

Ed.

824. Frumvarp til laga

[475. mál]

um ríkislögmann.

(Lagt fyrir Alþingi á 107. löggjafarþingi 1984—85.)

1. gr.

Embætti ríkislögmanns er sjálfstæð stofnun og heyrir undir fjármálaráðherra.

Forseti Íslands skipar ríkislögmann. Hann skal fullnægja lagaskilyrðum til skipunar í dómaraembætti í Hæstarétti. Hann skal enn fremur hafa réttindi til málflutnings fyrir Hæstarétti.

2. gr.

Ríkislögmaður fer með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Ráðherrar geta óskað lögfræðilegs álits hans um einstök málefni og aðstoðar við vandasama samningagerð.

Ríkislögmaður fer með vörn þeirra einkamála fyrir dómstólum og gerðardómum sem höfðuð eru á hendur ríkinu og sókn þeirra einkamála sem ríkið höfðar á hendur öðrum.

Ríkislögmaður gerir fyrir hönd ríkisins kröfur einkaréttarlegs eðlis í opinberum málum.

Utan starfssviðs ríkislögmanns falla dómsmál sem ríkisbankar eða fjárfestingarlánasjóðir í eigu ríkisins eiga aðild að. Enn fremur dómsmál til innheimtu opinberra gjalda, orlofsfjár, viðskiptaskulda eða hliðstæðra krafna, nema ráðherra, sem hlut á að máli, óski atbeina ríkislögmanns við meðferð einstakra mála. Hið sama gildir um mál sem rekin eru fyrir Kjaranefnd eða Kjaradómi.

3. gr.

Við embætti ríkislögmanns starfa auk hans allt að þrjú lögfræðingar, sem ríkislögmaður getur falið einstök mál sem embættið hefur til meðferðar, enda fullnægi þeir lagaskilyrðum til að flytja slík mál.

Ríkislögmaður getur enn fremur falið hæstaréttar- eða héraðsdómslögmonnum utan embættisins meðferð einstakra mála, að fengnu samþykki þeirrar ríkisstofnunar sem hlut á að máli.

4. gr.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara, þ. á m. um skiptingu kostnaðar af málefnum sem ríkislögmanni eru falin.

5. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1986.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 6. mars 1984 birtist í A-deild Stjórnartíðinda auglýsing um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um breyting á reglugerð nr. 96/1969 um Stjórnarráð Íslands. Með þessari reglugerð var m. a. ákveðið að málflutningur vegna málsókna á hendur ríkissjóði og ríkisstofnunum og málsókna þessara aðila á hendur öðrum, þar sem fjárkröfur eru gerðar eða úrslit máls geti að öðru leyti haft fjárhagslega þýðingu fyrir ríkissjóð, skuli falin sérstökum ríkislögmanni. Það frumvarp til laga, sem hér er lagt fram, er framhald af þeirri stefnu sem mörkuð var með áðurnefndri breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.

Um langt árabíl hefur meðferð mála, sem beint er gegn ríkissjóði og ædstu handhöfum framkvæmdavaldsins, verið í höndum sérstakra málflutningsmanna sem starfað hafa í fjármálaráðuneyti. Þróun síðari ára hefur færst stöðugt meir í það horf að löglærðir embættismenn í fjármálaráðuneyti hafi flutt mál fyrir ríkið og ríkisstofnanir. Þetta gildir eins um málsóknir sem beint hefur verið að öðrum ráðherrum en fjármálaráðherra. Hin allra síðustu ár hefur lítið verið um það að mál á hendur ædstu handhöfum framkvæmdavalds væru flutt af öðrum.

Fram til þessa hafa ráðherrar sem stefnt er til aðildar í dómsmálum þurft að leita til starfsmanna annars ráðherra, þ. e. fjármálaráðherra, um vörn eða sókn þessara mála. Með frumvarpinu er lagt til að starf ríkislögmanns verði fært út úr fjármálaráðuneytinu og gert að sjálfstæðri stofnun. Sú skipan er eðlileg þegar haft er í huga að ríkislögmaður er í raun að starfa fyrir hina ýmsu ráðherra við málarekstur fyrir dómstólum. Þessi skipan er mjög sambærileg þeirri skipan sem er höfð á þessum málum í Noregi. Þar er sjálfstæð stofnun, ríkislögmannsembætti, sem annast flutning mála í umboði þeirra ráðherra og stofnana sem eru málsaðilar hverju sinni. Að öðru leyti felur það frumvarp, sem hér liggur fyrir, fyrst og fremst í sér staðfestingu á venjum sem mótast hafa um alllangt skeið að þessu leyti.

Frumvarp þetta felur í sér umboð til málflutnings og uppgjör bótakrafna. Tekið skal fram, að ákvörðunarvald um það, hvort bótaskylda sé viðurkennd í einstökum tilvikum eða ekki, liggur eftir sem áður hjá þeim aðilum sem kröfum er beint gegn. Loks skal nefnt, að með frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti óskað lögfræðilegrar umsagnar ríkislögmanns og þar með um skyldu hans til að gefa lögfræðilegt álit verði eftir því leitað. Hið sama gildir um aðstoð við vandasama samningagerð.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Um skýringar á þessari grein vísast til þess sem segir að framan um breytingu á réttarstöðu ríkislögmanns í stjórnkerfinu. Rétt þykir og nauðsynlegt að gera strangar kröfur um hæfi þess, sem starfinu gegnir hverju sinni.

Um 2. gr.

