um að sækja hann til saka og að kveðinn hefði verið upp dómur þar sem hann var fundinn sekur um einn ákæruliðinn. Ennfremur hefði sýkna hans af öðrum ákæruliðum byggt alfarið á skorti á sönnunargögnum en ekki á niðurstöðu um að brotið hefði verið gegn mannréttindum hans. Í þeim efnum vísaði hann til málsins *Jón Kristinsson gegn Íslandi* (dómur frá 1. mars 1990, A-deild nr. 171-B, álit framkvæmdastjórnarinnar, 36.-37. mgr. og 39. mgr.). Hann taldi einnig að málið hefði haft veruleg áhrif á persónulega hagi hans og skaðað orðspor hans bæði á Íslandi og erlendis.

54. Kærandi taldi einnig að fordæmi dómstólsins væru skýr um það atriði að hugtakið „brotapola“ (e. „victim“) í 34. gr. mannréttindasáttmálans ætti að skýra rúmt. Sú röksemdafærsla ríkisins að hann hefði ekki verið dæmdur til refsingar ætti sér ekki stoð, þar sem sakfelling hans um refsivert brot hefði haft í för með sér margvíslegar aðrar lagalegar afleiðingar. Þá væri þyngd refsingarinnar ekki úrslitaatriði í ljósi pólitísku eðlis málarekstursins. Öllu heldur væri meginatriði að mál hefði verið höfðað gegn honum og að hann hefði verið sakfelldur fyrir refsivert brot. Í þessu sambandi vísaði kærandi til málsins *Lüdi gegn Sviss* (nr. [12433/86](#), 15. júní 1992).

B. Álit dómstólsins

55. Af hálfu dómstólsins er ítrekuð sú afstaða að einstaklingur getur ekki talist vera þolandi brots gegn rétti sínum til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 6. gr. mannréttindasáttmálans í málarekstri sem felldur var niður eða leitt hefur til sýknu (sjá m.a. *Zementova gegn Rússlandi*, nr. [942/02](#), 62. mgr., 27. september 2007, og *Osmanov og Yuseinov* (ákv.), sbr. tilvísun hér að framan). Að þessari niðurstöðu er þó einungis hægt að komast ef kærandi verður ekki lengur fyrir neinum áhrifum eftir að hafa verið leystur undan öllum áhrifum sem honum eru til óhagræðis, til dæmis ef hann hefur verið sýknaður án skilyrða) (sjá *Jón Kristinsson*, sbr. tilvitnun hér að framan, álit framkvæmdastjórnarinnar, 36. mgr.; og *Correia de Matos gegn Portúgal* (ákv.), nr. [48188/99](#), 15. nóvember 2001).

56. Í máli kæranda var ákæruliðum 1.1 og 1.2 vísað frá við meðferð málsins og kærandi var síðar sýknaður af ákæruliðum 1.3, 1.4 og 1.5. Að svo búnu getur hann ekki lengur talist brotapoli að því er varðar þá ákæruliði. En þótt kæranda hafi ekki verið gerð refsing var hann sakfelldur fyrir refsivert brot að því er varðar 2. kærulið. Að því marki sem kærur hans varða 2. ákærulið getur hann því samkvæmt 34. gr. mannréttindasáttmálans enn komið fram sem þolandi meintra brota gegn sáttmálanum.

57. Af því leiðir að kærurnar sem varða ákæruliði 1.1-1.5 eru ósamrýmanlegar ákvæðum mannréttindasáttmálans í skilningi a-liðar 3. mgr. 36. gr. sáttmálans vegna aðildarskorts (*ratione personae*) og því ber að vísa þeim frá í samræmi við 4. mgr. 35. gr. sáttmálans.

58. Að mati dómstólsins er kæran ekki augljóslega illa grunduð í skilningi a-liðar 3. mgr. 35. gr. mannréttindasáttmálans. Ennfremur telur dómstóllinn að hún sé ekki ótæk til meðferðar á neinum öðrum forsendum. Að því marki sem kærurnar varða ákæruliðinn sem kærandi var sakfelldur fyrir í dómi Landsdóms 23. apríl 2012 verður að lýsa þær tækar.

II. MEINT BROT GEGN 6. GR. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLANS

59. Kærandi taldi að hann hefði ekki hlotið réttláta málsmeðferð fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli. Taldi hann meðal annars að brotið hefði verið gegn rétti hans til þess að vera talinn saklaus, til þess að fá vitneskju í smáatriðum um eðli og orsök ákærunna gegn honum og til að fá nægan tíma og aðstöðu til að undirbúa vörn sína og að auki hefði skipun Landsdóms á verjanda hans átt sér stað of seint.

Ákvæði 6 gr. gr. mannréttindasáttmálans sem máli skipta eru svohljóðandi:

„1. Þegar kveða skal á um ... sök sem hann er borinn um refsivert brot, skal hann eiga rétt til réttlátrar ... málsmeðferðar ... fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli...

2. Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð að lögum.

3. Hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal eigi njóta minni réttar en hér greinir:

a. Hann fái án tafar, á máli sem hann skilur, vitneskju í smáatriðum um eðli og orsök þeirrar ákæru sem hann sætir.

b. Hann fái nægan tíma og aðstöðu til að undirbúa vörn sína.

...“

60. Ríkið mótmælti staðhæfingum kæranda.

61. Dómstóllinn veitir því athygli að kærur kæranda varða ýmis álitamál sem falla undir 1., 2. og 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans. Með hliðsjón af fjölda og eðli hinna meintu brota sem kröfur kæranda varða er rétt að fjalla í einu lagi um kæruefnin og viðeigandi málsgreinar 6. greinar. Umfjöllunin sem fylgir hér á eftir mun eftir því sem unnt er fylgja tímaröð hinnar innlendu málsmeðferðar.

A. Aðdragandi dómsmálsins

1. Sjónarmið kæranda

62. Kærandi hélt því fram að málið hafi varðað við 6. gr. mannréttindasáttmálans allt frá 15. janúar 2010, þegar þingmannanefndin kom fyrst saman. Á þeirri stundu hefði hann fengið stöðu grunaðs manns að lögum, sem leitt hefði getað til tillögu af hálfu þingmannanefndarinnar til Alþingis um að ákæra hann. Að öðrum kosti taldi hann að 6. gr. hefði orðið virk 18. maí 2010, þegar þingmannanefndin hefði kallað eftir skriflegum athugasemdum hans um skýrslu nefndarinnar, eða þá 28. september 2010, þegar Alþingi hefði ákveðið að höfða mál gegn honum. Í öllu falli taldi kærandi að líta bæri á málsmeðferðina í heild þegar sanngirni hennar væri metin.

63. Kærandi staðhæfði að þingmannanefndin hefði vanrækt að rannsaka málið með tilhlýðilegum hætti. Hefði þingmannanefndin ekki gert neinar ráðstafanir til þess að safna á eigin vegum gögnum varðandi ákærunar gegn honum þegar aðgangur nefndarinnar að gögnunum sem lágu að baki skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis reyndist takmarkaður að lögum. Hefði þingmannanefndin getað skipað sérfræðing til þess að afla gagnanna sem rannsóknarnefndin hefði byggt á, en það hefði hún ekki gert. Í því sambandi benti kærandi á að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis gæti ekki hafa komið í stað fullrar sakamálarannsóknar, þar sem nefndin hefði ekkert umboð haft til þess að fjalla um hugsanlega refsíábyrgð hans, og því hefði skýrslan ekki tekið á því máli. Ennfremur hefði kærandi ekki verið kallaður til skýrslugjafar fyrir þingmannanefndinni eða síðar af saksóknara og hefði hann þannig ekki fengið tækifæri til þess að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum í málinu í aðdraganda dómsmálsins. Gæti bréf hans til þingmannanefndarinnar ekki talist slíkt tækifæri, þar sem bréfið hefði ekki varðað skoðun hans á ákærum eða ásökunum á hendur sér. Benti kærandi á að það hefði ekki verið í verkahring hans eða verjanda hans að fara fram á skýrslutöku.

64. Vegna þessara annmarka á rannsókninni væri ljóst í huga kæranda að forsendurnar fyrir tillögu þingmannanefndarinnar til Alþingis um að höfða mál fyrir Landsdómi hefðu ekki verið lagalegar heldur gerræðislegar og af pólitískum toga. Sömu annmarkar – takmarkað aðgengi að gögnum og engin vitneskja um stöðu kæranda varðandi ásakanirnar – hefði einkennt umfjöllun Alþingis um tillögu þingmannanefndarinnar. Því hefði ákvörðun Alþingis um að höfða mál gegn honum ekki byggt á hlutlægu lögfræðilegu mati á staðreyndum máls, heldur á pólitískum forsendum. Þetta væri ennfremur ljóst af þeirri staðreynd að sumir þingmenn, allir úr

Samfylkingunni, hefðu greitt atkvæði með því að höfða sakamál gegn kæranda en ekki gegn hinum ráðherrunum þremur sem málið varðaði og þannig hefði atkvæðagreiðslan að mati kæranda farið fram eftir flokkslínum.

65. Þá hélt kærandi því fram að rannsóknin sem saksóknari síðan leiddi hefði ekki bætt úr fyrrnefndum annmörkum. 11. apríl 2011 hefði verjandi hans fengið afhentan minniskubb með skjölunum sem saksóknari hefði fengið í hendur úr gagnagrunni rannsóknarnefndar Alþingis, en án nokkurra sérstakra skýringa eða nánari umfjöllunar um gildi gagnanna og tengsla þeirra við efni málsins. Síðar, þegar málið var þingfest fyrir Landsdómi, hefði saksóknari lagt fram fjölmörg önnur skjöl sem kærandi hefði ekki áður haft aðgang að og enn án þess að tilgreina sérstaklega hvernig þau kæmu málinu við. Kærandi taldi að sú staðreynd að aldrei hefði verið tekin af honum skýrsla á rannsóknarstigi málsins hefði gert honum erfiðara að átta sig á gildi hinna ýmsu gagna og á efni og eðli ákæranna gegn honum, sem torveldaði honum að undirbúa viðhlítandi vörn.

66. Kærandi hélt því ennfremur fram að sakargiftirnar eins og þær væru fram settar í kæruskjalinu hefðu verið afar óljósar og almennt orðaðar. Vegna þessa skorts á skýrleika og almennt óljósrar afmörkunar málsins hefði verið sérlega torvelt fyrir hann að ákveða til hvaða varna ætti að grípa og hvaða gagna ætti að afla. Það hefði einnig gefið saksóknara færi á að breyta málssókn sinni meðan á málsmeðferðinni stóð, til að mynda með því að laga sóknina að vörnum hans. Þessi staða hefði verið enn verri vegna óskýrleika ákvæðanna sem sakargiftirnar væru heimfærðar til, einkum og sér í lagi 17. gr. stjórnarskrárinnar og c-liðar 6. gr. laga um ráðherraábyrgð. Þannig taldi kærandi að honum hefði ekki verið greint með nákvæmum hætti frá eðli og ástæðu sakargiftanna gegn honum og honum hefði ekki verið veittur nægjanlegur tími og aðstaða til þess að undirbúa málsvörn sína, sem færi gegn a- og b-liðum 3. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans.

