

Desember 2019



Verklag í samskiptum við embætti ríkislögmanns

Leiðbeiningar fyrir ráðuneyti
og stofnanir

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Desember 2019

stjornarradid.is

ISBN 978-9935-482-11-2

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Verkaskipting	5
3. Hlutverk ríkislögmanns þar sem ríkið er aðili	6
3.1 Hvaða mál fer ríkislögmaður með?	6
3.2 Krafa á hendur ríkinu kemur fram	6
3.3 Ríkinu stefnt	7
3.4 Undirbúningur greinargerðar	7
3.5 Framgangur máls	7
3.6 Réttarsátt	8
3.7 Aðalmeðferð	8
3.8 Dómsuppkvaðning og áfrýjun	8
3.9 Uppgjör dóms og málskostnaður	8
4. Hlutverk ráðuneyta	9
4.1 Almenn	9
4.2 Hlutverk skrifstofustjóra	9
4.3 Hlutverk ráðuneytisstjóra	9
4.4 Hlutverk ráðherra	9
4.5 Um hlutverk ráðuneyta þegar stofnun á málefnasviði ráðuneytis á í hlut	10
4.6 Krafa beinist að fleirum en einum ráðherra	10

1. Inngangur

Samkvæmt lögum um ríkislögmann, nr. 51/1985, er embættið sjálfstæð stofnun sem heyrir undir stjórnarráðið, nánar tiltekið forsætisráðuneytið, sbr. e-lið 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Með lögum nr. 7/1999, um breytingu á lögum nr. 51/1985, um ríkislögmann, var yfirstjórn embættis ríkislögmans flutt frá fjármálaráðherra til forsætisráðherra með eftirfarandi rökum, sbr. athugasemdir með frumvarpi:

„Að því er rekstur dómsmála varðar fer eftir atvikum hverju sinni, hvaða ráðherra eða ráðherrar eru í fyrirsvari fyrir ríkisvaldið í einstökum málum. Embætti ríkislögmans sækir fyrirmæli um rekstur máls til þess ráðherra, sem hverju sinni er í fyrirsvari fyrir ríkisvaldið. Með sama hætti er embættinu skylt að semja álitserð fyrir hvern þann ráðherra, sem hverju sinni óskar lögfræðilegrar álitserðar um tiltekið mál sem undir hann heyrir.

Samkvæmt þessu má ljóst vera, að embætti ríkislögmans er lögmansskrifstofa í einkamálum fyrir Stjórnarráð Íslands í heild. Það er þannig í raun þjónustustofnun allra ráðuneytanna. Með vísan til þessa er eðlilegt að embættið heyri undir forsætisráðherra og beri undir forsætisráðuneyti, sem fer með mál er varða Stjórnarráð Íslands í heild ...“

Afstaða ríkisins í dómsmálum, sem borgararnir höfða á hendur því, mótast í samstarfi þess ráðuneytis eða ríkisstofnunar, sem á í hlut, og ríkislögmans. Þar er leiðarljós að gæta hagsmuna ríkisins með málefnalegum hætti í samræmi við lög.

Hér á eftir verður hlutverki og verkaskiptingu milli ríkislögmans og ráðuneyta/stofnana lýst eftir því sem málum vindur fram. Leiðbeiningarnar voru unnar í samráði við dómsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið og embætti ríkislögmans. Þær voru einnig kynntar í ríkisstjórn. Leiðbeiningarnar eru fyrst og fremst lýsandi fyrir framkvæmd sem þróast hefur um langt árabil en þó er þar einnig að finna leiðsögn um æskilegt verklag, einkum af hálfu ráðuneyta.

2. Verkaskipting

Ríkislögmaður líkt og aðrir lögmenn starfar eftir réttarreglum, skráðum sem óskráðum, svo og siðareglum lögmanna. Samkvæmt almennum reglum um málflutningsumboð lögmanna er forræði á kröfugerð og útfærslu málsástæðna í dómsmálum á hendi þeirra.

