

Ed.

4. Frumvarp til laga

[4. mál]

um ráðherraábyrgð.

(Lagt fyrir Alþingi á 83. löggjafarþingi, 1962.)

1. gr.

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

Ákvæði almennta 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.

3. gr.

Sá ráðherra, sem ritar undir lög eða stjórnarerindi með forseta, ber ábyrgð á þeirri athöfn. Annar ráðherra verður því aðeins sóttur til ábyrgðar vegna þeirrar embættisathafnar forseta, að hann hafi ráðið til hennar, átt þátt í framkvæmd hennar eða látið framkvæmdir samkvæmt henni viðgangast, ef hún lýtur að málefnum sem undir hann heyra.

4. gr.

Séu embættisathafnir, sem atbeina forseta þarf til, vanræktar, hvílir ábyrgð vegna þeirrar vanrækslu á ráðherra þeim, sem málefnið heyrir undir. Enn fremur hvílir ábyrgð á hverjum þeim ráðherra, sem stuðlað hefur að þeirri vanrækslu.

5. gr.

Sé um að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar, bera allir viðstaddir ráðherrar, sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni.

6. gr.

Hver ráðherra ber ábyrgð á stjórnarerindum þeim, sem út eru gefin í hans nafni, nema ákvörðun sé án hans atbeina tekin af undirmanni, sem til þess hefur heimild samkvæmt venju, eða eðli máls, eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra. Ráðherra verður þó einnig sóttur til ábyrgðar fyrir því líkar ákvarðanir, ef honum hefur verið um þær kunnugt og hann hefur látið þær viðgangast án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir þær.

7. gr.

Ráðherra sá, er ábyrgð ber á embættisathöfn samkvæmt greinunum hér á undan, verður einnig sóttur til ábyrgðar fyrir athafnir undirmanna sinna, er byggjast á téðri embættisathöfn eða lúta að framkvæmd hennar, enda hafi þær verið fyrirskipaðar af ráðherra eða megi, eins og á stendur, teljast eðlilegar eða nauðsynlegar til framkvæmdar henni.

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.

9. gr.

Það varðar einnig ráðherra ábyrgð eftir lögum þessum, ef hann veldur því, að brotið sé gegn öðrum lögum landsins en stjórnskipunarlögum þess:

- a. Með því að leggja fyrir forseta til undirskriftar ályktanir, tilskipanir eða erindi, er fara í bága við lögin, eða með því að láta farast fyrir að útvega forsetaundirskrift undir ályktun, tilskipun eða erindi, þar sem hún er lögumælt.
- b. Með því annars að framkvæma eða valda því, að framkvæmt sé nokkuð það, er fer í bága við fyrirmæli laganna, eða með því að láta nokkuð ógert, sem heimtað er í lögum, eða verða þess valdur, að slík framkvæmd farist fyrir.

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, allt að kr. 50000.00, varðhaldi 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.

12. gr.

Sektir samkvæmt lögum þessum renna í ríkissjóðs. Sé sekt eigi greidd, kemur varðhald í hennar stað, og skal ákveða í dóminum, eftir öllum málavöxtum, hve langt það skuli vera.

13. gr.

Hafi ráðherra bakað almenningi eða einstaklingi fjártjón með framkvæmd eða vanrækslu, sem refsiverð er eftir lögum þessum, skal og, þegar þess er krafizt,

jafnframt hegningunni dæma hann til að greiða skaðabætur, en um skaðabótaskyldu hans fer eftir almennum reglum.

Skaðabótaábyrgð ráðherra gagnvart rikissjóði fellur niður, samþykki Alþingi ríkisreikning án fyrirvara, nema ráðherra hafi beitt svikum.

14. gr.

Málshöfðun eftir lögum þessum getur eigi átt sér stað, ef 3 ár liða frá því, er brot var framið án þess að Alþingi hafi samþykkt ályktun um málshöfðunina. Sök fyrnist þó aldrei fyrr en 6 mánuðir eru liðnir frá því, að næstu reglulegu alþingiskosningar, eftir að brot var framið, fóru fram.