67. Ennfremur hefðu málsmeðferðarreglurnar staðið saman af óljósri samsetningu laga um Landsdóm og laga um meðferð sakamála, sem Landsdómur hefði beitt á ófyrirsjáanlegan og handahófskenndan hátt, yfirleitt til óhagræðis fyrir kæranda. Til að mynda hefði Landsdómur í upphafi neitað að skipa honum verjanda á þeim forsendum að hann hafði ekki stöðu „sakbornings“ í skilningi laga um meðferð sakamála, jafnvel þótt af 15. gr. laga um Landsdóm, væri hún lesin í samhengi við 13. og 14. gr., mætti ráða að verjanda ætti að skipa svo fljótt sem verða mætti eftir að ákvörðun Alþingis um málshöfðun fyrir Landsdómi lægi fyrir. Verjandi hefði ekki verið skipaður fyrr en 30. nóvember 2010, tveimur mánuðum eftir þá ákvörðun. Þá hélt kærandi fram að dómstóllinn hefði ákveðið að aðalmeðferð málsins skyldi ekki hefjast fyrr en ákærvaldið hefði safnað nægilegum gögnum til stuðnings sakargiftunum sem fram væru settar í ákvörðun Alþingis. Það hefði verið andstætt lögum um Landsdóm, þar sem kveðið er á um að dómurinn skuli koma saman og saksóknari þingfesta málið skömmu eftir að ákvörðun Alþingis liggur fyrir.

68. Loks taldi kærandi að saksóknari, sem skipaður var af Alþingi, hefði áður veitt þingmannanefndinni sérfræðilega ráðgjöf í málinu og síðan lýst skoðun sinni um það hversu líklegt væri að kærandi yrði sakfelldur. Þannig hefði hana skort hæfi til að gera tillögur um „viðeigandi ráðstafanir til að leiða hið sanna í ljós“, sbr. 16. gr. laga um Landsdóm, eða að öðru leyti að annast óhlutdræga rannsókn málsins. Í öllu falli gæti kærandi ekki reitt sig á að rannsóknin og gagnaöflun af hálfu saksóknara færi fram með hlutlausum hætti.

2. Sjónarmið ríkisins

69. Að því er varðar dagsetninguna þegar 6. gr. mannréttindasáttmálans varð virk taldi ríkið að tilgangurinn með málsmeðferðinni fyrir þingmannanefndinni og tillögunni sem nefndin gaf út hefði verið að leggja grunn fyrir Alþingi til þess að taka ákvörðun um hvort ákæra ætti tiltekna ráðherra. Með vísan m.a. til málsins *Ninn-Hansen gegn Danmörku* ((ákv.), nr. [28972/95](#), ECHR 1999-V), taldi ríkið þannig að málsmeðferðin fyrir þingmannanefndinni hefði tilheyrt rannsóknarstiginu og hefði þess vegna ekki varðað „ákvörðun sakar“. Ef litið væri til málsmeðferðarinnar fyrir þingmannanefndinni einnar og sér gæti hún ekki fallið innan gildissviðs 6. gr. mannréttindasáttmálans. Þar sem sumar kröfur þeirrar greinar kynnu að varða aðdraganda dómsmeðferðarinnar, ef og að því marki að líkur væru á að sanngirni réttarhaldsins kynni að líkindum að vera verulega skert vegna þess að kröfurnar voru ekki uppfylltar í upphafi, taldi ríkið að taka ætti málsmeðferðina í heild til umfjöllunar – að því marki sem hún varðaði 2. lið ákærunnar – í því skyni að ákvarða hvort málsmeðferðin fyrir þingmannanefndinni og Alþingi gæti hafa veikt stöðu kæranda að því marki að öll síðari stig málsmeðferðarinnar, einkum og sér í lagi málsmeðferðin fyrir Landsdómi, hefðu orðið ósanngjörn.

70. Að því er varðar kvörtun kæranda um ófullnægjandi rannsókn af hálfu þingmannanefndarinnar benti ríkið á að eins og í öllum sakamálum hefði sú skylda hvílt á ákæruvaldinu að sanna sekt kæranda og í því skyni að safna gögnum og leggja þau fram; ef ekki tækist að sanna ákærunnar myndi það leiða til sýknu, eins og raunin varð að hluta í máli kæranda. Hvers kyns annmarkar að þessu leyti gætu aðeins hafa verið honum í hag. Ennfremur hefði það staðið ákæruvaldinu opið að taka skýrslu af kæranda, en þar sem Alþingi hefði þegar verið búið að taka ákvörðun um að ákæra hefði slík skýrslugjöf haft lítið gildi fyrir rannsóknina. Við það mætti bæta að þótt rannsóknarnefnd Alþingis hefði ekki ráðist í sakamálarannsókn, hefðu gögnin sem nefndin aflaði hjá vitnum nægt til þess að meta hvort vitnin skyldu kölluð til skýrslugjafar fyrir Landsdómi. Í öllu falli hefði dómurinn í málinu byggt á gögnum sem lögð hefðu verið fram í réttinum og kærandi hefði tvisvar verið kallaður til skýrslugjafar fyrir Landsdómi og hefði síðari skýrslutakan átt sér stað eftir að hann hafði hlýtt á vitnisburð allra vitna. Réttur hans til þess að halda uppi vörnum hefði þannig að fullu verið virtur. Þá vakti ríkið athygli á því að verjandi kæranda hefði ekki farið fram á kærandi fengi að tjá sig á rannsóknarstigi málsins.

71. Ríkið var ósammála þeirri staðhæfingu kæranda að tillaga þingmannanefndarinnar og ákvörðun Alþingis um að höfða landsdómsmál hefðu verið gerræðisleg og af pólitískum toga. Var á það bent að atkvæði þingmanna hefðu ekki að öllu leyti fylgt flokkslínum, þar sem sumir þingmenn Samfylkingarinnar hefðu til að mynda greitt atkvæði gegn því að ákæra kæranda. Þá hefði [Árni] Mathiesen, í sama flokki og kærandi, ekki verið ákærður. Ennfremur hefði ekki verið lagt til af þingmannanefndinni að aðrir fyrrum ráðherrar yrðu ákærðir samkvæmt 2. lið ákæruskjalsins, sem væri eini liðurinn sem kærandi hefði verið sakfelldur fyrir. Þessum ákærulið hefði einungis verið unnt að beina gegn kæranda, en ekki öðrum ráðherrum, þar sem dagskrá ráðherrafunda væri á forræði hans.

72. Ennfremur taldi ríkið að ekkert benti til þess að kærandi og verjandi hans hefðu ekki haft aðgang að gögnum málsins, eða að þeir hefðu ekki haft fullnægjandi tækifæri til þess að kynna sér þau til jafns við ákæruvaldið. Gögnin varðandi 2. lið ákæruskjalsins hefðu að mestu falist í endurritum fundargerða af ráðherrafundum og vitnaskýrslum um umræðuefnin á þeim fundum.

73. Að því er varðar kvörtun kæranda um skort á skýrleika í orðalagi ákærunnar ítrekaði ríkið yfirlýsingar saksóknara í svari hans við kröfu kæranda um frávísun málsins, m.a. að enginn vafi hefði leikið á að hin yfirvofandi fjármálakreppa heyrði til mikilvægra stjórnarmálefna sem ræða bæri á ráðherrafundum, að í ákærinni væri að

finna til skýringar í dæmaskyni atburði sem gefið hefðu sérstakt tilefni til þess að taka málið fyrir á slíkum fundum, að af fundargerðum mætti ráða að lítið sem ekkert hefði verið fjallað um málið og að viðbótarskýring á 2. lið ákæruskjalsins hefði verið gefin í skýringunum með þingsályktuninni. Taldi ríkið að ákærurnar í 2. lið ákæruskjalsins, svo og viðkomandi ákvæði stjórnarskrárinnar, hefðu verið nægilega skýr til þess að kærandi gæti haldið upp viðhlítandi vörnum.

74. Að því er varðar málsmeðferðarreglur var á það bent af hálfu ríkisins að í lögum um Landsdóm væri að finna ýmis sérákvæði um rannsókn, útgáfu ákæru og meðferð mála sem rekin eru fyrir dóminum og að ef ekki væri á annan veg mælt í þeim giltu reglur laga um meðferð sakamála um málsmeðferðina. Reglur í lögum um Landsdóm væru þannig sérlög (*lex specialis*) gagnvart reglum laga um meðferð sakamála. Var því haldið fram að málsmeðferðin fyrir Landsdómi hvíldi á traustum lagagrunni og að reglurnar hefðu verið skýrar og fyrirsjáanlegar fyrir kæranda. Ennfremur væri það hlutverk innlendra dómstóla að taka ákvarðanir um framkvæmd og túlkun landslaga, eins og Landsdómur hefði gert í málinu.

75. Að því er varðar úrskurð Landsdóms 3. október 2011 taldi ríkið að engar forsendur hefðu verið til þess að lýsa saksóknara vanhæfan í málinu, ekki síst þar sem það væri Alþingi sem hefði verið handhafi ákærvaldsins í málinu og ákveðið efni kærunnar. Þá væri ekki í 6. gr. mannréttindasáttmálans kveðið á um rétt til sjálfstæðs og óvilhalls saksóknara.

76. Þegar á allt væri lítið taldi ríkið að í málsmeðferðinni hefði ekki falist neitt brot gegn rétti kæranda samkvæmt 6. gr. Hann hefði án tafar fengið vitneskju í smáatriðum um eðli og orsök sakargiftanna gegn honum og hann hefði fengi nægan tíma og aðstöðu til að undirbúa vörn sína. Hann hefði fengið lögfræðilega aðstoð eftir eigin vali og ríkinu hefði verið gert að greiða málsvarnarkostnað hans. Hann hefði einnig getað kallað til vitni og tekið af þeim skýrslu. Hefðu einhverjir annmarkar verið á rannsókninni í aðdraganda réttarhaldsins hefði verið að fullu úr þeim bætt í meðferðinni fyrir Landsdómi.

3. Álit dómstólsins

77. Tilgangur málsmeðferðarinnar af hálfu þingmannanefndarinnar og tillögunnar sem lögð var fyrir Alþingi 11. september 2010 var að leggja grunn fyrir Alþingi til þess að taka ákvörðun um hvort höfða ætti mál fyrir Landsdómi gegn ráðherrum fyrir að hafa vanrækt skyldur sínar samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð (sjá 13. mgr. hér að framan), Málsmeðferðin af hálfu þingmannanefndarinnar sneri þannig sem slík ekki að því að ákvarða ákæru.

78. Engu að síður, með því að meginmarkmið 6. gr. mannréttindasáttmálans að því er sakamál varðar er að tryggja réttláta málsmeðferð fyrir „dómstóli“ sem er til þess bær að ákvarða „sök“ gilda réttindin sem tryggð eru skv. 6. gr. sáttmálans frá þeim tíma sem „sakargift“ er uppi í skilningi fordæma þessa dómstóls og kann greinin því að eiga við um málsmeðferð í aðdraganda réttarhalds ef og að því leyti sem líklegt er að réttlæti réttarhaldsins skerðist með alvarlegum hætti vegna vanrækslu í upphafi að virða þau. Rannsóknarstigið hann að vera mikilvægt að því er varðar undirbúning sakamálsins. Til að mynda er umfjöllun sakarefnisins í réttarhaldinu oft á tíðum afmarkað af þeim gögnum sem aflað er á þessu stigi. Hvernig 6. gr. mannréttindasáttmálans er beitt á rannsóknarstigi veltur á sérstökum einkennum málsmeðferðarinnar sem um ræðir og málavöxtum (sjá *Ibrahim o.fl. gegn Bretlandi* [GC], nr. [50541/08](#), [50571/08](#), [50573/08](#) and [40351/09](#), 253. gr., 13. september 2016, með frekari tilvísunum).

79. Dómstóllinn mun því taka mið af málsmeðferðinni í heild, þar með talið meðferð málsins af hálfu þingmannanefndarinnar, Alþingis og saksóknara Alþingis, þegar tekin er ákvörðun um hvort réttur kæranda hafi verið skertur. Sem lið í þeirri ákvörðun þarf að leggja mat á hvort einhverjar ráðstafanir sem gerðar voru í aðdraganda réttarhaldsins kunni að hafa veikt stöðu hans að því marki að öll síðari stig málsmeðferðarinnar hafi verið óréttlát.