Þessar athafnir ríkislögmans eru allar í umboði þess ráðherra eða eftir atvikum þeirrar ríkisstofnunar sem er í fyrirsvari í viðkomandi máli. Þar liggur endanleg ábyrgð á þeirri afstöðu sem ríkið tekur í hverju máli. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 51/1985 er málflutningsumboð og staða ríkislögmans áréttuð og segir þar: „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.“ Sama á að meginstefnu við þegar mál á hendur ríkinu snýst um annað en bætur.

Ríkislögmaður kallar ætíð eftir afstöðu ráðuneytis eða stofnunar sem á í hlut til bótaskyldu og til krafna á hendur ríkinu að öðru leyti. Einnig óskar hann eftir umsögn viðkomandi stjórnvalds þegar mál hefur verið höfðað með birtingu stefnu og þingfestingu máls, þegar taka á ákvörðun um mögulegar sættir í máli sem hefur verið höfðað og hvort eigi að áfrýja dómi. Mikilvægt er að ráðuneyti og stofnanir leitist við að svara ríkislögmanni innan þess frests sem gefinn er eða láti að minnsta kosti vita hvenær svara er að vænta. Ríkislögmaður kallar eftir nánari umsögnum eða biður um endurskoðun á þeim ef ekki fer saman afstaða ráðuneytis og stofnunar.

Sú venja hefur þó mótast að ríkislögmaður óskar að jafnaði ekki eftir umsögn ráðuneytis eða stofnunar um bótaskyldu í tilteknum málaflokkum þar sem framkvæmd er orðin mjög skýr og ótvíræð, s.s. varðandi bótaskyldu vegna tjóns sem lögreglumenn verða fyrir í starfi.

3. Hlutverk ríkislögmans þar sem ríkið er aðili

3.1 Hvaða mál fer ríkislögmaður með?

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, sbr. 2. gr. laga nr. 51/1985. Þá gerir hann fyrir hönd ríkisins kröfur einkaréttarlegs eðlis í sakamáli. Ríkislögmaður fer lögum samkvæmt með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Það þýðir að hann metur kröfur sem koma fram, leitar samkomulags um bætur telji hann kröfur réttmætar og greiðir þær út. Þá hafnar hann bótakröfum fyrir hönd ríkisins þegar það á við.

Utan starfssviðs ríkislögmans falla dómsmál sem ríkisbankar eða fjárfestingarlánasjóðir í eigu ríkisins eiga aðild að. Sama gildir um opinber hlutafélög. Enn fremur dómsmál til innheimtu opinberra gjalda, orlofsfjár, viðskiptaskulda eða hliðstæðra krafna nema ráðherra, sem hlut á að máli, óski atbeina ríkislögmans við meðferð einstakra mála.

Ríkislögmaður getur enn fremur, skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 51/1985, falið lögmonnum utan embættisins meðferð einstakra mála að fengnu samþykki þess ráðuneytis eða ríkisstofnunar sem hlut á að máli. Af því leiðir að ráðuneyti eða stofnanir eiga ekki að leita beint til lögmanna utan embættisins um varnir í einkamálum. Þegar málum lýkur eru málgögn send til embættis ríkislögmans sem vistar þau í skjalasafni sínu.

3.2 Krafa á hendur ríkinu kemur fram

Í lögum um ríkislögmann segir í 1. mgr. 2. gr. að hann fari með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Af því leiðir að allar bótakröfur sem beinast að ríkinu fara annað hvort beint til ríkislögmans eða til viðkomandi ráðuneytis eða stofnunar sem framsendir kröfu til hans. Annars konar fjárkröfur eins og til dæmis endurgreiðslukröfur, sem geta til dæmis lotið að sköttum og tollum, eiga hins vegar ekki undir ríkislögmann nema á um þær sé tekist í dómsmáli.