Nú samþykkir Alþingi, áður en málshöfðunarfrestur er liðinn, að kjósa rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, og getur Alþingi þá jafnan samþykkt málshöfðun innan árs frá kosningu rannsóknarnefndar.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 2 frá 4. marz 1904, um ábyrgð ráðherra Íslands.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í sambandi við endurskoðun laga nr. 11/1905, um landsdóm, þótti rétt, að samtímis færi fram endurskoðun laga nr. 2/1904, um ábyrgð ráðherra Íslands. Var prófessor Ólafi Jóhannessyni falið að annast þá endurskoðun samhliða endurskoðun laganna um landsdóm. Hefur hann samið frumvarp þetta og hefur ríkisstjórnin haft það til athugunar. Á frumvarpinu hafa verið gerðar nokkrar breytingar í samráði við höfund frumvarpsins, en að öðru leyti er það lagt fram eins og það barst frá honum.

Frumvarpinu fylgdi eftirfarandi greinargerð:

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir, að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, og að ráðherraábyrgð sé ákveðin með lögum. Hafa slík ákvæði verið í stjórnskipunarlögum hér frá því árið 1903, er landið fékk innlenda ráðherra-stjórn. Þessi stjórnлагаákvæði hafa verið skilin á þá lund, að sett skyldu sérlög um ráðherraábyrgð. Var það gert með lögum nr. 2 frá 4. marz 1904, um ábyrgð ráðherra Íslands, er síðan hafa óbreytt gilt hér á landi, og það eins eftir að ráðherrum var fjölgað, enda þótt lögin séu miðuð við það ástand, er hér var einn ráðherra. Það er því sít að undra, þó að nú sé talin þörf á því að gera nokkrar breytingar á þessari hálfra aldar gömlu löggjöf, enda er það sannast sagna, að hún hefur frá öndverðu sætt nokkurri gagnrýni. Má að vísu segja, að lítt hafi þeir annmarkar komið að sök, þar eð aldrei hefur þurft að beita löggjöf þessari í framkvæmd.

Í stjórnarskrám margra ríkja eru sérstök fyrirmæli um ábyrgð ráðherra og saksókn gegn þeim, þar á meðal um sérstakan dómstól til að dæma í málum, er þjóðþing ákveður að höfða á hendur ráðherrum. Er gerð nokkur almenn grein fyrir skipun þeirra mála í greinargerð þeirri, er fylgir frumvarpi að lögum um landsdóm, en það er samferða þessu frumvarpi. Skal það hér eigi endurtekið, heldur vísað þar um til téðrar greinargerðar, sem að sumu leyti má skoða sem fylgiskjal frumvarpa þeirra beggja, um ráðherraábyrgð og landsdóm, sem hér liggja fyrir. Þess skal aðeins getið, að þrátt fyrir nefnd stjórnлагаákvæði, er það fremur fátítt, að sett hafi verið sérstök lög um ráðherraábyrgð. Mun slíka löggjöf nú aðeins að finna í Finnlandi, Noregi, Svíþjóð og Hollandi. Í Danmörku hefur hvað eftir annað verið fitjað upp á slíkri lagasmíð, en allar tilraunir í þá átt hafa orðið árangurslausar. Árið 1939 voru þó samþykkt sérstök ráðherraábyrgðarlög, en gildi þeirra var bundið því skilyrði, að grundvallarlögin, sem þá voru á döfinni, næðu fram að ganga. Þau grundvallarlög öðluðust hins vegar aldrei gildi, þar sem tilskilinn hluti kjósenda galt þeim ekki jáatkvæði við þjóðaratkvæðagreiðslu. Voru hin sérstöku ráðherraábyrgðar-

lög þar með úr sögunni. Í Danmörku hefur að undanfögnu setið á rökstólum sérstök stjórnskipuð nefnd til að athuga um setningu ráðherraábyrgðarlaga. Hefur hún nú nýlega skilað ýtarlegu álit. Telur meiri hluti hennar (12 af 13) eigi ástæðu til að setja sérstök ráðherraábyrgðarlög. Minni hluti nefndarinnar telur hins vegar rétt, að sett séu sérlög um ábyrgð ráðherra. Er því ósennilegt, að sett verði sérstök ráðherraábyrgðarlög á næstunni í Danmörku.

