

Alþingi
Erindi nr. P 135/2726
komudagur 14.5.2008

Nefndasvið Alþingis
Selma Hafliðadóttir, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Reykjavík, 13. maí 2008.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993 (stjórnarsýsluviðurlög). 135. löggjafarþing 2007-2008, þskj. 837 – 536. mál.

Laganefnd LMFÍ hefur haft framangreint frumvarp til umsagnar. Með frumvarpinu er nýjum kafla bætt við stjórnarsýslulögin nr. 37/1993 með fimm nýjum greinum undir kaflaheitinu *Stjórnarsýsluviðurlög*. Varða þessar nýju greinar í fyrsta lagi gildissvið kaflans, þagnarrétt einstaklinga, niðurfellingu máls, málsmeðferð þegar mál er kært til lögreglu og endurskoðunarvald dómstóla.

Í upphafi telur laganefnd rétt að áréttu að markmiðið með stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 er að tryggja réttarstöðu borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna eða svokallaðar stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Er um að ræða lögfestingu meginreglna um málsmeðferð fyrir stjórnvöldum. Gildissvið laganna afmarkast af þessu og gilda þau því um *allar* tegundir stjórnvaldsákvarðana þ.m.t. þegar teknar eru ákvarðanir um stjórnarsýsluviðurlög. Í ljósi framangreinds skýtur að álitum laganefndar svolítið skökku við að verið sé að bæta kafla við stjórnarsýslulögin sem varðar eingöngu eina tegund stjórnvaldsákvarðana. Að álitum laganefndar verður ekki heldur séð að þörf sé á að bæta heilum kafla við stjórnarsýslulögin með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu. Að mati laganefndar ætti t.d. eins og þagnarrétturinn í b. lið 1. gr. frumvarpsins (42. gr.), sem tekur aðeins til hluta þeirra ákvarðana sem teljast til stjórnarsýsluviðurlaga samkvæmt a. lið í 1. gr. frumvarpsins, alveg eins heima á öðrum stað í lögunum.

Þá telur laganefnd rétt að vekja athygli á því að samkvæmt athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins gilda ákvæði kaflans „um þau stjórnarsýslumál sem lokið getur með kærni til lögreglu eða stjórnvaldsákvörðun um álagningu stjórnarsýsluviðurlaga“. Ákvæði a. liðar 1. gr. (41. gr.) afmarkar frekar gildissvið hins nýja kafla. Í athugasemdum við þá grein segir meðal annars svo: „Samkvæmt greininni gilda ákvæði kaflans einvörðungu um stjórnarsýsluviðurlög. Með hugtakinu „stjórnarsýsluviðurlög“ er hér vísað til refsikenndra viðurlaga sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun og hefur að markmiði að valda þjáningu eða óþægindum og hafa varnaðaráhrif.“ Samkvæmt því virðist sem kaflinn nái yfir allar tegundir stjórnarsýsluviðurlaga þ.m.t. viðurlög sem opinberir starfsmenn kunna að verða beittir vegna brota í starfi. Upptalning a. liðar 1. gr. (41. gr.) sem og athugasemdir við þessa grein virðist hins vegar þvert á móti benda til þess að kaflinn eigi eingöngu við stjórnvaldssektir og aðrar eðlisskyldar ákvarðanir sem svokallaðir eftirlitsaðilar beita. Áréttar laganefnd að öll stjórnvöld geta tekið ákvarðanir um stjórnarsýsluviðurlög að einhverju marki, sbr.

t.d. í starfsmannamálum. Það að ekki sé ljóst hvort að ákvæði kaflans gildi um slíkar ákvarðanir býður að mati laganeftndar upp á misskilning sem valdið getur réttaróvissu.

Á það skal bent að d. liður 1. gr. frumvarpsins (44. gr.), þar sem tekið er fram að ákvæði IV.-VII. kafla gildi ekki um ákvarðanir stjórnvalda um að kæra mál til lögreglu, getur haft mikil áhrif á réttarstöðu hins almenna borgara. Í athugasemdum í frumvarpinu með þessu ákvæði segir meðal annars: „Þar sem slíkt tefur mál og getur í sumum tilvikum spillt rannsókn lögreglu á málinu er talið rétt að taka af skarið um að ákvæði IV.-VII. kafla stjórnsýslulaga gildi ekki um ákvarðanir eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu.“ Svo virðist sem ekki hafi verið haft í huga önnur tilvik en ljóst er að öll stjórnvöld geta tekið ákvörðun um að kæra mál til lögreglu. Sem dæmi má nefna mál sem varða einstaka starfsmenn stjórnvaldsins. Bendir laganeftnd á að í þeim tilvikum væri verið að skerða réttindi starfsmannanna og telur nefndin það umhugsunarefni.

Að öðru leyti er laganeftndin í sjálfu sér ekki mótfallin einstökum ákvæðum frumvarpsins en telur í ljósi réttaröryggissjónarmiða heppilegra að reyna komast hjá því að bæta sérstökum kafla um einstakar tegundir stjórnvaldsákvarðana við stjórnsýslulögin auk þess sem nefndin telur brýnt að allar viðbætur við lögin séu skýrar og ljósar og ekki til þess fallnar að valda óvissu í túlkun. Ljóst er að stjórnsýslulögin hafa fyrir löngu sannað gildi sitt og eru allar viðbætur við lögin mjög vandasamar.

Laganeftnd telur rétt að vekja athygli á því að í Noregi voru gerðar tillögur á árinu 2003 um að setja almennar reglur um stjórnsýsluviðurlög í stjórnsýslulögin. Var gerð tillaga um að bæta við kafla við norsku stjórnsýslulögin um stjórnsýsluviðurlög, þar sem meðal annars var að finna ákvæði um þagnarrétt og endurskoðunarvald dómstóla. Skemmst er frá því að segja að slíkt frumvarp hefur enn ekki verið samþykkt.

Virðingarfyllt,

f.h. Laganeftndar Lögmannafélags Íslands

Eva B. Helgadóttir hrl. formaður