Ríkislögmaður fær fram afstöðu hlutaðeigandi ráðuneytis eða stofnunar áður en hann ákveður að fallast á bótakröfu, eða annars konar kröfu, eða hafna henni í heild eða að hluta, sbr. þó það sem áður sagði um tiltekna málaflokka þar sem framkvæmd er skýr og ótvíræð. Ríkislögmaður reynir alltaf að samræma og leita frekari skýringa eða endurskoðunar á afstöðu ef ekki er samhljómur milli ráðuneytis og stofnunar. Á það bæði við í upphafi og þegar stefna hefur komið fram.

Þess ber að geta að fjármála- og efnahagsráðuneytið fær einnig afrit af umsagnarbeiðnum vegna dómsmála sem varða fjárkröfur á hendur ríkissjóði, enda þótt það fari ekki með ákvörðunarvald um þá hagsmuni sem viðkomandi

dómsmál lúta að, sökum þess að fjármála- og efnahagsráðherra hefur með höndum yfirstjórn með fjármálum íslenska ríkisins.

3.3 Ríkinu stefnt

Ríkislögmaður áritar stefnu um birtingu þegar ráðherra eða stofnun er stefnt. Fyrirsvarsmenn ríkisins eru ráðherrar sem stefnt er fyrir hönd ríkisins og eftir atvikum forstöðumenn stofnana ef viðkomandi stofnun er aðili máls og aðildarhæf. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna og viðeigandi lögum er mismunandi undir hvaða ráðherra dómsmál á. Ríkislögmaður kann einnig að senda beiðni um umsögn í máli í annað ráðuneyti en þess ráðherra sem stefnt er ef málefnið á undir það. Um þetta gilda réttarfarsreglur. Það er þó ætíð á hendi viðkomandi ráðuneytis að taka afstöðu til krafna sem beint er að ríkinu vegna atvika sem eiga rætur að rekja til málaflokks þess ráðuneytis.

Ef málsskjöl hafa ekki þegar verið afhent við birtingu stefnu eru þau lögð fram við þingfestingu. Frestur til að skila greinargerð af hálfu ríkisins ræðst af réttarfarsreglum og venjum í samskiptum við aðra lögmennt.

3.4 Undirbúningur greinargerðar

Ríkislögmaður sendir stefnu og öll dómsskjöl ráðuneyti eða stofnun sem málið á rætur að rekja til og óskar eftir umsögn um málatilbúnað stefnanda/stefnenda og að embættinu séu send gögn sem málið varðar og hafa ekki þegar verið lögð fram. Ráðuneytum/stofnunum er settur frestur til að veita umsagnir þannig að ríkislögmaður geti farið yfir málið áður en frestur til að leggja fram greinargerð rennur út.

Í umsögn viðkomandi ráðuneytis eða stofnunar á að koma fram meginafstaða ríkisins til stefnukrafna og málatilbúnaðar í stefnu. Út frá þeirri meginafstöðu er unnið í kjölfarið og ríkislögmaður útfærir kröfugerð og málsástæður í greinargerð. Umsögn getur líka orðið til þess að ekki séu forsendur til varna eða aðeins að hluta. Eftir atvikum eiga sér stað margvísleg samskipti við ráðuneyti um afstöðu í dómsmáli, s.s. á fundum, með tölvupóstum, símtölum og/eða formlegum bréfaskiptum.

Ríkislögmaður metur hvort þörf sé á að senda drög að greinargerð til yfirlestrar í hlutaðeigandi ráðuneyti/stofnun. Einnig getur ráðuneyti eða stofnun sérstaklega óskað eftir því.