Það er skiljanlegt, að nú á tímum, eftir að þingræðisreglan er viðurkennd, vakni sú spurning, hvort þörf sé á sérstökum ráðherraábyrgðarlögum. Með öðrum orðum, hvort þinglega ábyrgðin sé ekki nægileg vörn gegn misbeitingu valds af hálfu ráðherra, og hvort ekki séu nægilegar refsheimildir, að því er ráðherra varðar, í ákvæðum almennra hegningarlaga. Þinglega ábyrgðin veitir ráðherra vissulega mikið aðhald, og samkvæmt þingræðisreglunni getur Alþingi eða meiri hluti þess hvenær sem er, losað sig við misvitran ráðherra. Lagalegu ábyrgðinni má þó aldrei sleppa. Að sjálfsgöðu er ekki ástæða til, að aðrar reglur gildi um embættisbrot ráðherra heldur en um samkynja brot annarra embættis- og sýslunarmanna. Meginstefnan hlýtur að vera sú, að um sambærileg brot gildi sömu reglur, hver sem í hlut á. En staða ráðherra er svo sérstæð, að þeir geta orðið sekir um það misferli í starfi, sem vart eða ekki er hugsanlegt hjá öðrum opinberum starfsmönnum. Hinar sérstöku embættisskyldur ráðherra hafa naumast verið hafðar í huga við samningu almennra hegningarlaga. Sýnist því þrátt fyrir allt vera þörf á sérstökum ráðherraábyrgðarlögum, þar sem hegning er lögð við þeim brotum, sem óttast má af ráðherra sérstaklega og ákvæði almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi ná ekki til. Sérstök þörf er á því líkri löggjöf í landi, þar sem rík áherzla er lögð á þá grundvallarreglu, að engum megi refsna, nema hann hafi gerzt sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við í lögum. Sérlög um ráðherraábyrgð eru þannig eðlileg til fyllingar á fyrirmælum hegningarlaganna um brot í opinberu starfi. Hafa þau sjónarmið verið höfð í huga við samningu þessa frumvarps, enda eru núgildandi ráðherraábyrgðarlög reist á svipaðri hugsun.

Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, er talsvert frábrugðið núgildandi ráðherraábyrgðarlögum. Þar eru auk nokkurra nýmæla gerðar ýmsar breytingar á eldri ákvæðum. Verða helztu breytingar raktar hér á eftir, er nánari grein verður gerð fyrir einstökum ákvæðum frumvarpsins. Við samningu þessa frumvarps hafa auk ráðherraábyrgðarlaganna frá 1904 einkum verið höfð til hliðsjónar áður nefnd dönsk lög frá 1939 og norsku ráðherraábyrgðarlögin frá 5. febr. 1932.

Efnisskipting frumvarpsins er í stórum dráttum sú, að í fyrstu tveimur greinum þess eru settar fram nokkrar grundvallarreglur, í næstu fimm greinum er kveðið á um það, hvenær og með hvaða skilyrðum ráðherra beri ábyrgð á stjórnarráðstöfunum, í 8., 9. og 10. gr. er lýst því atferli, sem varðar ráðherra refsíábyrgð eftir ráðherraábyrgðarlögunum og loks eru í síðustu greinunum fyrirmæli um refsingar, skaðabætur og fyrningu sakar, auk niðurlagsákvæðis um gildistöku o. fl.