Reglur um aðild ríkisins að dómsmálum eru mjög knappar og óljósar. Í mjög mörgum tilvikum er það nánast tilviljun, hvort málsókn er beint að fjármálaráðherra eða öðrum ráðherra eða hvort máli er beint gegn ráðherra eða ríkisstofnun. Stundum er málum beint

gegn fleiri ráðherrum en einum og jafnvel einnig undirstofnunum. Með frumvarpinu er ekki tekið á þessu vandamáli, en brýnt er að það verði gert, enda hefur sú óvissa sem um þetta ríkir valdið mönnum alvarlegum óþægindum og réttarspjöllum.

Málflutningsumboð ríkislögmans skv. 2. mgr. 2. gr. nær til dómsmála sem fjármála-ráðherra, aðrir ráðherrar og ríkisstofnanir eiga aðild að. Þó þykir rétt að undanskilja hinar sjálfstæðustu ríkisstofnanir, þannig að sérstakt umboð þurfi til að koma hverju sinni vegna þeirra. Hér er miðað við að slíkt sérstakt umboð þurfi til ef í hlut eiga þær stofnanir sem greinir í B-hluta fjárlaga og ríkisstofnanir utan fjárlaga. Sú skipan er og mjög í samræmi við venjur, sbr. almennar athugasemdir að framan. Um mál sem stefnt er gegn dómurum vegna dómaraverka, s. s. skiptaráðendum, gildir hið sama, þ. e. að sérstakt umboð þarf til að koma.

Uppgjör bóta krafna og atbeini ríkislögmans að lausn þeirra kemur ekki til fyrr en mál eru komin á innheimtustig og dómstólameðferð framundan. Um aðild að slíkum málum og umboð ríkislögmans til þeirra athafna sem greinir í 1. og 3. mgr. 2. gr. gildir hið sama og greinir hér að framan um málflutningsumboð ríkislögmans. Um framkvæmd 3. mgr. er gert ráð fyrir þeirri skipan að ráðuneyti, sem hlut á að máli, vísi til ríkislögmans bótaþætti máls, ef það ákveður að nýta þessa réttarfarsleið, en ríkissaksóknari flytur málið, eins og tíðkast hefur.

Í 4. mgr. 2. gr. er í meginatriðum fólgin sama skipan og venjur hafa staðið til fram að þessu. Í greininni eru taldir þeir aðilar innan ríkiskerfisins sem falla algerlega utan starfssviðs ríkislögmans, þ. e. bankar og fjárfestingalánasjóðir. Rétt er að taka fram, þó að það ætti ekki að valda vafa, að utan laga þessara falla alfarið ýmis félög sem ríkið á aðild að, hvort heldur hlutafélög eða sameignarfélög, svo og stofnanir sem styrktar eru af ríkisfé og hafa með höndum opinbera stjórnýslu, s. s. Búnaðarfélag Íslands og Fiskifélag Íslands, enda teljast þær ekki ríkisstofnanir.

Þá eru í greininni taldir þeir málaflokkar þar sem atbeini ríkislögmans kemur ekki til nema samkvæmt tilmælum ráðherra hverju sinni. Slíkt á sér t. d. stað við meðferð einstakra skattamála sem rekin eru í nafni innheimtumanns ríkissjóðs. Loks þykir með sama hætti rétt að undanskilja mál sem rekin eru fyrir nánar tilteknum dómstólum vegna þess um hve sérhæfða málaflokka er að ræða. Auk þeirra lögbundnu gerðardóma sem taldir eru í greininni falla utan hennar mál sem rekin eru fyrir ríkisskattaneftnd, yfirfasteignamatneftnd eða sambærilegum úrskurðaraðilum innan stjórnýslunnar.

Um 3. gr.

Aukning verkefna ríkislögmans sem af samþykkt frumvarps þessa leiðir mun væntanlega einkum felast í þeim þætti sem lýtur að lögfræðilegum umsögnum og álitsgerðum. Sem stendur er einn lögmaður auk ríkislögmans í fullu starfi við málarekstur ríkisins. Með hliðsjón af framansögðu er nauðsynlegt að hafa svigrúm til nokkurrar aukningar á stöðufjölda ef þörf krefur, þótt aftur sé það takmarkað með því að stöðugildi lögfræðinga verði ekki fleiri en fjögur samtals auk ritara. Heimilt er að fela lögmönnum með málflutningsréttindi, sem starfa við stofnunina, meðferð einstakra mála. Um þetta gilda almennar reglur.

Til að geta brugðist við hugsanlegri málaaukningu umfram það sem ríkislögmaður og aðrir málflytjendur embættisins geta annað og til þess að tryggja sérfræðimeðferð sem nauðsynleg kann að þykja í einstökum tilvikum er ráðgert í 2. mgr. 3. gr. að unnt sé að fela lögmönnum utan stofnunarinnar meðferð einstakra mála. Til þess þarf þó samþykki hlutaðeigandi og að sama skapi getur sá aðili átt frumkvæði að slíkri skipan.

Um 4. gr.

Eðlilegt er að þær stofnanir ríkisins, sem njóta þjónustu embættis ríkislögmanns, greiði fyrir hana þannig að embættiskostnaður dreifist að nokkru á þau ráðuneyti sem þjónustunnar njóta. Þykir rétt að ákvæði um það séu rétt í reglugerð. Þá er rétt að því séu takmörk sett hvaða málflutningsstörf ríkislögmaður og starfsfólks hans megi taka að sér fyrir aðra en ríkið og stofnanir þess og verði ákvæði þar að lútandi sett í reglugerð.

Um 5. gr.

Parfnast ekki skýringa.