80. Kærandi taldi í fyrsta lagi að hvorki þingmannanefndin né saksóknari hefðu rannsakað málið með tilhlýðilegum hætti. Meðal annars hefði þingmannanefndin ekki aflað neinna gagna varðandi sakargiftir á hendur honum og hann hefði aldrei verið kvaddur til skýrslutöku á rannsóknarstigi málsins.

81. Dómstóllinn veitir því eftirtekt að þingmannanefndin fór yfir skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og aflaði tiltekinna gagna sem getið er um í skýrslunni. Nefndin aflaði einnig sérfræðilegra álita um ráðherraábyrgð, svo og athugasemda um skýrsluna frá 14 einstaklingum sem gegnt höfðu ráðherraembætti á þeim tíma sem um ræðir, þar með talið frá kæranda (sjá 14. mgr. hér að framan). Landsdómur komst að þeirri niðurstöðu í úrskurði sínum 3. október 2011 að þingmannanefndin hefði talið að nægilegar upplýsingar lægju fyrir til að leggja fram þingsályktunartillögu um að höfða mál fyrir Landsdómi og að meðferð Alþingis á málinu hefði verið í samræmi við gildandi lög (29. mgr. hér að framan). Dómstóllinn sér ekki forsendur til þess að vefengja þessar niðurstöður. Ennfremur hafði saksóknari aðgang að ýmsum viðbótarupplýsingum, m.a. gögnum úr gagnagrunni rannsóknarnefndarinnar, skýrslum sem gefnar voru fyrir nefndinni og bréfaskipti úr fyrrum vinnutölvupósti kæranda. Hún kallaði ekki kæranda til skýrslugjafar en þar að hún hefði gefið verjanda hans kost á að koma fram með athugasemdir eða óskir um frekari gagnaöflun. Dómstóllinn veitir því athygli í þessu sambandi að hvorki kærandi né verjandi hans óskuðu eftir að gefa skýrslu né fóru fram á að frekari gagna yrði aflað.

82. Við svo búið getur dómstóllinn ekki fallist á að annmarkar hafi verið á gagnaöflun til óhagræðis fyrir kæranda þegar hliðsjón er höfð af sérstöku hlutverki saksóknara, sem stýrði rannsókninni að fenginni þeirri ákvörðun Alþingis að höfða mál, og þeirri staðreynd að hlýtt var á framburð kæranda meðan á réttarhaldi stóð fyrir Landsdómi. Í þessu sambandi skiptir ennfremur máli að eins og bent var á af Landsdómi 3. október 2011 skal dómur í sakamáli grundvallast á gögnum sem lögð eru fram við meðferð máls fyrir dómi og ef ekki hefði verið rennt nægum stöðum undir sakargiftir á hendur kæranda hefði það leitt til sýknu hans.

83. Kærandi taldi ennfremur að ákvörðunarferlið um hvort sækja ætti hann til saka, þar með talið tillaga þingmannanefndarinnar og umfjöllun Alþingis og atkvæðagreiðslan um málið, hefði verið gerræðisleg og pólitísk.

84. Dómstóllinn vekur athygli á því í upphafi að aðildarríki Evrópuráðsins hafa sem lið í stjórnskipulagi sínu samþykkt ýmsar mismunandi nálganir að álitamálum varðandi refsíabyrgð ráðherra vegna athafna þeirra eða athafnaleysis í embættisfærslum sínum. Mismunurinn nær til málefna svo sem hvernig viðeigandi refsíákvæði eru upp byggð og orðuð, viðurlaganna sem gilda, svo og fyrirkomulags lögsögu og málsmeðferðar við rannsóknir og réttarhald þegar um er að ræða mál varðandi meinta eða ætlaða refsiferða háttsemi ráðherra. Dómstóllinn gerir sér grein fyrir að þessi mál varða mikilvæg og viðkvæm álitafni um hvernig finna skuli eðlilegt jafnvægi milli pólitískrar ábyrgðar og refsíabyrgðar manna sem gegna og fara með æðstu embætti hvers ríkis og að þær lausnir sem teknar eru upp tengist flóknum atriðum varðandi valdajafnvægi í hverju stjórnskipulagi fyrir sig. Í því ljósi er það ekki hlutverk dómstólsins að þvinga einhverju tilteknu fyrirkomulagi upp á aðildarríkin. Hlutverk hans er að fjalla um

raunverulega málavexti málsins á grundvelli þeirra umkvörtunarefna sem undir hann eru bornar.

85. Dómstóllinn hefur hugfasta þá staðreynd að þótt tilgangurinn með viðkomandi stjórnskipulegu, lagalegu og réttarfarslegu fyrirkomulagi þessara mála eigi að vera að finna jafnvægi milli pólitískrar ábyrgðar og refsíábyrgðar og að koma í veg fyrir bæði hættu á friðhelgi og hættu á málsóknum á hæpnum forsendum kann að vera hætta á misnotkun eða misbrestum, sem nauðsynlegt er að forðast. Dómstólnum er ljóst mikilvægi þess að tryggja að sakamál séu ekki misnotuð í þeim tilgangi að skaða pólitíska andstæðinga eða sem tæki í stjórnmalabaráttu. Dómstóllinn verður því við umfjöllun sína og mat á aðstæðum í hverju máli fyrir sig og málsmeðferðinni sem kærð er á grundvelli 6. gr. mannréttindasáttmálans að huga að þörfinni á því að tryggja að fylgt sé nauðsynlegum meginreglum um sanngirni, hvað sem líður sérstökum einkennum málsmeðferðarinnar.

86. Svo vikið sé að fyrirliggjandi máli veitir dómstóllinn því athygli að höfðun máls fyrir Landsdómi byggði á ákvörðun Alþingis. Þar sem valdið til þess að sækja fyrrum ráðherra til saka liggur samkvæmt stjórnarskrá og viðeigandi settum lögum hjá Alþingi kann málið að einhverju marki að snúast um pólitísk málefni. Í þessu sambandi vekur dómstóllinn athygli á því að ef gerður er samanburður er aðkoma þjóðþings þáttur sem ekki er óalgengur þegar um er að ræða ákvarðanir um hvort höfða eigi sakamál gegn ráðherra vegna embættisfærslna. Dómstóllinn telur ekki að þessi staðreynd ein og sér nægi til þess að álitaefni falli undir 6. gr. mannréttindasáttmálans. Hafa ber hugfast að ákærur af hálfu þjóðþings sæta umfjöllun og dómsuppkvaðningu dómstóls. Ennfremur fólst sú háttsemi sem kærandi var að lokum fundinn sekur um í vanrækslu að halda ráðherrafundi um „mikilvæg stjórnarmálefni“ eins og krafist er skv. 17. grein stjórnarskrárinnar, sbr. c-lið 8. gr. laga um ráðherraábyrgð. Vanrækslan sem honum var gefin að sök varðaði þannig hlutlæga lagaskyldu. Í ákæruskjali Alþingis var að finna dæmi um vanrækslu að halda ráðherrafundi og frekari gögn um það atriði voru lögð fyrir Landsdóm á síðari stigum. Ennfremur, þegar litið er til þess sem hér að framan greinir varðandi gagnaöflun þingmannanefndarinnar, verður ekki séð að ákvörðun Alþingis um að höfða mál gegn kæranda hafi byggt á ófullnægjandi upplýsingum.

87. Að því er varðar atkvæðagreiðsluna á Alþingi um tillögu þingmannanefndarinnar er það álit dómstólsins að þótt flokkshollusta kunni að hafa haft áhrif á atkvæðagreiðsluna á þingi hafi ferlið sem leiddi til ákærunnar á hendur kæranda ekki verið gerræðislegt, þegar litið er til þeirra þátta sem að framan greinir, né heldur pólitísk að því marki að sanngirni réttarhaldsins hafi verið skert.

88. Kærandi kvartaði einnig undan því að þegar verjanda hans hefðu borist gögn málsins frá saksóknara hefði saksóknari engar skýringar gefið á því hvernig skjölin tengdust málinu og þannig torvelað skilning á efni og eðli ákærunna gegn honum og í ofanálag væri orðalag sakargiftanna almennt og óskýrt. Sami óskýrleikinn ætti við um hin tilvísuðu lagaákvæði, einkum og sér í lagi 17. gr. stjórnarskrárinnar og c-lið 8. gr. laga um ráðherraábyrgð. Í ljósi þessara meintu annmarka taldi kærandi að hann hefði ekki fengið í hendur nægjanlegar upplýsingar varðandi sakargiftirnar og hefði þannig ekki haft tækifæri til þess að undirbúa viðhlítandi varnir.

89. Af hálfu dómstólsins er áréttað að í réttinum til málsforræðis felst réttur málsaðila til þess að kynna sér staðhæfingar eða sönnunargögn gagnaðilans og leggja fram gögn af sinni hálfu (sjá m.a. *Fitt* gegn Bretlandi [GC], nr. [29777/96](#), 46. mgr., ECHR 2000-II; og *Čepek* gegn Tékklandi, nr. [9815/10](#), 44. mgr., 5. september 2013). Ennfremur felst í meginreglunni um jafnræði aðila fyrir dómi – sem er einn þátturinn í víðari merkingu hugtaksins sanngjörn réttarhöld – krafa um „sanngjarnt jafnvægi milli aðila“: hvorum aðila um sig ber að veita sanngjarnt tækifæri til þess að flytja mál sitt

við aðstæður þar sem hann stendur ekki að verulegu marki höllum fæti gagnvart andstæðingi sínum (sjá t.d. *Matyjek gegn Póllandi* (ákv.), nr. [38184/03](#), 55. mgr., ECHR 2006-VII, og *Nikolova og Vandova gegn Búlgaríu*, nr. [20688/04](#), 91. mgr., 17. desember 2013).

Ennfremur er í sakamálum grundvallarforsenda þess að sanngirni réttarhalds sé tryggð að sakborningur fái tæmandi og nákvæmar upplýsingar varðandi sakargiftir á hendur sér og þar með þann lagalega skilning sem rétturinn kynni að hafa á málinu. Að auki eru a- og b-liðir 3. mgr. 6. gr. [mannréttindasáttmálans] tengdir og ber að líta á réttinn til upplýsinga um eðli og orsök þeirrar ákæru sem hann sætir í ljósi réttar sakbornings til þess að undirbúa vörn sína (sjá m.a. *Pélissier og Sassi gegn Frakklandi* [GC], nr. [25444/94](#), 52. og 54. mgr. ECHR 1999-II).

90. Eins og þegar hefur verið vikið að veitir dómstóllinn því athygli að í ákæruskjalinu voru gefin dæmi um þá vanrækslu sem kærandi var sakaður um í 2. lið. Ennfremur fylgdu þingsályktuninni skýringar. Meira máli skiptir að þegar málið var síðan þingfest fyrir Landsdómi lagði saksóknari fram frekari röksemdir varðandi þá skyldu og mikilvægi þess að halda ráðherrafundi í ljósi þeirra aðstæðna sem uppi voru á þeim tíma sem um ræðir. Svo virðist sem gögn varðandi 2. ákærulið hafi fyrst og fremst falist í afritum fundargerða af ráðherrafundum og vitnaskýrslum um þau málefni sem rædd hefðu verið á fundunum. Að mati dómstólsins eru engar vísbendingar um að kærandi og verjandi hans hafi ekki fengið í hendur nægjanlegar upplýsingar til þess að skilja sakargiftirnar í 2. lið. Ennfremur var málið þingfest 7. júní 2011, níu mánuðum áður en málflytningur hófst fyrir Landsdómi og verður kærandi því að teljast hafa haft nægjanleg tækifæri til þess að kynna sér málgögnin og undirbúa vörn sína. Að auki, þegar litið er til texta lagagreinanna sem um ræðir, er dómstóllinn sammála Landsdómi að þau hafi verið „orðuð með þeim hætti að túlka mætti þau á grundvelli hlutlægra mælikvarða og væru nægilega skýr til þess að unnt væri að halda uppi viðhlítandi vörnum“ (sjá 29. mgr. hér að framan).

