

Frumvarp til laga

um breytinga á lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963 (refsiákvæði)

Flm.: ...

1. gr.

Ákvæði 2. gr. laganna verður svohljóðandi:

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, skyldur þær sem starfið leggur honum á herðar eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu.

2. gr.

Á 8. gr. laganna verður eftirfarandi breyting: d-liður fellur brott.

3. gr.

10. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Allt frá útgáfu Skýrslunnar um starfsskilyrði stjórnvalda, árið 1999, hafa lög um ráðherraábyrgð sætt mikilli gagnrýni og efast hefur verið um að ýmis ákvæði þeirra uppfylli skilyrði íslensks réttar um skýrleika refsheimilda. Nægir hér að vísa til áður nefndrar Skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda og skýrslu vinnuhóps um þingeftirlit frá 2009, auk greina Róberts R. Spanó um stjórnarskrána og refsíbyrgð frá 2005¹ og greinar Bjargar Thorarensen „Um lagalega ábyrgð ráðherra og valkosti við endurskoðun reglna um ráðherraábyrgð“.² Var m.a. um þetta deilt í málinu á hendur Geir H. Haarde (mál nr. 3/2011). Verður vísað nánar til dómsins í umfjöllun um 3. gr. hér á eftir.

Drög þessi eru unnin af Ragnhildi Helgadóttur prófessor í samráði við forsætisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Áður er vikið að gagnrýni þeirri sem komið hefur fram á núgildandi lög um ráðherraábyrgð og einn aðalþáttur þeirrar gagnrýni snýr að því hvort þau uppfylli kröfur íslensks réttar um skýrleika refsheimilda. Var þetta meðal þess sem deilt var um í landsdómsmálinu 3/2011. Hér eru lagðar til breytingar á refsíákvæðunum sjálfum til að mæta þeirri gagnrýni. Þetta byggist á því að eðlilegt sé að löggin séu í nógu góðu samræmi við nútímakröfur til að hægt sé að beita þeim ef þörf krefur. Ella væri rétt að fella þau úr gildi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Almennar athugasemdir.

Í samræmi við þá gagnrýni sem fram hefur komið á löggin var helst litið til 2. og 8.- 10.gr. þeirra við þessa endurskoðun. Beindust sjónir sérstaklega að 10. gr. laganna, vegna þeirrar gagnrýni sem fram hefur komið á hana, svo og að því hvort ástæða væri til að fylgja fordæmi dönsku ráðherraábyrgðarlaganna og láta einungis hið almenna ákvæði 2. gr. standa en fella brott 8.-10. gr. laganna. Niðurstaðan varð sú að sú breyting væri ekki til bóta, en að fella ætti brott d-lið 1. mgr. 8. gr. og 10. gr.

3.2 Samanburður við norsku og dönsku ráðherraábyrgðarlögin

Dönsku löggin eru með ákvæði sambærilegt 2. gr. núgildandi laga og um sannleiksskyldu gagnvart þinginu. Það er svohljóðandi:

„En minister straffes, hvis han forsættelig eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven, lovgivning i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen“

Engin ákvæði samsvarandi 8.-10. gr. íslensku laganna eru hins vegar í dönsku lögunum. Það vekur athygli að þarna er gert ráð fyrir ráðsmennskubrotum að hluta („efter hans stillings beskaffenhed“) og eins er sérstaklega tiltekið að brot á sannleiksskyldu ráðherra gagnvart þinginu sé refsivert.

Norsku ákvæðin um ráðherra og þingmenn eru í Ansvarlighetsloven (lov 2015-06-19-65). Þar eru ákvæði um refsiverð brot á sannleiksskyldu gagnvart þinginu, eins og í dönsku lögunum, en einnig er þar að finna fleiri „stjórnskipunarbrot“ eins og það ef ráðherra vikur ekki fyrir vantrausti, fer út fyrir það takmarkaða umboð sem hann hefur eftir að vantraust hefur verið samþykkt eða kallar ekki saman þingið er konungur deyr og ríkisarfi er ekki lögráða. Í 10. gr. norsku laganna segir svo:

Med bøter eller med fengsel inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt, eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er samið til að tryggja betur samræmi laganna við grundvallarsjónarmið um skýrleika refsheimilda.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir ráðherra og að einhverju marki Alþingi og almenning. [Nánar um samráð.]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið eykur líkur á því, að ef þörf krefur, verði lög um ráðherraábyrgð virk. Vegna þeirra ágalla sem á þeim eru, er þröskuldur fyrir því að virkja þau mun hærri en annarra refsilaga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið er óbreytt að öðru leyti en því að í samræmi við dönsku lögin er hér bætt við á eftir „önnur landslög“: „þeim skyldum sem á honum hvíla í starfi“. Með þessu er reynt að tryggja að ákvæði í rhábl. fangi upp þau brot sem núgildandi 10. gr. nær til þó hún sé felld brott.

Hér er þó ástæða til að fara afar varlega: Danska ákvæðið að þessu leyti stenst sennilega ekki íslenskar kröfur um skýrleika refsíákvæða (sbr. Þingfirlitsskýrslu 2009) og ákvæði almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn virðast ná til langflestra eða allra þeirra brota sem þarna gætu fallið undir. Ekki er því líklegt að reyni á þetta ákvæði. En vegna þess möguleika að ráðherra gæti í framtíðinni framið brot, sem enginn sér fyrir núna, og er ekki brot á lögum eða stjórnarskrá en þó svo alvarlegt (sbr. dóm Landsdóms í máli 3/2011, bls. 327), til dæmis vegna brota á siðareglum ráðherra, að talið er nauðsynlegt að saksækja hann vegna þess, er þó talið í lagi að halda þessu ákvæði inni, enda valdi það ekki skaða og mat á því hvort það sé nægilega skýrt til að teljast hafa verið brotið í einstöku tilviki mun liggja hjá ríkissaksóknara og síðar Landsdómi.

