

Tillaga til þingsályktunar

um heildarendurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Guðmundur Árni Stefánsson, Lúðvík Bergvinsson,
Sigriður Jóhannesdóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir, Jóhann Ársælsson.

Alþingi ályktar að heildarendurskoðun skuli fara fram á ákvæðum laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, með það að markmiði að styrkja eftirlit og aðhald löggjafarþingsins með framkvæmdarvaldinu. Í því skyni skipi forsætisnefnd Alþingis fimm manna nefnd og skal hún hafa hliðsjón af ráðherraábyrgðarlögum í öðrum löndum. Nefndin ljúki störfum fyrir árslok 2003.

Forsætisnefnd tilnefni þrjá fulltrúa og skal einn þeirra vera formaður nefndarinnar. Hæstiréttur tilnefni einn fulltrúa og lagadeild Háskóla Íslands einn. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að fram fari heildarendurskoðun á ákvæðum laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, með það að markmiði að styrkja eftirlit og aðhald löggjafarþingsins með framkvæmdarvaldinu og í því skyni verði höfð hliðsjón af ráðherraábyrgðarlögum í öðrum löndum. Samhliða þessari tillögu er flutt önnur tillaga sem felur í sér að fram fari heildarendurskoðun á lögum um landsdóm. Þar sem hér er um nátengd mál að ræða er rétt að heildarendurskoðun verði gerð samtímis á lögnum sem eru orðin nær 40 ára gömul.

Lagaleg og pólitísk ábyrgð ráðherra.

Ráðherraábyrgð getur hvort tveggja verið lagaleg og pólitísk. Samkvæmt lögum nr. 4/1963 getur lagaleg ábyrgð t.d. falist í stjórnarskrárbroti, broti á landslögum eða að ráðherra misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættismörk sín, og stofnar með því heill einstaklinga eða almennings í hættu. Lögin eiga því við um embættisbrot ráðherra. Skilyrði refsíábyrgðar eru að brotin séu annaðhvort framin af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi. Stjórnmalaleg ábyrgð lýtur öðru fremur að hinni þingræðislegu ábyrgð, en um hana segir í tímaritinu Sagnir frá 1985 í grein eftir Magnús Hauksson: „Stjórnmalalega ábyrgðin er nokkuð annars eðlis en sú lagalega. Hún er engum lagareglum háð. Það má hugsa sér að hún skiptist í nokkra þætti. Í fyrsta lagi er ríkisstjórn ábyrg gagnvart kjósendum því í lýðræðisríkjum verða ráðherrar að leggja embættisverk sín og stjórnarstefnu undir dóm kjósenda við almennar kosningar. Jafnvel þótt ráðherra vilji ekki vera áfram í embætti skiptir dómur kjósenda máli því flokkur hans líður fyrir verk hans eða nýtur þeirra eftir atvikum. Það má því einnig tala um flokkslega ábyrgð ráðherra. Loks má nefna þinglega ábyrgð ráðherra þar sem þingræði er í heiðri haft. Ráðherrar verða að standa þinginu reikningsskil ráðsmennsku sinnar og verja stefnu sína og framkvæmdir. Þar eð þingið ræður í raun og veru hverjir sitja í ráðherrastólunum verða þeir sem í þeim sitja hverju sinni að gæta þess

að haga hvorki orðum sínum né gerðum á þann veg að þeir glati trausti meirihluta þingsins.“ Fram kemur einnig í þessari grein að auðvelt ætti að vera að halda lagalegu ráðherraábyrgðinni aðgreindri frá þingræðishugtakinu. Öðru máli gegni hins vegar um stjórnmálalegu ábyrgðina. Þingræði og þingleg ráðherraábyrgð merki það sama.