91. Kærandi hélt því ennfremur fram að málsmeðferðarreglur sem giltu í hinum innlenda málarekstri hefðu verið óljósar og að þeim hefði verið beitt með ófyrirsjáanlegum og ósamkvæmum hætti, yfirleitt til óhagræðis fyrir hann. Í dæmaskyni staðhæfði hann að rétturinn hefði skipað honum verjanda of seint eftir að hafa fyrst neitað honum um slíka skipun og að með því hefði saksóknari fengið ótilhlýðilega langan tíma til að afla gagna gegn honum.

92. Að mati dómstólsins er ljóst að hin fáu ákvæði landsdómsslaga hafa gildi sérlaga og standa því framur almennum reglum laga um meðferð sakamála, sem giltu um öll mál sem ekki var á annan veg mælt fyrir um í fyrrnefndu lögunum. Dómstóllinn fær ekki séð nein merki um að málsmeðferðarreglum sem giltu í málinu hafi verið misbeitt eða almennt beitt til óhagræðis fyrir kæranda. Að því er varðar verjanda í málinu réð kærandi lögmann til þess að annast varnir sínar 28. september 2010, daginn sem atkvæði voru greidd á Alþingi um málshöfðun fyrir Landsdómi, og Landsdómur skipaði þann lögmann verjanda kæranda 30. nóvember 2010 samkvæmt beiðni sem lögð var fyrir réttinn tveimur vikum áður. Ekki hefur verið sýnt fram á að önnur beiðni um verjanda hafi við lögð fram af kæranda. Í þessu sambandi er mikilvægt að geta þess að kærandi var ekki kallaður til yfirheyrslu né hafður í haldi meðan á rannsókn stóð í aðdraganda réttarhaldsins (sjá m.a. *Salduz gegn Tyrklandi* [GC], nr. [36391/02](#), 51.-55. mgr., 27. nóvember 2008; og *Ibrahim o.fl.*, sjá fyrri tilvísun, 255.-256. mgr., 13. október 2009). Ennfremur átti skipunin sér stað nærri hálfu ári áður en kærandi var ákærður og um 15 mánuðum fyrir aðalmeðferð málsins. Réttur kæranda til lögfræðiaðstoðar var þannig virtur. Það er ennfremur niðurstaða dómstólsins að sú staðhæfing að saksóknari hafi fengið óeðlilegan tíma til þess að afla gagna sé órökstudd. Þegar á

heildina er litið er ekkert sem bendir til þess að málsmeðferðarreglunum hafi verið beitt með þeim hætti að réttlæti réttarhaldanna yfir kæranda væri skert.

93. Loks taldi kærandi að saksóknari hefði vegna fyrri aðkomu hennar að málinu, þar sem hún hafði lýst skoðun sinni á líkunum á sakfellingu kæranda, ekki verið í stöðu til þess að leiða óhlutdræga rannsókn.

94. Dómstóllinn vekur athygli á því að mannréttindasáttmálinn tryggir ekki rétt til óhlutdrægs saksóknara. Hins vegar er sú regla að hver og einn skuli talinn saklaus uns sekt er sönnuð, sem felst í 2. mgr. 6. gr., einn grundvallarþáttur þeirrar réttlátu málsmeðferðar í sakamáli sem gerðar eru kröfur um í 1. mgr. 6. gr. Sú regla telst brotin ef yfirlýsing embættismanns sem varðar einstakling sem ákærður er fyrir refsivert brot endurspeglar það álit að sakborningurinn sé sekur áður en sekt hans hefur verið sönnuð að lögum. Nægir hér, jafnvel þótt formleg niðurstaða hafi ekki fengist, að rök megi færa að lögum að embættismaðurinn álíti sakborning sekan. Grundvallarreglan um að sakborningur skuli talinn saklaus uns sekt er sönnuð getur verið brotin ekki einungis af dómara eða dómstóli, heldur einnig af öðrum opinberum yfirvöldum og fulltrúum ríkisvalds, þar með talið saksóknurum (sjá m.a. *Allenet de Ribemont gegn Frakklandi*, 10. febrúar 1995, 35. og 36. mgr., A-deild nr. 308; og *Kemal Coşkun gegn Tyrklandi*, nr. [45028/07](#), 41. og 42. mgr., 28. mars 2017).

95. Í þessu máli var Sigríður J. Friðjónsdóttir, sem síðar var skipuð af Alþingi til þess að sækja málið gegn kæranda, þingmannanefndinni til ráðgjafar og lýsti álitinu sínu á tilteknum málum, þar með talið mögulegum ákærum á hendur kæranda og öðrum ráðherrum. Dómstóllinn veitir því athygli að þingmannanefndin var sérstök nefnd níu þingmanna, skipuð af Alþingi. Meðal starfa nefndarinnar var að leggja mat á hvort forsendur væru til þess að höfða mál fyrir Landsdómi og þannig að aðstoða Alþingi, sem fór með ákæruvaldið. Þingmannanefndin kallaði eftir álitinu tveggja saksóknara, þar á meðal Sigríðar J. Friðjónsdóttur, sem þá var aðstoðarríkissaksóknari. Aðkoma hennar á þessum fyrstu stigum var þannig hluti af rannsókn embættis saksóknara í aðdraganda réttarhaldanna, sem henni var síðan falið að leiða. Það er óhjákvæmilegur liður í rannsókn í aðdraganda réttarhaldanna að ganga úr skugga um hvort nægilegar forsendur séu til saksóknar en séu engar slíkar forsendur fyrir hendi leiðir það að jafnaði til þess að rannsókn er felld niður. Skoðun saksóknara á því hvort forsendur séu til saksóknar, eða jafnvel líkum á sakfellingu, brýtur þannig ekki sem slík gegn rétti sakbornings til þess að vera talinn saklaus. Ennfremur er mikilvægt að hafa hugfast í þessu máli að ráðgjöf Sigríðar J. Friðjónsdóttur og skoðanir komu ekki fram í opinberum yfirlýsingum. Þá átti hún ekki þátt í neinum dómsúrskurðum í málinu. Niðurstaðan er því sú að aðkoma hennar meðan á rannsókn þingmannanefndarinnar stóð hafi ekki brotið gegn meginreglunni um sakleysi uns sekt sannast.

96. Í stuttu máli telur dómstóllinn ekki að neinar ráðstafanir sem gerðar voru eða atvik sem áttu sér stað meðan á meðferð málsins stóð hjá þingmannanefndinni, Alþingi og saksóknara Alþingis hafi haft þannig áhrif á stöðu kæranda að málsmeðferðin gæti á síðari stigum talist óréttlát. Né heldur verður málsmeðferðin í aðdraganda réttarhaldanna, virt í heild, talin hafa haft slík áhrif.

Sjálfstæði og óhlutdrægni Landsdóms

1. Sjónarmið kæranda

97. Kærandi taldi að Landsdómur gæti ekki talist „sjálfstæður og óvilhallur dómstóll“ í skilningi 6. gr. mannréttindasáttmálans. Dómurinn hefði verið skipaður fimmtán dómurum, átta meðdómsmönnum og sjö dómurum. Meðdómsmennirnir hefðu verið skipaðir af Alþingi, sem jafnframt hefði farið með ákæruvaldið í máli hans. Ennfremur

hefði Alþingi hlutast til um samsetningu dómsins meðan á málsmeðferð stóð með því að framlengja skipunartíma meðdómsmannanna.

98. Kærandi taldi að þótt það eitt að meðdómsmennirnir hefðu verið skipaðir af Alþingi fæli í sjálfu sér ekki í sér brot gegn kröfu mannréttindasáttmálans um sjálfstæðan og óhlutdrægan dómstól ætti eigi að síður að vera tryggt að engin tengsl væru milli þings og dómstóls og að þingið gæti ekki hlutast til um málefni dómsins, til að mynda með því að breyta samsetningu hans eða með einhverjum hætti að hafa áhrif á meðdómsmennina. Einnig væri mikilvægt að meðdómsmenn væru ekki fleiri en atvinnudómarar, þar sem atkvæði meðdómsmannanna einna gæti þá ráðið úrslitum í máli. Í þessu samhengi vísaði kærandi m.a. til Nimm-Hansen málsins (sjá fyrri tilvísun, bls. 345).

99. Að mati kæranda hefðu meðdómsmennirnir í málinu, sem valdir voru af Alþingi í hlutfallskosningu, getað verið skipaðir á pólitískum forsendum og kynnu að hafa verið tryggir flokksfylgjendur eða tengdir stjórnmalaflokkum með öðrum hætti. Við skipun þeirra hefði þess ekki verið gætt með nægilega tryggum hætti að útiloka lögmætar efasemdir um sjálfstæði réttarins og óhlutdrægni.

100. Þá hefði Alþingi farið út fyrir valdsvið sitt að því er varðar Landsdóm með því að breyta lögum um Landsdóm á þann veg að sex ára kjörtímabili meðdómsmannanna var framlengt þannig að það næði yfir meðferðartíma málsins gegn kæranda. Alþingi hefði átt val um það annað hvort að framlengja kjörtímabil sitjandi meðdómsmanna eða skipa nýja dómendur. Þar sem Landsdómur hefði fram til þess tíma úrskurðað að mestu saksóknara í vil væri ekki hægt að útiloka að Alþingi hefði vísvitandi viljað halda sitjandi meðdómsmönnum af þeirri ástæðu. Af þeim sökum hefði geta Alþingis og vilji til þess að breyta samsetningu og tilhögun dómsins, jafnvel eftir að meðferð málsins var hafin, einnig gefið tilefni til lögmætra efasemda um sjálfstæði og óhlutdrægni réttarins.

2. Sjónarmið ríkisins

101. Ríkið taldi að fyrirkomulagið á vali meðdómsmanna uppfyllti þær kröfur sem leiða af dómafordæmum mannréttindadómstólsins um það efni. Með vísan sérstaklega til *Ninn-Hansen* málsins (sjá tilvísun hér að framan) benti ríkið á að dómstóllinn hefði fallist á að skipun meðdómsmanna með innsýn í stjórnmal eða að þjóðþingi sé falið að skipa dómara, eins og í tilviki Landsdóms, geti ekki í sjálfu sér vakið efasemdir um sjálfstæði eða óhlutdrægni réttarins. Ennfremur hefðu meðdómsmennirnir verið að öllu leyti óháðir Alþingi og hefðu ekki þegið nein fyrirmæli þaðan. Þá hefði öllum dómurum verið gert að sverja eiðstaf um að þeir myndu fella dóm sem væri „réttur og sannur í samræmi við lög og málgögn“. Að mati ríkisins ætti sú staðreynd að meðdómsmenn hefðu myndað meirihluta í Landsdómi, ólíkt hinum sambærilega danska dómstól í *Ninn-Hansen* málinu þar sem jafnt var milli meðdómsmanna og atvinnudómara, ekki að leiða til annarrar niðurstöðu að því er varðar álitamálið um sjálfstæði og óhlutdrægni. Ekkert væri sem benti til þess að jöfn skipting dómsins í *Ninn-Hansen* málinu hefði ráðið úrslitum um niðurstöðu þess máls.

102. Ríkið lagði ennfremur á það áherslu að meðdómsmennirnir í Landsdómi hefðu verið skipaðir mörgum árum áður en mál hefði verið höfðað gegn kæranda og að ástæðan fyrir framlengingu kjörtímabils þeirra hefði einmitt verið sú að koma í veg fyrir að rétturinn væri samsettur af dómurum sem skipaðir væru til þess að dæma í þessu tiltekna máli og þannig hefði verið uppfyllt krafa sem leiddi af *Ninn-Hansen* dóminum.