Í 1. málgr. 1. gr. er nánast um að ræða endurtekningu á því ákvæði stjórnarskrárinnar, að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, en þeirri takmörkun er þó bætt við, að ábyrgðin fari eftir því, sem nánar er fyrir mælt í ráðherraábyrgðarlögunum. Þrátt fyrir hið fortakslausa orðalag stjórnarskrárinnar er eðlilegt, að lögin takmarki nokkuð ábyrgðina, því að ekki er sanngjarnt, að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarathöfnum, sem hann kemur hvergi nærri. Í 2. málgr. 1. gr. er það berum orðum sagt, sem raunar er sjálfsagt, að ráðherra verði sem aðrir embættismenn sóttur til saka fyrir brot á almennum hegningarlögum.

Í 2. gr. er kveðið á um saknæmisskilyrðin. Eru þau ásetningur og stórkostlegt hirðuleysi, og eru óbreytt frá því sem er í núgildandi ráðherraábyrgðarlögum. Sé um að ræða brot, sem refsiverð eru eftir almennum hegningarlögum, eiga að sjálfsgöðu við saknæmisskilyrði þeirra laga. Þar verður þess vegna því aðeins refsað fyrir gáleysisverk, að til þess sé sérstök heimild í lögum. Í 2. gr. er einnig að finna flokkun þeirra embættisbrota, sem ráðherraábyrgðarlögin taka til. Eru brotin flokkuð

þar með hliðstæðum hætti og í núgildandi lögum, þ. e. a. s. í stjórnarskrárbrot, brot á öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku.

Gert er ráð fyrir, að til refsíabyrgðar ráðherra geti komið með fernum hætti, þ. e. vegna embættisathafna forseta Íslands, vegna embættisathafna, sem ráðherra gerir í eigin nafni, vegna hlutdeildar í embættisbrotum samráðherra og vegna athafna eða vanrækslu undirmanna ráðherra. Eru um þetta fyrirmæli í 3. til 7. gr. frumvarpsins. Er þar um nýmæli að ræða, því að hliðstæð ákvæði eru ekki í núgildandi ráðherraábyrgðarlögum. Fyrirmæli þessi munu hins vegar að miklu leyti vera í samræmi við kenningar fræðimanna.

Í 3. gr. er fjallað um ábyrgð á embættisathöfnum forseta Íslands, sem sjálfur er ábyrgðarlaus, eins og kunnugt er. Á embættisathöfnum forseta lýðveldisins ber sá ráðherra jafnan ábyrgð, sem áritar ákvörðun forseta. Aðalreglan er sú, að hann beri einn ábyrgð á þeirri embættisathöfn. Aðrir ráðherrar verða þó einnig sóttir til ábyrgðar vegna þeirrar athafnar, þegar svo stendur á sem í greininni segir.

Í 4. gr. segir um ábyrgð á því, ef vanræktar eru embættisathafnir, er atbeina forseta Íslands þarf til. Þarf hún ekki skýringar.

Á embættisathöfnum í ríkisráði og á ráðherrafundum ber sá ráðherra auðvitað ábyrgð, sem ákvörðun undirritar. En auk þess bera allir viðstaddir ráðherrar ábyrgð, ef þeir hafa með ráðum, fortölum eða atkvæði sínu eða á annan hátt stuðlað að ákvörðun. Er um þetta mælt í 5. gr. Er refsíabyrgð viðstaddra ráðherra takmörkuð við hina tilgreindu hlutdeild. Hafa sumir fræðimenn viljað ganga lengra, og talið viðstadda ráðherra samseka, ef þeir létu ekki bóka mótmæli gegn ákvörðun. Það virðist of langt gengið, þegar um refsíabyrgð er að tefla. Hitt er annað mál, að allir viðstaddir ráðherrar yrðu pólitískt samábyrgir, nema þeir mótmæltu sérstaklega eða jafnvel segðu af sér. Virðist þinglega ábyrgðin þar nægilegt úrræði. Þó gæti komið til mála að leggja ríkari refsíabyrgð á forsætisráðherra, sem hefur vissa eftirlitsskyldu gagnvart samráðherrum sínum. Hér hefur þó ekki verið horfið að því ráði.

