

Refsiréttarnefnd

Alþingi
Erindi nr. P 130/1340
komudagur 15.3.2004

Reykjavík, 10. mars 2004.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dags. 18. febrúar sl., þar sem óskað er eftir að refsiréttarnefnd veiti umsögn um fyrirbyggjandi frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (hgl.), 44. mál, brot í opinberu starfi.

Með frumvarpinu er í 1. og 2. gr. lagt til að refsihækkunarheimild lokamálsl. 135. gr. hgl. og 138. gr. hgl. í heild sinni falli brott. Þá er í 3. gr. lagt til að tilvísun 141. gr. a hgl. til 138. gr. falli brott. Í greinargerð með frumvarpinu er rakið að ástæðan fyrir flutningi frumvarpsins sé sú að flutningsmenn telji að framangreind ákvæði lokamálsl. 135. gr. hgl. og 138. gr. sömu laga stangist á við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 3. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, sbr. orðalagið „stöðu að öðru leyti“, sem þar kemur fram. Þá er það afstaða flutningsmanna að ákvæðið brjóti í bága við 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 2. gr. 11. sammingsviðauka við sáttmálann. Þess skal getið að sú misritun kemur fram í greinargerðinni að vísað er til „14. gr. laga nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu“, en samkvæmt 1. tölul. 1. gr. þeirra laga var meginmál sáttmálans, þ.á m. 14. gr., lögfest hér á landi.

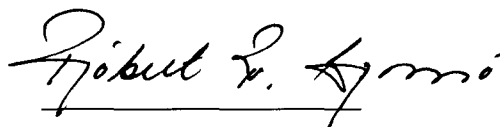
Ákvæði 138. gr. hgl. gerir ráð fyrir því að hafi opinber starfsmaður gerst sekur um refsilagabrot með verknaði, sem telja verður misnotkun á stöðu hans, og við því broti er ekki lögð sérstök refsing sem broti í embætti eða sýslan, þá skuli hann sæta þeirri refsingu, sem við því broti liggur, en þó svo aukinni að bætt sé við hana allt að helmingi hennar. Ákvæðið gerir samkvæmt þessu ráð fyrir því að misnoti opinber starfsmaður, sem fellur undir skilgreiningu 141. gr. a hgl., stöðu sína við fullframningu refsilagabrots, t.d. með því að draga sér fé, sbr. 247. gr. hgl., skuli hann sæta þeirri refsingu sem við brotinu liggur auk þess sem bætt sé við hana allt að helmingi hennar. Ákvæði 135. gr. hgl. lýsir broti sem gerist sem liður í stjórnsýslulegu sambandi yfirmanns og undirmanns hjá hinu opinbera og er ætlað að sporna við því að yfirmaður taki þátt í broti undirmanns eða komi hinum síðarnefnda til að fremja slíkt brot. Vegna stöðu yfirmannsins, lagalegrar ábyrgðar hans og skyldna að lögum er við þessar aðstæður talið rökrétt og málefnalegt að hann sæti tiltekinni refsihækkun vegna brots síns.

Í greinargerð með frumvarpinu virðist lagt til grundvallar að nægjanlegt sé að maður fái greidd laun hjá ríki eða sveitarfélögum til þess að hann teljist opinber starfsmaður í merkingu 135. og 138. gr. hgl., sbr. orðalagið: „Það, að ríki eða sveitarfélög greiði laun einstaklings, getur ekki réttlætt þyngri refsingu“. Þetta er ekki rétt að mati refsiréttarnefndar enda eru ákvæði 135. gr. og 138. gr. hgl. takmörkuð við þá opinberu starfsmenn sem teljast „vegna stöðu sinnar eða heimildar í lögum [geta] tekið eða haft áhrif á ákvarðanir um réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila eða ráðstafað eða haft áhrif á ráðstöfun opinberra hagsmuna“, sbr. skilgreining 141. gr. a hgl., sbr. 6. gr. laga nr. 54/2003. Þessari lagabreytingu var m.a. ætlað að koma í veg fyrir þá víðtæku túlkun á hugtakinu opinber starfsmaður sem lögð er til grundvallar í greinargerð þess frumvarps sem hér um ræðir. Til nánari skýringa um þetta vísar refsiréttarnefnd til athugasemda greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 54/2003, sjá 128. löggjafarþing 2002–2003, þskj. 390 (353. mál).

Það er afstaða refsiréttarnefndar að hvorki jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar né tilgreind ákvæði mannréttindasáttmálans standi því í vegi að löggjafinn ákveði að tiltekin refsihækkun geti komið til vegna brota sem framin eru í opinberu starfi. Nefndin bendir á að jafnræðisregla stjórnarskrárinnar kemur ekki í veg fyrir hvers kyns mismunun á milli þjóðfélagshópa heldur er ætlað að sporna við mismunun sem byggir á ómálefnalegum sjónarmiðum sem rakin verða til þeirra atriða sem upp eru talin í ákvæðinu. Með refsipólitískri ákvörðun löggjafans hefur gerendahópur XIV. kafla hgl. verið afmarkaður við þá einstaklinga sem hafa ákveðið starf á hendi sem tengist með beinum eða óbeinum hætti framkvæmd opinbers valds, sjá nú nánar afmörkun á hugtakinu opinber starfsmaður í þessum ákvæðum sem fram kemur í hinu nýja ákvæði 141. gr. a hgl., sbr. lög nr. 6. gr. laga nr. 54/2003. Þessi lögbundna afmörkun byggir á málefnalegum sjónarmiðum um nauðsyn þess að tryggt sé að opinbert vald sé ekki misnotað til tjóns fyrir borgarana. Það er því að mati refsiréttarnefndar ekki lagalega haldbært sjónarmið að telja að sérrefsíabyrgð opinberra starfsmanna, þ.á m. refsihækkunarheimildir við tilteknar aðstæður, sbr. lokamálsl. 135. gr. og 138. gr. hgl., feli í sér mismunun gagnvart þeim sem brjóti í bága við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1994. Í þessu sambandi bendir refsiréttarnefnd til hliðsjónar á dóm Hæstaréttar frá árinu 1997, í dómasafni réttarins á bls. 37, H 1997:34.

Samkvæmt því sem að framan er rakið telur refsiréttarnefnd að þær ástæður sem fram komi í greinargerð með framangreindu frumvarpi til breytinga á XIV. kafla hgl. teljist ekki þess eðlis að tilefni sé til að mæla með lögfestingu þess.

f.h. refsiréttarnefndar,



Róbert R. Spanó, formaður