3. Álit dómstólsins

103. Til þess að komast að niðurstöðu um hvort dómstóll geti talist sjálfstæður í skilningi 1. mgr. 6. gr. þarf m.a. að hafa hliðsjón af því hver tilhögunin er við skipun dómara og embættistíma þeirra, hvort varúðarráðstafanir séu gerðar gegn utanaðkomandi þrýstingi og hvort dómstóllinn hafi á sér yfirbragð sjálfstæðis. Að því er varðar kröfuna um óhlutdrægni þarf dómurinn að vera laus við huglæga persónulega fordóma eða vilhylli og hann verður einnig að vera óhlutdrægur frá hlutlægu sjónarmiði að því leyti að hann verður að veita tryggingar sem nægja til þess að taka af allan vafa í þessu tilliti (sjá m.a. *Findlay gegn Bretlandi*, 25. febrúar 1997, 73. mgr., *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, og *Ninn-Hansen*, sjá fyrri tilvísun, bls. 343-44). Í fyrirbyggjandi máli mun dómstóllinn fjalla um bæði atriðin – þ.e. sjálfstæði og óhlutdrægni – saman.

104. Samsetning og starfsemi Landsdóms ræðst af lögum um Landsdóm. Í 2. gr. er kveðið á um að í Landsdómi eigi sæti 15 dómara og eru átta þeirra meðdómsmenn kosnir af Alþingi með hlutfallskosningu til 6 ára í senn. Þar sem ekki er deilt um sjálfstæði og óhlutdrægni atvinnudómaranna sjö, þar með talið lagaprófessorsins, verður hér á eftir einungis fjallað um stöðu meðdómsmannanna átta.

105. Dómstóllinn fellst almennt á að líta megi á aðkomu meðdómsmannanna sem um ræðir sem gagnlega fyrir Landsdóm að því er varðar skilning dómsins á álitaefnum málsins og umfjöllun um þau, þar sem meðdómsmennirnir leggja til tiltekna innsýn í pólitísk málefni. Í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans felst hins vegar krafa um að dómstóll sé ekki einungis sjálfstæður gagnvart framkvæmdavaldinu og málsaðilum, heldur einnig gagnvart löggjafanum, þ.e. Alþingi. Engu að síður getur það eitt að Alþingi skipi dómara ekki í sjálfu sér gefið tilefni til efasemda um sjálfstæði eða óhlutdrægni dómstólsins. Í því efni skiptir máli að í 3. gr. laga um Landsdóm er kveðið á um að alþingismaður eða starfsmaður í stjórnarráðinu sé ekki kjörgengur í Landsdóm. Þótt pólitískar hneigðir kunni engu að síður að koma við sögu í skipunarferli meðdómsmanna í Landsdóm telur mannréttindadómstóllinn ekki að það eitt og sér veki lögmætar efasemdir um sjálfstæði þeirra og óhlutdrægni. Í þessu sambandi vekur mannréttindadómstóllinn athygli á því að í 7. gr. laganna er kveðið á um að dómari í Landsdómi skuli, áður en hann tekur fyrsta sinn til starfa í dónum, undirrita drengskaparheit um það, að hann muni rækja starfann af samvirkusemi og óhlutdrægni í hvívetna og svo sem hann veit helst að lögum. Ennfremur hefur ekki verið sýnt fram á að meðdómsmenn sem skipuðu réttinn í máli kæranda hafi lýst yfir neinum pólitískum stuðningi varðandi efni málsins, né heldur að nein önnur tengsl hafi verið milli þeirra og Alþingis er gefið gætu tilefni til tortryggni varðandi sjálfstæði þeirra og óhlutdrægni. Kærandi hefur ekki haldið því fram að neinn meðdómsmannanna hafi í raun tekið við fyrirælum eða hagað sér með hlutdrægum hætti (sjá *Ninn-Hansen*, sjá tilvísun hér að framan, bls. 345).

106. Dómstóllinn telur ennfremur að sú staðreynd að meðdómsmenn í Landsdómi mynduðu meiri hluta átta manna gegn sjö skipti ekki máli fyrir umfjöllunina hér að framan. Í reglunum sem nefndar voru eru veittar tryggingar fyrir sjálfstæði og óhlutdrægni meðdómsmannanna og háttsemi þeirra gaf ekki tilefni til tortryggni. Ennfremur er ekkert sem bendir til þess að jafnræði atvinnudómara og meðdómsmanna sem tilnefndir voru af þinginu í danska landsdóminum hafi haft úrslitaáhrif um þá niðurstöðu í *Ninn-Hansen* málinu (sjá tilvísun hér að framan) að dómstóllinn hefði uppfyllt kröfur um sjálfstæði og óhlutdrægni. Dómstóllinn veitir því eftirtekt í þessu sambandi að kærandinn í þessu máli var sakfelldur með níu atkvæðum gegn sex, þar sem fimm af hinum níu dómurum sem greiddu atkvæði með sakfellingu voru dómara að atvinnu.

107. Með ákvörðun Alþingis var lögum um Landsdóm breytt á þann veg að kjörtímabil meðdómsmannanna sem sæti áttu í dóminum var lengt þannig að það næði yfir þann tíma sem málsmeðferðin í málinu gegn kæranda stæði yfir. Hefði þessi breyting ekki komið til, hefði hið sex ára kjörtímabil meðdómsmannanna runnið út í aðdraganda málsins fyrir réttarhaldið. Þótt Alþingi hefði þannig hlutast til um samsetningu dómsins telur dómstóllinn að aðgerðin hafi verið réttlætanagerleg í ljósi aðstæðna. Eini kosturinn sem annars hefði verið tiltækur hefði verið að skipa nýja meðdómsmenn. Þar sem þeir hefðu þá í raun verið skipaðir sérstaklega til að fjalla um þetta mál hefði aðkoma þeirra getað gefið tilefni til réttmætra efasemda um sjálfstæði þeirra og óhlutdrægni. Meðdómsmennirnir sem þegar sátu í dóminum höfðu hins vegar verið kosnir mörgum árum áður en atvikin sem málið snerist um áttu sér stað og áður en málið gegn kæranda var höfðað. Ennfremur hafði verið kosið til Alþingis í millitíðinni og sitjandi meðdómsmenn höfðu þannig ekki verið skipaðir af sama þinginu og tók ákvörðunina um að höfða mál gegn kæranda. Að lokum, að því er varðar þá staðhæfingu kæranda að Alþingi kunni að hafa tekið þann kost að framlengja kjörtímabil sitjandi meðdómsmanna vegna þess að Landsdómur hefði til þess tíma úrskurðað að mestu leyti gegn kæranda, fær dómstóllinn ekki séð að nein gögn hafi verið lögð fram sem gefið gætu ástæðu til þess að ætla að meðdómsmennirnir, eða Landsdómur í heild, hafi sýnt af sér hlutdræga háttsemi.

108. Með hliðsjón af sérstökum málavöxtum í málinu og sérstöku eðli Landsdóms sér dómstóllinn engin merki þess að Landsdómur hafi ekki uppfyllt kröfurnar um sjálfstæði og óhlutdrægni í 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans.

C. Réttarhaldið fyrir Landsdómi og dómsorð réttarins

1. Sjónarmið kæranda

109. Kærandi staðhæfði að óvissan varðandi kæruatriðin og röksemdirnar sem ákærvaldið hygðist byggja ákærurnar á hefði varað allt til loka málsmeðferðarinnar, jafnvel eftir að málið hefði verið tekið til dómsuppsögu. Telur hann að það hafi veitt Landsdómi óhóflegt svigrúm til mats að því er varðar þær forsendur sem hann myndi byggja dóm sinn á.

110. Framangreind álitafæni kæmu fram í dómi Landsdóms. Höfuðatriði í röksemdafærslu réttarins – og skilyrði fyrir refsíabyrgð samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð – hefðu verið að háttsemi kæranda hefði ekki einungis brotið gegn formkröfu um að halda ráðherrafundi um mikilvæg stjórnarmálefni, heldur hefði hún falið í sér alvarlegt brot gegn þeim starfsskyldum sem fylgdu embættinu. Til stuðnings niðurstöðu sinni að þessu leyti taldi rétturinn að sú háttsemi að halda ekki ráðherrafundi hefði stuðlað að því að ekki var á vettvangi ríkisstjórnarinnar mörkuð pólitísk stefna til að takast á við aðsteðjandi vanda en að ef slík stefna hefði verið mörkuð og henni síðan fylgt eftir mætti leiða að því rök að draga hefði mátt úr því tjóni, sem hlaust af falli bankanna. Kærandi taldi að þessar niðurstöður væru vangaveltur einar og ekki studdar gögnum málsins. Þá hefðu þær ekki komið fram í málflutningi ákærvaldsins, þar sem þær hefðu hvorki verið kynntar í ákæruskjalinu né færðar fram fyrir réttinum. Af þeim sökum hefði hann ekki haft tækifæri til þess að bregðast við þessum röksemdum eða hrekja þær í vörn sinni eða haft ástæðu til þess að ætla að rétturinn kynni að sakfella hann á þessum forsendum. Taldi hann því að hann hefði verið sakfelldur á öðrum forsendum en þeim sem ákærurnar á hendur honum honum hefðu byggt á.

111. Kærandi taldi ennfremur að þessi röksemdafærsla Landsdóms sýndi að rétturinn hefði beitt öfugri sönnunarbyrði að því er varðar afleiðingarnar af þeirri háttsemi hans að halda ekki ráðherrafundi. Með öðrum orðum hefði niðurstaða

dómsins um þessa háttsemi falið í sér þá ætlan, sem engin leið væri að hrekja, að íslenska ríkið hefði orðið fyrir meira tjóni en annars hefði verið. Taldi kærandi að þannig hefði verið brotið gegn þeirri meginreglu að menn skuli taldir saklausir uns sekt sannast. Í stað þess að láta hann njóta vafans, hefði rétturinn leyft ákærvaldinu að njóta góðs af skortinum á sönnunargögnum og röksemdafærslu í málflytningi sínum, að því er virðist í því skyni að koma í veg fyrir möguleikann á sýknu af öllum ákæruliðum, sem hefði verið pólitískt óvinsælt og óvinsælt meðal almennings.

2. Sjónarmið ríkisins

112. Ríkið taldi að evrópski dómstóllinn væri ekki dómstóll á fjórða dómstigi á eftir innlendu dómstólunum og að samkvæmt nándarreglunni væri það ekki hlutverk dómstólsins að endurskoða niðurstöður Landsdóms varðandi sönnunargögn og málsatvik eða gildi innlendra laga.

113. Þá væri ekkert sem benti til þess að sakfellingin í málinu hefði ekki haft næga stoð í gögnum þeim sem ákærvaldið hefði lagt fram. Einkum og sér í lagi hefði saksóknari í málflytningi sínum fyrir réttinum fært fyrir því sérstök rök að brot gegn 17. gr. stjórnarskrárinnar hefði efnislegar afleiðingar, einkum þær að ef stjórnarfundir væru ekki haldnir um aðkallandi vandamál væri ljóst að færi á að bregðast við þeim yrði þrengra. Þannig hefði ákærvaldið sett fram þá röksemdafærslu að skyldan til þess að halda ráðherra fundi væri ekki aðeins formskylda heldur efnisleg krafa með skýrum tilgangi og kærandi hefði þannig haft tækifæri til andsvara og varnar.

3. Álit dómstólsins

114. Dómstóllinn hefur ávallt talið að bæði gildi sönnunargagna og mat á þeim séu fyrst og fremst málefni sem ráðast af landslögum og að meginreglan sé sú að það sé á forræði innlendra dómstóla að leggja mat á sönnunargögn sem fyrir þá eru lögð. Hlutverk dómstólsins er að tryggja efndir þeirra skuldbindinga sem aðilar mannréttindasáttmálans hafa undirgengist. Einkum og sér í lagi er hlutverk hans ekki að fjalla um staðreyndavillur eða lögvillu sem innlendir dómstóll kanna að vera sakaður um, nema og að því marki að slíkt hafi falið í sér brot gegn réttindum og frelsi sem tryggt væri með mannréttindasáttmálanum, heldur að ganga úr skugga um að málsmeðferðin í heild, og þar með talið öflun sönnunargagna, hafi verið sanngjörn (sjá m.a. *Lhermitte gegn Belgíu* [GC], nr. [34283/09](#), 83. mgr., 29. nóvember 2016).