Pólitíska ábyrgðin lýtur þannig nokkuð öðrum lögmálum en sú lagalega. Má segja að um hana gildi frekar skráðar og óskráðar siðareglur og það traust og trúnaður sem ráðherra hefur hjá þingi og þjóð. Hjá nágrannaþjóðum okkar er það algengt, þótt hér heyri það til undantekninga, að ráðherra segi af sér sem ekki nýtur lengur trausts til að gegna þeim trúnaðarstörfum sem honum er treyst fyrir. Hér þarf ekki eingöngu að vera um að ræða refsí- eða bótaábyrgð fyrir embættisbrot eða brot gegn lögum. Miklu fremur liggur hin pólitíska og siðferðilega ábyrgð að baki afsögn ráðherra erlendis. Ljóst er einnig að því markvissari og skýrari sem ráðherraábyrgðarlögin eru verður auðveldara að leggja mat á hina pólitísku ábyrgð ráðherra.

Tilhögun í nágrannalöndum.

Skipan þessara mála er með ýmsu móti í nágrannalöndum okkar. Ákvæði er í stjórnarskrám margra landa um ráðherraábyrgð og um sérstakan dómstól til að dæma í þeim málum sem þjóðþing ákveður að höfða á hendur ráðherrum. Í Danmörku gilda svipaðar reglur og á Íslandi um ábyrgð ráðherra og landsdóm. Hefur fimm sinnum komið til kasta landsdóms þar í landi á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og sýnir reynsla Dana að ákvæði um ábyrgð ráðherra geta komið í góðar þarfir. Má í því sambandi nefna að fjögur af þessum fimm málum voru höfðuð í kringum aldamótin 1900 og hafði landsdómur því legið í dvala í um 80 ár áður en hann var endurvakinn í svokölluðu Tamílamáli sem höfðuð var gegn fyrrverandi dómsmálaráðherra Danmerkur og dæmt var í árið 1995. Í því tilviki var ráðherrann sakfelldur fyrir að hafa af ásettu ráði og á refsiverðan hátt vanrækt þær skyldur sem á honum hvíldu samkvæmt lögum og eðli stöðu hans. M.a. með hliðsjón af reynslu Dana verður ekki um villst að ákvæði laga um ráðherraábyrgð og refsíábyrgð ráðherra vegna brota í starfi eiga fullan rétt á sér, en af og til hafa komið upp mál hérlendis sem hafa vakið upp spurningar um ábyrgð ráðherra. Athygli vekur hins vegar í þessu samhengi að í Danmörku hafa fræðimenn m.a. haft á orði að nauðsynlegt sé að breyta núverandi skipan um landsdóm þar í landi og einfalda hana. Er í því sambandi bent á að núverandi kerfi sé stirt og þunglamalegt og geti í raun komið í veg fyrir að ráðherrar sæti raunverulegri refsíábyrgð. Er eins og áður segir lögð fram þingsályktunartillaga samhliða þessari er kveður á um endurskoðun á lögum um landsdóm, nr. 3/1963.

Markmið heildarendurskoðunar á lögum.

Ástæða þess að gerð er tillaga um endurskoðun á lögum um ráðherraábyrgð er sú að telja verður að ýmis ákvæði laganna séu ófullkomin og óskýr og má þá t.d. nefna ákvæði 6. og 7. gr. um ábyrgð ráðherra vegna athafna undirmanna og er rík þörf á að þau verði tekin sérstaklega til skoðunar. Má t.d. benda á að í Danmörku geta ráðherrar orðið ábyrgir vegna athafna undirmanna á grundvelli skorts á eftirliti og leiðbeinandi fyrirmælum.

Einnig má nefna að engin ákvæði er að finna varðandi ábyrgð ráðherra ef hann gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum er hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi. Slík ákvæði er t.d. að finna í lögum um ábyrgð ráðherra bæði í Danmörku og Noregi eins og komið verður nánar að hér á eftir. Fyrsti flutningsmaður þingsályktunartillögunnar hefur áður lagt fram frumvörp þessa efnis til breytinga á lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, sem ekki hafa náð fram að ganga. Rétt þykir hins vegar nú að leggja til

að heildarendurskoðun fari fram á ákvæðum laganna samhliða tillögu um heildarendurskoðun á ákvæðum laga nr. 3/1963, um landsdóm.