Í 6. gr. er kveðið á um ábyrgð ráðherra á stjórnarerindum, sem út eru gefin í hans nafni. Ber ráðherra ábyrgð á slíkum embættisathöfnum, nema svo sé ástatt sem í greininni segir. Greinin þarfnast ekki skýringa.

Í 7. gr. er mælt um ábyrgð ráðherra vegna athafna undirmanna. Er sú refsíabyrgð ráðherra alltakmörkuð, svo sem greinin ber með sér. Þykir ekki sanngjarnt að gera þar strangari kröfur. Að sjálfsgöðu verður 7. gr. einnig beitt um vanrækslu undirmanna ráðherra eftir því sem við á.

Ógerlegt er að telja upp svo tæmandi sé öll þau refsiverð embættisbrot, sem hugsanlegt er, að ráðherra gerist sekur um. Hér er því sami háttur hafður á og í núgildandi ráðherraábyrgðarlögum, að flokka brotin í þrjá höfuðflokkka. Eru þeir, eins og áður er sagt, brot gegn stjórnarskránni, brot gegn öðrum landslögum og brot á góðri ráðsmennsku. Er í 8. gr. fjallað um fyrst nefnda flokkinn, í 9. gr. um annan og í 10. gr. um þann þriðja. Nokkrar breytingar hafa þó verið gerðar frá núgildandi ákvæðum.

Í 8. gr. eru nefnd fáein tiltekin stjórnarskrárbrot, sem sérstaklega er ástæða til að óttast af hálfu ráðherra. Í c-lið greinarinnar er svo bætt við almennu ákvæði, er út af fyrir sig tekur til allra stjórnarskrárbrota. Er því auðvitað álitamál, hversu langt á að fara í upptalningu einstakra dæma. Væri sjálfsgagt hugsanlegt að láta sitja við c-lið einan án upptalningar einstakra brota, sem óhjákvæmilega verður handahófskennd. d-liður 8. gr. er samhljóða c-lið 2. gr. núgildandi ráðherraábyrgðarlaga. Hefur þótt rétt að halda því ákvæði óbreyttu, þó að það í sjálfu sér falli undir c-lið greinarinnar.

9. gr. svarar til 3. gr. gildandi ráðherraábyrgðarlaga.

10. gr. svarar aftur á móti til 4. gr. ráðherraábyrgðarlaganna. Þó er a-liður nýr, og b-liður er nokkuð breyttur frá 4. gr. Ákvæði 10. gr. eru óneitanlega nokkuð matskennd. Kemur þar einmitt fram séreðli ráðherraábyrgðarinnar. Það er Alþingi,

sem fyrst metur þessi atriði, er það ákveður, hvort ástæða sé til málshöfðunar. Sé mál höfðað, verður það hlutverk landsdóms að meta, hvort ráðherra hafi brotið gegn ákvæðum þessum.

11. gr. svarar til 5. gr. ráðherraábyrgðarlaganna. Það er nýmæli að beita má varðhaldi og fangelsi, en sjálfsagt verður ekki gripið til þvítíkra refsinga, nema miklar sakir séu. Sektir eru hækkaðar verulega.

12. og 13. gr. eru að mestu samhljóða 6. og 7. gr. núgildandi ráðherraábyrgðarlaga. 2. málsg. 13. gr. er þó nýmæli. Þykir rétt að takmarka bótaábyrgð ráðherra gagnvart ríkissjóði með þeim hætti, er þar segir.

Í 14. gr. eru fyrirmæli um fyrningu sakar. Er fyrningarfrestur stytur úr fimm árum niður í þrjú ár. Þykir eigi rétt að ráðherra geti átt málshöfðun yfir höfði sér lengri tíma. Þó fyrnist sök ekki fyrr en 6 mánuðir eru liðnir frá því næstu reglulegar alþingiskosningar eftir að brot er framið, fara fram, enda þótt þá séu liðin meira en þrjú ár frá brotinu. Það er nýmæli, að málshöfðunarfrestur getur lengst allt að einu ári, ef rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar er kjörin til að rannsaka störf ráðherra.