115. Í þessu máli var kærandi látinn sæta refsíabyrgð samkvæmt 17. gr. stjórnarskrárinnar þegar hún væri lesin í samhengi við c-lið 8. gr. laga um ráðherraábyrgð. Í 17. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ráðherra fundi skuli halda í tilteknum tilgangi, þar með talið til þess að ræða mikilvæg stjórnarmálefni. Samkvæmt c-lið 8. gr. [laga um ráðherraábyrgð] varðar það refsíabyrgð ráðherra ef hann lætur farast fyrir að rækja stjórnskipulega skyldu sína. Í 2. gr. laganna er kveðið á um að ábyrgð takmarkist við athafnir eða athafnaleyfi sem stafar annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi. Samkvæmt því var brotið sem kæranda var gefið að sök athafnaleyfi, eins og Landsdómur komst að niðurstöðu um (sjá 34. mgr. hér að framan).

116. Brotið, þannig skýrt, var rökstutt af hálfu ákærvaldsins fyrir Landsdómi (sjá ákæruskjalið og málflytning saksóknara í 23. og 25. mgr. hér að framan). Að lokinni umfjöllun um gögnin sem fyrir réttinum lágu, þar með talið fundargerðir ríkisstjórnarfunda sem haldnir voru árið 2008, var niðurstaða réttarins að sá háski sem vofði yfir íslenska bankakerfinu hefði óneitanlega varðað mikilvægt stjórnarmálefni, að kæranda hafi hlotið að vera það ljóst, að málefnið hefði ekki verið rætt með

tilhlýðilegum hætti á fundunum og að sú vanræksla hefði stafað af stórkostlegu hirðuleysi (sjá 32., 36., 38. og 39. mgr. hér að framan).

117. Þannig telur dómstóllinn, sem ítrekar að það er ekki í verkahring hans að setja eigið mat á sönnunargögnum í stað mats Landsdóms, að brotinu sem kærandi var sakfelldur fyrir hafi verið lýst með fullnægjandi hætti í 2. lið ákærunnar (sjá niðurstöðuna að þessu leyti í 90. mgr.) og að það hafi ennfremur verið reifað í málflutningi saksóknara fyrir Landsdómi, að kærandi hafi haft fullnægjandi tækifæri til þess að bregðast við ákærinni, málflutningnum og gögnum þeim sem fram voru lögð og að Landsdómur hafi sett fram efnislega og lögfræðilega röksemdafærslu fyrir sakfellingunni í löngu máli og hafi ekki farið út fyrir málið eins og það var lagt fyrir réttinn af hálfu ákæruvaldsins eða eðlilega skýringu þeirra lagaákvæða sem heimfært var til.

118. Til sanns vegar má færa að Landsdómur hafi í lok röksemdafærslu sinnar (sjá 39. mgr. hér að framan) velt fyrir sér hverjar hefðu verið líklegar afleiðingar ef kærandi hefði ekki vanrækt að fjalla á ríkisstjórnarfundum um þann háska sem steðjaði að íslenska bankakerfinu og velferð ríkisins. En eins og tekið er fram hér að framan var sú háttsemi sem kærandi var sakaður um refsiverð, hvað sem líður slíkum afleiðingum. Niðurstaða réttarins um að kærandi hafði sýnt af sér stórfellt hirðuleysi byggði á þeirri ályktun að hann hefði vanrækt að efna þá skyldu sína með viðhlítandi hætti að fjalla um mikilvæg málefni, sem honum var eða hefði mátt vera kunnugt um. Sá möguleiki að sú háttsemi hefði haft tiltekna afleiðingar var þannig ekki skilyrði samkvæmt lögum til þess að sakfella kæranda og ummæli réttarins að þessu leyti hafa á sér yfirbragð *obiter dicta*.

119. Með vísan til þess sem að framan greinir telur dómstóllinn að hvorki réttarhöldin fyrir Landsdómi né röksemdafærslan í dómi réttarins hafi falið í sér brot gegn þeim réttindum sem tryggt eru með 6. gr. mannréttindasáttmálans.

D. Almenn niðurstaða

120. Niðurstaðan er sú að málsmeðferðin í málinu, þegar hún er skoðuð í ljósi þeirra þátta sem kærandi kvartaði undan og í heild sinni, hafi uppfyllt kröfurnar um réttláta málsmeðferð.

Af því leiðir að ekki hefur verið brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmálans.

III. MEINT BROTT GEGN 7. GR. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLANS

121. Með sama hætti og í kæru sinni á grundvelli 6. gr. mannréttindasáttmálans taldi kærandi með vísan til 7. gr. að sakfelling hans hefði byggð á lagaákvæðum sem væru almennt orðuð og óskýr. Ennfremur hefði hann ekki getað séð fyrir þá refsíabyrgð sem honum var eignuð þar sem Landsdómur hefði í framkvæmd þessara ákvæða horft fram hjá langri venju varðandi ráðherrafundi.

1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmálans, að því marki sem hún á við, er svohljóðandi:

„Engan skal telja sekan um afbrot hafi verknaður sá eða aðgerðaleyfi, sem hann er borinn, eigi varðað refsingu að landslögum eða þjóðarétti þá framin voru. ...“

122. Ríkið mótmælti kröfu kæranda.

A. Sjónarmið kæranda

123. Kærandi taldi að 17. gr. stjórnarskrárinnar og c-liður 8. gr. laga um ráðherraábyrgð væru almennt orðuð og að af því leiddi að túlkun þeirra og framkvæmd

skorti þann skýrleika og fyrirsjáanleika sem krafist er samkvæmt mannréttindasáttmálanum.

124. Hann staðhæfði jafnframt, að því er varðar ráðherrafrundi, að hann hefði fylgt þinglegri og stjórnskipulegri venju sem fylgt hefði verið og sátt hefði verið um í meira en öld. Samkvæmt þeirri venju væri ráðherrum skylt að ræða á ráðherrafrundum einungis tiltekin mál sem síðar yrðu borin upp fyrir Danakonung (og forseta lýðveldisins að fengnu sjálfstæði Íslendinga) samkvæmt 2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar, en það væri á valdi ráðherranna hvort þeir ræddu önnur „mikilvæg stjórnarmálefni“. Þrátt fyrir þessa þekktu og rótgrónu venju, sem ekki hefði sætt neinni gagnrýni frá réttarfarslegu, fræðilegu eða almennu sjónarhorni, hefði Landsdómur ákveðið að beita þröngri túlkun 17. gr. stjórnarskrárinnar á þann veg að ráðherrum væri skylt að ræða hver og ein „mikilvæg stjórnarmálefni“ á formlegum ráðherrafrundum. Þegar litið væri til hinnar löngu hefðar varðandi dagskrá ráðherrafrunda taldi kærandi að hann hefði ekki réttilega getað séð fyrir að háttsemi hans gæti leitt til ákæru á hendur honum og sakfellingar.

B. Sjónarmið ríkisins

125. Ríkið taldi að orðalag ákvæðanna sem refsíabyrgð kæranda hefði verið heimfærð til hefði verið nægilega skýrt og að túlkun þeirra af hálfu Landsdóms hefði verið fyrirsjáanleg og í samræmi við inntak brotsins.

126. Að því er varðar hina löngu venju, sem kærandi vísaði til, taldi ríkið að það væri mál sem varðaði túlkun og framkvæmd landslaga. Í samræmi við nándarregluna hefði það verið hlutverk Landsdóms að meta hvort slíkri venju væri til að dreifa og, ef svo væri, hvaða áhrif það hefði á túlkun og framkvæmd 17. gr. stjórnarskrárinnar. Hlutverk mannréttindadómstólsins takmarkaðist við að meta hvort túlkunin sem beitt var í þessu máli hefði verið í samræmi við kröfur mannréttindasáttmálans.

C. Álit dómstólsins

127. Þá tryggingu sem felst í 7. gr. mannréttindasáttmálans og liggur að kjarna réttarríkisins, ber að skýra og beita í samræmi við markmið og tilgang ákvæðisins þannig að það veiti virka vörn gegn gerræðislegri saksókn, sakfellingu og refsingu. Það takmarkast ekki við að fyrirbyggja afturvirka framkvæmd refsilaga til óhagræðis fyrir sakborning heldur felst með almennari hætti í því sú meginregla að einungis sé hægt að skilgreina brot og ákvarða refsingu samkvæmt lögum (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) og sú meginregla að refsilög megi ekki túlka vítt til óhagræðis fyrir sakborning, til að mynda með löggjöfnun. Af þessum meginreglum leiðir að brot verður að vera skilgreint með skýrum hætti í lögum, hvort heldur er landslögum eða alþjóðlegum lögum. Þessi krafa telst uppfyllt þegar einstaklingur getur gert sér grein fyrir því af orðalagi viðkomandi ákvæðis – og, ef þörf krefur, með stoð í túlkun þess af hálfu dómstóla og með lögfræðilegri ráðgjöf – hvaða athafnir eða athafnaleysi kunnir að baka honum refsíabyrgð. Hversu skýrt sem lagaákvæði er skrifað er í öllum lagakerfum, þar með talið í refsirétti, óhjákvæmilegt að til einhverrar lögfræðilegrar túlkunar komi. Alltaf verður þörf á skýringu vafaatriða og aðlögun að breytilegum aðstæðum. Í raun er það svo í aðildarríkjum mannréttindasáttmálans að stöðug þróun refsiréttar í ljósi túlkunar af hálfu dómstóla er rótgróinn og óhjákvæmilegur liður í lagahefðinni. Ekki er unnt að skýra 7. gr. mannréttindasáttmálans á þann veg að hún útiloki að reglur um refsíabyrgð skýrist smám saman fyrir áhrif túlkunar af hálfu dómstóla frá einu máli til annars, enda sé þróunin sem af því leiðir í samræmi við eðli

brotsins og fyrirsjáanleg á eðlilegum forsendum (sjá *Vasiliauskas gegn Litháen* [GC], nr. [35343/05](#), 153.-155. mgr., ECHR 2015, með frekari tilvísunum).

128. Ef vikið er að fyrirbyggjandi máli tekur dómstóllinn fram í upphafi, með vísan til dóms Landsdóms, að frá sögulegu sjónarmiði, í ljósi undirbúningsvinnunnar að baki 17. gr. stjórnarskrárinnar, var talið nauðsynlegt að ráðherrafundir yrðu haldnir svo oft sem tilefni væri til þannig að lagasetningu og mikilvæg málefni mætti ræða á sameiginlegum fundi allra ráðherra. Íslenski dómstóllinn vitnaði einnig til stjórnlagakenninga þar sem talið var ótvírætt að vísanir til „mikilvægra stjórnarráðstafana“ í 16. gr. stjórnarskrárinnar og „mikilvægra stjórnarmálefna“ í 17. gr. hefðu ekki sömu merkingu. Dómstóllinn veitir því ennfremur athygli að samkvæmt Landsdómi skipti höfuðmáli að fjallað væri um málefni sem varða hagsmuni ríkisins og almennings á ríkisstjórnarfundum, sem væru sá vettvangur sem ráðherrum ber eftir stjórnarskránni að nýta fyrir pólitískt samráð sín á milli um æðstu stjórn ríkisins og stefnumótun varðandi mikilvæg stjórnarmálefni. Ennfremur veitir dómstóllinn því eftirtekt að Landsdómur taldi að á forsætisráðherra, sem væri í forystu fyrir ríkisstjórn og stjórnaði ráðherrafundum, hvíldi sú skylda að sjá til þess að mikilvæg stjórnarmálefni, sem honum væri kunnugt um, væru tekin til umræðu og afgreiðslu á þeim fundum, svo sem boðið er í 17. gr. stjórnarskrárinnar.