Ljóst er að ædstu embættismenn framkvæmdarvaldsins fara með vandmeðfarið vald og nauðsynlegt er að samhliða slíku valdi fari rík ábyrgð, enda bera ráðherrar ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt lögnum og stjórnarskrá. Því er nauðsynlegt að styrkja lög um ráðherraábyrgð og veita með því ráðherrum nauðsynlegt aðhald, ekki síst þar sem löggin eru óljós og matskennd á köflum og inn í þau vantar mikilvægt ákvæði sem t.d. er að finna í norskum og dönskum lögum um ráðherraábyrgð. Í þeim lögum er m.a. kveðið á um að ráðherrar sæti ábyrgð samkvæmt lögnum gefi þeir þinginu röng svör eða villandi upplýsingar. Varla þarf um það að deila að mikilvægt er að hægt sé að treysta upplýsingum sem ráðherrar gefa Alþingi. Það er grundvallaratriði til að styrkja þingræðið í landinu og eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Því er nauðsynlegt að lög um ráðherraábyrgð taki til tilvika eins og þeirra ef ráðherrar veita röng eða villandi svör við fyrirspurnum frá alþingismönnum eða við meðferð mála á Alþingi, svo og gagna og upplýsinga sem ráðherrar eða ráðuneytin gefa Alþingi eða einstökum þingnefndum við umfjöllun stjórnarfrumvarpa eða annarra mála sem fyrir liggja. Sambærileg ákvæði má finna í dönskum og norskum lögum sem fjalla um ábyrgð ráðherra en eins og áður segir taka núgildandi lög um ráðherraábyrgð ekki sérstaklega til ábyrgðar ráðherra vegna upplýsinga sem þeir veita Alþingi. Of oft hefur það hins vegar komið fyrir að ráðherrar hafa legið undir ámæli fyrir að veita Alþingi rangar eða villandi upplýsingar. Slíkt getur leitt til trúnaðarbrests milli þingsins og ráðherra. Auk þess er hættu á að ef vafi leikur á að ráðherrar gefi Alþingi réttar upplýsingar geti það leitt til óvandaðrar málsmeðferðar og lagasetningar sem byggist ekki á staðreyndum um efni máls. Því er nauðsynlegt að nefnd sú er endurskoðar lög um ráðherraábyrgð taki tillit til þessa. Með því verður það refsivert ef ráðherra er fundinn sekur um athæfi eins og að framan greinir. Hér má nefna að þegar lög um ráðherraábyrgð voru sett í Danmörku árið 1964, ári eftir að lög um ráðherraábyrgð voru sett hérlendis, var lögð á það rík áhersla að ráðherra yrði refsíábyrgur í slíkum tilvikum og var það talið mikilvægt til að styrkja stöðu þjóðþingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Niðurlag.

Með hliðsjón af framansögðu er lagt til að nefnd verði skipuð sem skuli vinna að heildarendurskoðun á lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, með það að markmiði að styrkja þingræðið og eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Endurskoðunin á að taka mið af því að færa ráðherraábyrgð til sambærilegs horfs og þekkist í nágrannalöndum okkar. Sérstaklega á að skoða ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi ef ráðherra greinir rangt frá og gefur þingmönnum og þingi rangar upplýsingar eða leynir upplýsingum sem mikilvægar eru fyrir meðferð mála. Mikilvægt er einnig að styrkja ákvæði laga um ráðherraábyrgð sem kveða á um að ráðherra sé ábyrgur fyrir stjórnarframkvæmdum öllum, þar með talið vegna athafna undirmanna hans.

Í þessu skyni er lagt til að skipuð verði fimm manna nefnd sem skuli hafa lokið störfum fyrir árslok 2003. Forsætisnefnd tilnefni þrjá nefndarmenn og úr þeim hópi komi formaður nefndarinnar og Hæstiréttur Íslands og lagadeild Háskóla Íslands tilnefni hvort sinn nefndarmanninn. Æskilegt er að í nefndina veljist menn er hafi víðtæka þekkingu og reynslu af stjórnskipunarrétti og stjórn málafræði. Vel kemur til greina að sömu menn veljist til setu í þessari nefnd og veljist í nefnd er skal endurskoða ákvæði laga um landsdóm, sbr. þingsályktunartillögu þess efnis, enda um nátengd mál að ræða.