

Alþingi
Erindi nr. P 130/1287
komudagur 10.3.2004

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b.t. Sigrúnar Brynju Einarsdóttur, nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. mars 2004.

Umsögn Laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum. 130. löggjafarþing 2003–2004, þskj. 44—44. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til skoðunar og lætur í té eftirfarandi umsögn.

Í frumvarpinu er lagt til að 138. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 verði felld niður og að 135. gr. laganna verði breytt. Samþykkt frumvarpsins hefur það í för með sér að þær refsihækkunarheimildir gagnvart opinberum starfsmönnum sem í greindum ákvæðum felast falla niður. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að ástæða fyrir flutningi þess sé sú að flutningsmenn telji framangreind ákvæði stangast á við jafnræðisreglu stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands telur ekki að brýn ástæða sé til breytinganna sem lagðar eru til með vísan til jafnræðisreglna 65. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og 14. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í greindum brotum felst misnotkun á stöðu viðkomandi og færa má að því gild rök að slíkt geti réttlætt gildandi refsihækkunarheimildir með þeim hætti að standist gagnvart jafnræðisreglum. Það er og eðli refsilöggjafar að flokka háttsemi og skilgreina í mismunandi brot sem við liggur mismunandi refsing. Það er því afstaða laganefndar Lögmannafélags Íslands að löggjafinn geti gagnvart jafnræðisreglum hvort heldur sem er samþykkt frumvarpið eða hafnað því, en tekur ekki að öðru leyti afstöðu til þess refsipólítíska álitaefnis sem í flutningi þess felst.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður

Alþingi
Erindi nr. Þ 130/1266

komudagur 9.3.2004

Mannréttindaskrifstofa Íslands

Laugavegi 7 - 101 Reykjavík.

Sími /Tel: 552 2720 - Fax: 552 2721 -

Slóðir: www.mannrettindi.is og www.humanrights.is

Netfang: icehr@humanrights.is

U M S Ö G N

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS

UM FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTINGU Á ALMENNUM HEGNINGARLÖGUM NR. 19/1940, MEÐ SÍÐARI BREYTINGUM, ÞSKJ. NR. 44 – 44. MÁL.

Óskað hefur verið umsagnar MRSÍ um ofangreint lagafrumvarp. Í frumvarpinu er lagt til að nágildandi 138. gr. almennra hegningarlaga verði felld niður, en greinin hljóðar svo:

138. gr. Nú hefur 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 skal hann sæta þeirri refsingu, sem við því broti liggur, en þó svo aukinni, að bætt sé við hana allt að helmingi hennar.

Þá er í frumvarpinu mælt fyrir breytingum á 135. gr. almennra hegningarlaga, þannig að refsihækkunarheimild í hlutdeildarbroti opinbers starfsmanns skv. 135. gr. verði felld niður, en sú grein hljóðar svo í sinni núverandi mynd:

135. gr. Ef opinber starfsmaður tekur þátt í embættis- eða sýslunarbroti annars opinbers starfsmanns, sem undir hann er gefinn, eða leitast við að koma honum til að fremja slíkt brot, þá skal hann sæta þeirri refsingu, sem við því broti liggur, en þó svo aukinni, að bætt sé við hana allt að helmingi hennar.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að lagt sé til að 138. gr. falli niður og þar með sú refsihækkunarheimild gagnvart opinberum starfsmönnum sem þar er að finna. Til samræmis við það séu lagðar til ofangreindar breytingar á 135. gr. Ástæðan fyrir flutningi frumvarpsins sé sú að flutningsmenn telji að framangreind ákvæði stangist á við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár Íslands og 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994.