129. Kærandi bar að aldargömul venja væri fyrir því að ræða á ráðherrafundum einungis þau málefni sem bera ætti upp fyrir forseta lýðveldisins skv. 2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar og að með því að hann hefði fylgt þessari hefð gat hann ekki séð fyrir að hann yrði sakfelldur fyrir að vanrækja að efna skyldu samkvæmt 17. gr. Að því er þetta atriði varðar bendir dómstóllinn á að Landsdómur rannsakaði sögu greinanna tveggja ítarlega og komst að þeirri niðurstöðu að munurinn á orðalagi þeirra – „mikilvægar stjórnarráðstafanir“ í 2. mgr. 16. gr. og „mikilvæg stjórnarmálefni“ í 17. gr. – stýddi ótvírætt túlkun hins síðarnefnda eftir orðanna hljóðan, þannig að forsætisráðherra bæri skylda til þess að tryggja að mikilvæg stjórnarmálefni hlytu umfjöllun og afgreiðslu á ráðherrafundum. Rétturinn taldi að hvort sem venjan hefði verið að fjalla um slík mál á fundunum eða öðrum vettvangi gæti sú venja ekki leyst forsætisráðherra undan skyldu sinni samkvæmt 17. grein. Eftir að hafa komist að þeirri niðurstöðu að háskinn sem steðjaði að heill ríkisins hefði verið risavaxinn og fordæmalaus og að augljóslega væri um að ræða „mikilvægt stjórnarmálefni“ taldi rétturinn ennfremur að viðkvæmni ástandsins á fjármálamarkaði réttlætti ekki þá vanrækslu að bera málefnið ekki upp á ráðherrafundum, þar sem þeir fundir væru ætlaðir til þess að ráðherrar gætu ráðið ráðum sínum í fullum trúnaði. Þvert á staðhæfingar kæranda komst rétturinn að þeirri niðurstöðu á grundvelli gagna málsins að málefnin hefðu ekki verið rædd á ráðherrafundum á tímabilinu frá febrúar til septemberloka 2008 (sjá 36.-39. mgr. hér að framan).

130. Dómstóllinn er því þeirrar skoðunar í ljósi framangreinds að 17. gr. íslensku stjórnarskrárinnar hafi grundvallarþýðingu í stjórnskipan landsins að því leyti að þar eru settar fram mikilvægar meginreglur um það hvernig ríkisstjórn sé ætlað að starfa sem samráðsvettvangur um mikilvæg ríkisstjórnarmálefni og stefnumótun. Eins og Landsdómur hefur tekið fram bar kærandi sem forsætisráðherra og fyrirsvarsmaður ríkisstjórnarinnar ábyrgð á því að tryggja að farið væri að þeim kröfum sem leiddu af 17. gr. stjórnarskrárinnar. Dómstóllinn tekur undir með Landsdómi og telur að ekki sé unnt að líta svo á að ákvæðið skorti nægilegan skýrleika, jafnvel þótt hugmyndin um „mikilvæg stjórnarmálefni“ kunni að krefjast túlkunar. Við þær aðstæður sem uppi eru í þessu máli sér dómstóllinn enga annmarka á því að telja, líkt og Landsdómur, að síðastnefnda atriðið sé engum vafa undirorpið.

131. Samkvæmt því verður að telja að niðurstöður Landsdóms varðandi merkinguna sem eigna beri viðkomandi ákvæðum og gildi þeirra fyrir háttsemi kæranda hafi verið vel innan svigrúms réttarins til þess að túlka og beita landslögum.

132. Niðurstaða dómstólsins er því sú að það brot sem kærandi var sakfelldur fyrir hafi verið skilgreint með fullnægjandi hætti að lögum og að túlkun Landsdóms hafi verið í samræmi við eðli brotsins sem þannig var skilgreint. Samkvæmt því er eðlilegt að ætla að kærandi hefði getað séð fyrir að háttsemi hans gæti bakað honum refsíabyrgð samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar og laga um ráðherraábyrgð, sem heimfært var til í málinu.

Af því leiðir að ekki hefur verið brotið gegn 7. gr. mannréttindasáttmálans.

AF ÞESSUM SÖKUM HEFUR DÓMURINN KOMIST AÐ ÞEIRRI NIÐURSTÖÐU

1. *samhljóða*, að kæran sé meðferðarhæf að því marki sem hún varðar 2. lið ákærunnar gegn kæranda,
2. *með meiri hluta atkvæða*, að kæran sé ótæk til meðferðar að því er varðar aðra liði,
3. *samhljóða*, að ekki hafi verið brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmálans,
4. *með sex atkvæðum gegn einu*, að ekki hafi verið brotið gegn 7. gr. mannréttindasáttmálans.

Gert á ensku og tilkynnt skriflega hinn 23. nóvember 2017 í samræmi við 2. og 3. mgr. 77. gr. reglna dómstólsins.

Renata Degener
Aðstoðarritari

Linus-Alexandre Sicilianos
Forseti

Í samræmi við 2. mgr. 45. gr. mannréttindasáttmálans og 2. mgr. 74. gr. reglna dómstólsins fylgir dómi þessum sérálit Wojtyczek, dómara.

L.A.S.
R.D.

SÉRÁLIT WOJTYCZEK, DÓMARA

1. Ég leyfi mér virðingarfyllst að vera ósammála samdómurum mínum varðandi það álitamál hvort brotið hafi verið gegn 7. gr. mannréttindasáttmálans. Varðandi 6. gr. sáttmálans hef ég greitt atkvæði, ekki án efasemda, með meirihlutanum.

2. Fyrirliggjandi mál varðar eitthvert flóknasta álitaefni stjórnskipunarréttar: valdajafnvægið sem miðar að því að koma í veg fyrir misbeitingu opinbers valds. Ein mikilvægasta trygging réttarríkisins er lagaleg ábyrgð vegna valdniðslu (hvort heldur

er vegna misbeitingar eða vanrækslu) og málshöfðun gegn valdhöfum sem tæki til þess að framfylgja þessari ábyrgð. Sérstakar réttarreglur við höfðun dómsmála gegn ráðherrum þekkjast í mörgum ríkjum og eru þær hluti af sameiginlegri arfleifð stjórn málahefða, hugsjóna, frelsis og réttarríkis, sem vísað er til í aðfararorðum mannréttindasáttmálans. Þær vekja hins vegar tvær viðkvæmar spurningar.

Í fyrsta lagi víkja þessar reglur í sumum löndum að nokkru leyti frá almennum formreglum og efnisreglum lagalegrar ábyrgðar. Þessi frávik kunna líka að varða grundvallarmannréttindi – bæði formleg og efnisleg réttindi – þeirra sem fyrir verða. Frávik frá hinu almenna fyrirkomulagi lagalegrar ábyrgðar ættu ekki að fela í sér óheimil frávik frá mannréttindum sem vernduð eru að þjóðarétti.

Í öðru lagi fylgir hættan á misbeitingu valds einnig valdinu til málshöfðunar. Raunveruleg hættan er á því að þeir þingmenn sem gert er að taka ákvörðun um málshöfðun á hendur ráðherra og þeir dómarmen sem dóminn skipa standist ekki þrýsting almenningsálitsins. Einnig er hættan á því að mál sé höfðað gegn pólitískum andstæðingum á pólitískum forsendum, einkum eftir að nýr þingmeirihluti tekur við völdum. Ennfremur getur komið fyrir að tilgangurinn með málshöfðuninni sé ekki einkum sá að ná fram endanlegri sakfellingu, heldur einungis áreitinu sem leiðir af álaginu og íþyngjandi málarekstri þar sem óvissa er um málalýktir.

Í þessu samhengi er ekki einfalt mál að finna rétt jafnvægi milli virkra aðgerða gegn misbeitingu valds af hálfu manna sem gegna opinberu embætti og efnislegra réttinda sakborninga.

3. Alþingi ákvað að sækja kæranda til saka í þessu máli en ekki að höfða mál gegn nokkrum öðrum sem sátu í ríkisstjórninni. Meirihlutinn setur fram eftirfarandi álit:

„Að því er varðar atkvæðagreiðsluna á Alþingi um tillögu þingmannanefndarinnar er það álit dómstólsins að þótt flokkshollusta kunni að hafa haft áhrif á atkvæðagreiðsluna á þingi hafi ferlið sem leiddi til ákærunnar á hendur kæranda ekki verið gerræðislegt, þegar litið er til þeirra þátta sem að framan greinir, né heldur pólitísk að því marki að sanngirni réttarhaldsins hafi verið skert“ (sjá 79. mgr.).

Ég er því sammála að ákvörðunin um að ákæra kæranda hafi ekki í sjálfu sér verið gerræðisleg en þegar litið er á ákærana í samhengi við þá ákvörðun að kæra ekki aðra ráðherra (sjá 15. mgr.) vakna efasemdir og ákvarðanatökufarlið virðist að þessu leyti afar pólitískt. Á sama hátt kann kosning dómara (leikra sem lærðra) af hálfu Alþingis að leiða til þess að valdir séu menn með tiltekið hugarfar sem tengist sterkum flokksböndum og til líkinda á vilhylli sem kann að gera vart við sig í málum sem eru pólitískt viðkvæm. Í því samhengi liggur meginvandinn hvorki í því að sjálfstæði þeirra og óhlutdrægni væri ekki tryggð, né heldur að háttsemi þeirra kynni að valda tortryggni (sjá 96. mgr.) heldur í hættunni á því að sýn þeirra á mál litist af tiltekinni pólitískri vilhylli.

Á hinn bóginn er hættan á að ákvörðun um að ákæra ráðherra og höfða mál gegn honum litist af pólitík óhjákvæmileg afleiðing af aðkomu þingsins. Vald löggjafarþings til málshöfðunar er hluti af evrópskri stjórnskipunararfleifð. Á sama hátt hafa mörg þjóðþing vald, sem oft á sér djúpar rætur í stjórnskipunarhefðinni, til þess að kjósa einhverja eða alla þá dómara sem skipa dóminn.

4. Rétturinn til réttlátrar málsmeðferðar nýtur víðtækrar verndar 6. gr. mannréttindasáttmálans, bæði að því er varðar málsmeðferð og stofnanir. Af því leiðir að brot gegn greininni geta verið mjög margvísleg að eðli og kunna að hafa mjög mismunandi áhrif á málsmeðferðina fyrir dómi.

Líta verður á sakargiftirnar í heild sinni, þar sem sakborningur þarf að undirbúa vörn sína gegn öllum sakargiftunum. Hvort virtar séu meginreglur 6. gr. að því er varðar eina sakargift er ekki unnt að meta utan samhengis við allar aðrar sakargiftir. Ósanngirni

varðandi eina sakargift getur grafið undan getu sakbornings til þess að undirbúa varnir sínar gegn öðrum sakargiftum vegna þess aukna tíma, atorku og álagi sem fylgir því að hrinda hinum síðarnefndu. Hlutdrægni dómara varðandi einn lið í ákæruskjali smitast jafnan yfir í matið á öllum öðrum liðum ákæruskjalsins. Ekki er hins vegar hægt að útiloka að tiltekin ósanngirni í málsmeðferð vegna eins liðar í ákæruskjali geti haft raunveruleg áhrif á þær varnir sem uppi eru hafðar gegn öðrum liðum ákæruskjals.