Um 2. gr.

Lagt er til d-liður falli brott. Við setningu laganna núgildandi laga árið 1963 var honum haldið inni úr eldri lögum, með svohljóðandi rökstuðningi: „d-liður 8. gr. er samhljóða e-lið 2. gr. núgildandi ráðherraábyrgðarlaga. Hefur þótt rétt að halda því ákvæði óbreyttu, þó að það í sjálfu sér falli undir c-lið greinarinnar.“ Strax árið 1964 þótti því sjálfstætt inntak ákvæðisins takmarkað. Nú má til viðbótar færa þau rök fyrir niðurfellingunni, að ekki eingöngu væri slík hegðun brot á stjórnarskrá, heldur má einnig vísa í landráðakafla alm. hgl. og lög um stjórnarráð Íslands, en brot á þeim myndi falla undir 9. gr. rhábl. Loks má halda því fram að liðurinn sé svo óskýr að rökstyðja megi að mikilvægar ákvarðanir í utanríkismálum

(t.a.m. aðildin að SP) félli þarna undir, með hliðsjón af áhrifum ákvarðana öryggisráðsins. Sambærilegt ákvæði er hvorki í dönsku né norsku lögum.

Hvað snertir breytingar á 8. gr. kom til álita hvort bæta eigi við ákvæðum um sannleiksskyldu ráðherra og skyldu þeirra til að segja af sér í kjölfar vantrausts, til samræmis við það sem gerist í Noregi og Danmörku. Hvort tveggja er hins vegar nú í almennum lögum (lögum um þingsköp Alþingis og lögum um stjórnarráð Íslands) og brot myndu því þegar falla undir 2. og 9. gr. rhábl. Það væri því bara til að undirstrika þessar stjórnskipulegu skyldur ráðherra að telja þetta hér og í ósamræmi við stíl laganna að öðru leyti.

Um 3. gr.

Eins og áður er fram komið er 10. gr. það ákvæði. sem hefur, allt frá Skýrslunni um starfsskilyrði stjórnvalda árið 1999, verið talið svo óskýrt að það sé óljóst hvort það uppfylli kröfur um skýrleika refsheimilda.

Í dómi landsdóms í máli nr. 3/2011 sagði um þetta (bls. 333):

„Af [stjórnarskrá] leiðir að áskilja verður að refsheimild sé nægilega skýr til að ljóst sé af lestri lagaákvæðis hvaða háttsemi sé refsiverð. Samkvæmt b. lið 10. gr. laga nr. 4/1963 verður ráðherra sekur samkvæmt þeim lögum ef hann framkvæmir eða veldur því að framkvæmt sé nokkuð, sem stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt framkvæmd þess sé ekki sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, sem afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því að slík framkvæmd ferstfyrir. Mat á því hvort hugtökin heill ríkisins og fyrirsjáanleg hættu séu nægilega skýr til að fullnægja kröfum 69. gr. stjórnarskrárinnar verður að fara eftir hlutlægum mælikvarða. Hugtökin eru auðskilin góðum og gegnum manni í því embætti, sem ákærði gegndi. Þótt ákvæði b. liðar 10. gr. laga nr. 4/1963 sé víðtækt felst í því fyrirsjáanlegur og sanngjarn mælikvarði um embættisfærslu ráðherra. Því sama gegnir um orðin mikilvæg stjórnarmálefni í 17. gr. stjórnarskrárinnar, sem eyðuákvæði c. liðar 8. gr. laga nr. 4/1963 nær meðal annars til. Að því verður að gæta að fyrir því er löng dómvenja að dómstólar varpi ljósi á og skýri inntak sambærilegra hugtaka. Það sama á við um túlkun dómstóla á orðunum vanræksla eða hirðuleysi í 141. gr. almennra hegningarlaga. Samkvæmt þessu verður ekki fallist á með ákærða að lagaákvæðin, sem í ákæru er talið að hann hafi brotið gegn, séu ekki nægilega skýrar refsheimildir til að fullnægja kröfum 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.“

Þrátt fyrir að niðurstaða meirihluta landsdóms hafi verið sú að ákvæðið uppfyllti lágmarkskröfur stjórnarskrár og mannréttindasáttmála verður að líta til þeirrar gagnrýni sem fram hefur komið á það.

Hér er því lagt til að ákvæðið verði fellt brott, en til að tryggja að ekkert falli milli skips og bryggju og að ekki verði mögulegt að í framtíðinni verði ekki hægt að bregðast við alvarlegum brotum, sem nú myndu falla undir 10. gr. er, eins og áður er rakið, bætt inn í 2. gr. ákvæði um „skyldur þær sem starfið leggur [ráðherra] á herðar.“

Um a-lið ákvæðisins er það að segja, að síðan þetta ákvæði var tekið í lög hefur stjórnsýslurétturinn þróast og verið festur í lög. Nú er orðið verulega erfitt að ímynda sér tilvik þar sem unnt sé að misbeita stórlega valdi, án þess að falla undir stjórnsýslureglur eða reglur alm. hgl. um brot í opinberu starfi – 128-143. gr. Ákvæðið er því óþarft. Þetta er sama niðurstaða og í þingeftirlitsskýrslunni 2009.

¹ Sjá einkum Róbert R. Spanó. Stjórnarskráin og refsíabyrgð (síðari hluti) –meginreglan um skýrleika refsheimilda. Tímarit lögfræðinga. 1. hefti. 55 árgangur. (2005)

² Í ritinu Stjórnsýslulögin 25 ára. Ritstj. Hafsteinn Dan Kristjánsson. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2019, bls. 691-717.