MRSÍ hefur farið yfir frumvarpið og komist að þeirri niðurstöðu að 135. gr. og 138. gr. almennra hegningarlaga, eins og þær eru nú, brjóti hvorki gegn jafnræðisreglu 65. gr.

stjórnarskrárinnar né jafnræðisreglu 14. gr. MSE. Þess ber að geta að jafnræðisregla MSE á aðeins við um þau réttindi sem varin eru af sáttmálanum, og telur MRSÍ að aukin refsíabyrgð opinberra starfsmanna skv. almennum hegningarlögum brjóti hvorki gegn ákvæðum MSE né viðaukum við hann.


Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) hefur ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að jafnræðisregla 14. gr. MSE sé ekki algild og réttlæt看legt geti verið að meðhöndla fólk í ólíkri aðstöðu á mismunandi hátt ef hlutlægar og málefnalegar ástæður liggja þar til grundvallar, stefnt sé að lögmætu markmiði og meðalhófs sé gætt við beitingu úrræða til að ná því marki sem að er stefnt. MDE hefur jafnframt komist að þeirri niðurstöðu að ríki kunni að gerast brotlegt við jafnræðisreglu MSE ef fólk í ólíkri aðstöðu er meðhöndlað á sama hátt án hlutlægrar og málefnalegrar ástæðu (sjá t.d. dóma MDE í “Belgian linguistics” málinu frá 23. júlí 1968, máli Lithgow and Others gegn Bretlandi frá 8. júlí 1986, og máli Thlimmenos gegn Grikklandi frá 6. apríl 2000).

Þá hefur jafnræðisregla íslensku stjórnarskrárinnar verið túlkuð svo að hún sé ekki algild heldur verði að taka mið af ólíkum aðstæðum fólks hverju sinni (sjá t.d. umfjöllun um jafnræðisreglu stjórnarskrár Íslands í ritinu *Stjórnskipunarréttur* eftir Gunnar G. Schram, Háskólaútgáfan 1997, bls. 475 – 477). Þannig eiga þeir sem eru í sömu eða sambærilegri aðstöðu rétt á sams konar meðferð. Ávallt verða þó málefnalegar og hlutlægar ástæður að liggja til grundvallar hvers kyns “mismunun”, eins og t.d. hefur þótt gilda um svokallaða jákvæða mismunun, álagningu skatta, mismunandi úthlutunarreglur úr almannatryggingakerfinu og hömlur sem lagðar eru á auglýsingafrelsi tiltekinna starfsstétta.

Á sama hátt telur MRSÍ að þau sjónarmið sem liggja til grundvallar ofangreindum ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn eigi sér hlutlægar og málefnalegar ástæður þar sem þeir bera oft á tíðum ríkari skyldur en almennir starfsmenn, hafa tiltekið vald eða heimild til valdbeitingar í sínu starfi og bera mikla ábyrgð í sínum störfum. Þá telur MRSÍ að frumvarpið, ef það yrði að lögum, kunni að draga úr sjálfstæði opinberra starfsmanna og gera þá of háða yfirmönnum sínum. Ekki þykir unnt að leggja störf opinberra starfsmanna algerlega að jöfnu við önnur störf og telur MRSÍ því með hliðsjón af framansögðu að umrædd ákvæði hegningarlaga, 135. og 138. gr., fari ekki í bága við jafnræðisreglu stjórnarskrár Íslands eða Mannréttinasáttmála Evrópu.

Reykjavík 8. mars 2004

F.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands



Sigurbjörg Sigurjónsdóttir, lögfræðingur

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.

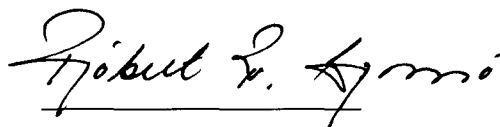
Ákvæði 138. gr. hgl. gerir ráð fyrir því að hafi opinber starfsmaður gerst sekur um refsilagabrot með verknaði, sem telja verður misnotkun á stöðu hans, og við því broti er ekki lögð sérstök refsing sem broti í embætti eða sýslan, þá skuli hann sæta þeirri refsingu, sem við því broti liggur, en þó svo 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