Ennfremur er hætta á því, eins og vikið er að hér að framan, að málareksturinn verði misnotaður í eineltisskyni. Jafnvel þótt ákvörðun um að höfða sakamál sé ekki gerræðisleg gæti ósanngirni réttarhaldanna aukið á álagið og þjáninguna sem meðferð sakamálsins veldur. Í því ljósi kann endanleg sýkna af tilteknum ákæruliðum, eða jafnvel af öllum ákæruliðum, ekki nauðsynlega að bæta fyrir þá þjáningu sem orðin er og svipta hinn ákærða stöðu sinni sem brotþoli samkvæmt mannréttinda-sáttmálanum. Þá tefur ósanngirni í málsmeðferð yfirleitt endanlega sýknu hins ákærða þegar málsaðili sem sætir málssókn í samræmi við rétt sinn til réttlátrar málsmeðferðar hefði verið sýnaður mun fyrr án þess að verða fyrir jafnmiklu álagi eða óvissu. Ósanngjörn réttarhöld, og einkum og sér í lagi ósanngjörn réttarhöld sem stofnað er til í því skyni að áreita með lögsókn geta verið afar sársaukafull reynsla, jafnvel þótt á endanum sé sýknað. Það sem meira er, getur niðurstaða um brot gegn 6. gr. vakið efasemdir um réttmæti hins endanlega sýknudóms.

Í ljósi þessa samhengis er ég í grundvallaratriðum ósammála þeirri aðferðafræði sem meirihluti dómstólsins beitir við mat sitt á umkvörtunarefnunum sem sett eru fram á grundvelli 6. greinar mannréttindasáttmálans.

5. Að koma í veg fyrir misnotkun pólitísks valds og ákæra fyrir slíka misnotkun krefst þess ekki aðeins að fyrir hendi séu viðunandi stofnanir og málsmeðferðarreglur, heldur einnig efnisleg ákvæði sem annars vegar kveða á um saknæmi valdniðslu og hins vegar samrýmast meginreglum um réttarríki, einkum kröfum um skýrleika og fyrirsjáanleika. Einkum og sér í lagi er nauðsynlegt að kveða á um sérstakar og nákvæmar lagalegar skyldur til þess að grípa til aðgerða í því skyni að koma í veg fyrir athafnaleyssi stjórnvalda við aðstæður þar sem aðgerða af þeirra hálfu er þörf til almannaheilla.

Í þessu máli kemur í ljós að íslenska réttarkerfið var ekki nægilega vel í stakk búið til þess að takast á við vandamál sem leiða af athafnaleyssi ráðherra. Kærandi var sýknaður af öllum ákærum um vanrækslu nema þeirri að hafa ekki kallað saman ráðherrafundi í því skyni að ræða bankakreppuna. En frá sjónarmiði borgaranna var vandamálið ekki hvort mál hefðu verið rædd, heldur hvort teknar hefðu verið viðhlítandi ákvarðanir.

6. Mannréttindadómstóllinn hefur einatt og réttilega tekið fram að túlkun landslaga er á forræði innlendra dómstóla. Það er ekki verkefni mannréttindadómstólsins að ákvarða rétta túlkun landslaga. Hins vegar er nauðsynlegt að taka mið af sérstöðu mála sem heyra undir 7. gr. mannréttindasáttmálans, sem eðli máls samkvæmt kalla á sjálfstætt mat á skýrleika og fyrirsjáanleika landslaga. Það mat verður að fara fram frá sjónarhorni þeirra sem lögin beinast að.

Jafnframt verður að hafa hliðsjón af sérstöðu stjórnarskrárinnar og þeirra sem sæta ábyrgð fyrir misbeitingu valds. Ráðherrar eiga að hafa þekkingu á stjórnarskránni, sem þeir starfa eftir, og í öllu falli hafa þeir greiðan aðgang að lögfræðilegri ráðgjöf af hæstu gæðum, sem veitt er bæði af opinberum embættismönnum og, ef þörf krefur, af sjálfstæðum sérfræðingum sem ráðnir eru af stjórnvöldum. Þegar metið er hvort virtar hafi verið meginreglurnar um *nullum crimen, nulla poena sine lege* í tengslum við höfðun máls gegn ráðherra er nauðsynlegt að leggja mat á nákvæmni og fyrirsjáanleika landslaga frá sjónarmiði þeirra sem lögin beinast með réttu að.

7. Ábyrgð ráðherra vegna vanrækslu er skilgreind í 4. gr. laga um ráðherraábyrgð frá 19. febrúar 1963, með vísan til þess að farið sé „í bága við stjórnarskrá“ í 2. gr. og til þess „sem þar [í stjórnarskránni] er fyrirskipað“ í c-lið 8. gr. Með öðrum orðum bera forsætisráðherra eða aðrir ráðherrar refsíabyrgð láti þeir hjá líða að grípa til aðgerða sem fyrirskipaðar eru samkvæmt lagareglum stjórnarskrárinnar. Til þess að ákvarða saknæmt aðgerðarleysi verður fyrst að tilgreina stjórnskipulega reglu sem fyrirskipar að til tiltekinnar aðgerðar sé gripið við tiltekna aðstæður. Samkvæmt 7. gr. mannréttindasáttmálans þarf þessi regla að mæla fyrir um tiltekna athöfn af nægilegri nákvæmni og skýrleika til þess að þeim sem reglan beinist að sé ljóst hvað það er sem honum er skylt að gera og við hvaða aðstæður.

Í þessu samhengi er úrslitaatriðið í fyrirliðgjandi máli hvort stjórnarskráin leggur á forsætisráðherra með nægilega skýrum og nákvæmum hætti þá skyldu að boða til ráðherrafunda til þess að ræða *mikilvæg stjórnarmálefni*. Til þess að svara þessari spurningu er nauðsynlegt að ákvarða merkingu 17. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Þetta ákvæði er þannig orðað [í opinberri þýðingu sem aðgengileg er á vefsíðu íslenska stjórnarráðsins]:

„Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund 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.“

Að mati Landsdóms leggur þetta ákvæði þá skyldu á herðar forsætisráðherra að kalla saman ráðherrafund í því skyni að ræða mikilvægt stjórnarmálefni í hvert skipti sem slíkt mikilvægt stjórnarmálefni kemur upp. Í hreinskilni sagt kem ég ekki auga á þessa skyldu í tilvitnuðu ákvæði sé það túlkað samkvæmt orðanna hljóðan, þótt ég fallist á að nákvæm merking fyrsta málsliðar 17. greinar kunni að einhverju marki að vera umdeilanleg.

Ákvæði þar sem kveðið er á um lagaskyldur tilgreina að jafnaði sérstaklega þá sem ákvæðin beinast að. Jafnvel þótt ljóst sé að boðun ráðherrafunda og undirbúningur draga að dagskrá þeirra sé á forræði forsætisráðherra er hann ekki tilgreindur sem sá sem einhver skylda, sem vísað er til í fyrsta málsliðnum, hvílir á. Áherslan er greinilega ekki á skyldur forsætisráðherra, heldur á starfshætti við ákvarðanatöku stjórnvalda. Í öllu falli getur hvaða ráðherra sem er borið upp *mikilvæg stjórnarmálefni* á ráðherrafundi, ekki forsætisráðherra einvörðungu.

Að mínu mati hefur fyrsti málsliðurinn tvöfalda merkingu. Í fyrsta lagi er almannavaldi með honum skipt milli mismunandi stofnana sem heyra til framkvæmdavaldsins. Valdsvið ráðherrafunda nær yfir *nýmæli í lögum* og *mikilvæg stjórnarmálefni*. Með öðrum orðum er ekki unnt að samþykkja nein *nýmæli í lögum* eða taka ákvörðun um *mikilvæg stjórnarmálefni* nema að undangengnum umræðum á ráðherrafundi. Í öðru lagi er með fyrsta málsliðnum kveðið á um mikilvægan þátt í starfsháttum framkvæmdavaldsins með því að þar er sett fram meginreglan um samráð ríkisstjórnarinnar. Öllum ráðherrum ber að taka þátt í umræðum um *nýmæli í lögum* og *mikilvæg stjórnarmálefni* (og þar af leiðandi í ákvarðanatöku sem fylgir í kjölfarið). Ákvarðanataka um mikilvæg stjórnarmálefni er hvorki á forræði forsætisráðherra eins né heldur á forræði annars ráðherra eins, né heldur skal bera þau upp fyrir forseta í ríkisráði nema að undangengnum umræðum á ráðherrafundi. Þetta síðastnefnda atriði var ekki síst mikilvægt fyrir stjórnarskrárbreytinguna árið 1944, þegar þjóðhöfðingi Íslands ríkisins var konungur Danmerkur. Á þeim tíma gat „konungur í ríkisráði“ gripið til aðgerða utan Íslands eftir samráð og fund með einum ráðherra (sjá sératkvæði landsdómaranna Ástríðar Grímsdóttur, Benedikts Bogasonar, Fannars Jónssonar, Garðars Gíslasonar og Lindu Rósar Michaelsdóttur). Skyldan sem

hvílir á forsætisráðherra hefur þann tilgang að tryggja að ákvarðanir um mikilvæg stjórnarmálefni séu ekki teknar án undangenginna umræðna á ráðherrafundi og án þátttöku allra ráðherra.

8. Stjórnskipunarvenjan sem kærandi vísar til staðfestir að sá skilningur hafi ekki verið lagður í 17. gr. stjórnarskrárinnar að hún legði á forsætisráðherra lagaskyldu til þess að bera öll mikilvæg stjórnarmálefni upp á ráðherrafundum. Ennfremur kunna að vera mismunandi skýringar á orðalagsmuninum milli 16. greinar (þar sem notað er orðalagið *mikilvægar stjórnarráðstafanir*) og 17. greinar (með orðalaginu *mikilvæg stjórnarmálefni*). Það sem borið er upp fyrir forseta lýðveldisins er tilteknar tillögur um *ráðstafanir*, en samkvæmt 17. gr. ræða ráðherrar *málefni*. Umræðurnar geta leitt til þess að í kjölfarið verði bornar upp fyrir forseta tilteknar tillögur um ráðstafanir eða þá til ákvörðunar um að gera ekki slíkar tillögur, a.m.k. ekki að sinni. Síðarnefndu aðstæðurnar kunna einkum og sér í lagi að koma upp ef nægilegt er að grípa til ráðstafana sem eru á forræði eins ráðherra.

9. Að lokum vil ég leggja á það áherslu að kæranda bar augljós siðferðileg skylda til þess að koma í veg fyrir eða að minnsta kosti að lágmarka áhrif yfirvofandi bankakreppu á efnahag landsins. Skorturinn á fullnægjandi viðbrögðum stjórnvalda var með réttu litinn af almenningi sem alvarlegur annmarki á starfshæfni ríkisins. Með 17. gr. stjórnarskrárinnar er hins vegar ekki lögð sú skylda á herðar forsætisráðherra að kalla saman ráðherrafund í því skyni að ræða mikilvægt stjórnarmálefni í hvert skipti sem slíkt mikilvægt stjórnarmálefni kemur upp. Jafnvel þótt litið sé til þess að kærandi hafi búið yfir þeirri sértæku þekkingu á stjórnarskránni sem nauðsyn bar til og haft aðgang að lögfræðilegri ráðgjöf gat hann ekki séð fyrir að hann gæti sætt refsíabyrgð fyrir að láta undir höfuð leggjast að kalla saman ráðherrafund til þess að ræða mikilvægt stjórnarmálefni.

Ég vek athygli á því að þetta álitaefni hefur í heild sinni fengið ítarlega umfjöllun í fyrrnefndu sératkvæði fimm dómara Landsdóms. Sjónarmið þeirra er rökstutt með svo sannfærandi hætti að það er erfitt að vera þeim ósammála. Sú nálgun sem beitt er af samdómurum mínum í málinu fyrir þessum dómstól dregur með háskalegum hætti úr gildi grundvallarreglunnar um réttarríki sem felst í 7. gr. mannréttindasáttmálans.

[1] European Commission for Democracy through Law, *Report on the Relationship between Political and Criminal Responsibility* (CDL-AD(2013)001, mars 2013); og Frank Zimmerman (ritstj.), *Criminal Liability of Political Decision-Makers* (Springer International Publishing, 2017).