3.5 Framgangur máls

Ríkislögmaður fer með viðkomandi mál fyrir dómi og stýrir framgangi þess til undirbúnings aðalmeðferð. Samvinna milli ríkislögmanns og þess ráðuneytis/stofnunar sem ber ábyrgð á málinu er breytileg frá einu máli til annars, en starfsmaður ráðuneytis/stofnunar getur þurft að aðstoða við að leiða fram málsatvik, benda á möguleg vitni, vinna álitserðir um sérfræðileg eða lagaleg atriði og kortleggja stjórnsýsluframkvæmd. Ef nauðsyn krefur ræðir ríkislögmaður fyrir fram við ábyrgan starfsmann ráðuneytis/stofnunar um atriði sem kunna að koma

upp við fyrirtökur í málinu. Lög gera ráð fyrir að mál fyrir dómi séu rekin án óþarfa tafa og ber ráðuneytum og stofnunum að taka tillit til þess með því að forgangsraða verkefnum þannig að dómsmál fái tímanlega athygli.

3.6 Réttarsátt

Það leiðir af réttarfarslögum að dómari á að kanna möguleika á sáttum án þess að þurfi að koma til dóms. Ef ríkislögmaður sér að veigamikil rök standi til sáttu, þrátt fyrir að það komi ekki fram í umsögn, er leitað eftir heimild til þess hjá viðkomandi ráðuneyti/stofnun. Þegar ríkið sættir mál er það yfirleitt reynt áður en til dómsmáls kemur. Ef ekki og grundvöllur sáttu kemur upp eftir að mál er höfðað er reynt að ljúka máli með sátt áður en skila þarf greinargerð. Kostur á að sætta mál kemur einnig stundum upp undir rekstri máls og er þá reynt að sætta það utan réttar og mál í kjölfarið fellt niður.

3.7 Aðalmeðferð

Í 103. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, er gefið yfirlit yfir það sem fram fer við aðalmeðferð í dómsmáli. Sjaldgæft er að starfsmenn viðkomandi ráðuneytis eða stofnunar séu viðstaddir aðalmeðferð. Það fer eftir 4. mgr. 48. gr. laga nr. 91/1991 hvort gefin er aðilaskýrsla í dómsmáli. Það eru fyrirsvarsmenn ríkisins (ráðherrar) eða stofnunar, sé hún aðildarhæf, sem gefa aðilaskýrslu. Aðrir starfsmenn gefa vitnaskýrslu, sbr. 51. gr. laga nr. 91/1991. Ríkislögmaður metur í samráði við stjórnvöld hvort þörf sé á að kalla starfsmenn fyrir dóm til skýrslugjafar, til dæmis er ekki óalgengt að lögreglumenn, læknar og hjúkrunarfræðingar séu kallaðir fyrir dóm. Fyrir kemur að dómari leggi fyrir opinbera starfsmenn að hafa með sér gögn til sýningar fyrir dómi eða gera útdrátt úr skjölum í vörslum stjórnvalds til skýringar á málsatvikum, sbr. 5. mgr. 51. gr. laga nr. 91/1991. Þeim er þó ekki skylt að koma fyrir dóm til að vitna um atvik sem hafa gerst í starfi þeirra og má leiða nægilega í ljós með „vottorði úr embættisbók eða öðru opinberu skjali,“ eins og það er orðað í 5. mgr. 52. gr. l. nr. 91/1991.

3.8 Dómsuppkvaðning og áfrýjun

Að meginstefnu skal dómur kveðinn upp innan fjögurra vikna frá aðalmeðferð, sbr. 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991. Ríkislögmaður mætir við dómsuppkvaðningu og sendir endurrit dóms svo fljótt sem verða má til ráðuneytis eða stofnunar sem á í hlut. Hlutaðeigandi ráðuneyti eða stofnun ákveður í samráði við ríkislögmann hvort áfrýja eigi dómnum. Áfrýjunarfrestur til Landsréttar er fjórar vikur.

3.9 Uppgjör dóms og málskostnaður

Í málum þar sem ríkið er dæmt til að greiða bætur og/eða málskostnað gagnaðila sér ríkislögmaður um greiðslur. Ríkislögmaður sér jafnframt um að innheimta málskostnað sem ríkinu hefur verið dæmdur.

4. Hlutverk ráðuneyta

4.1 Almennt

Það ræðst annars vegar af almennum reglum um skipulag ráðuneyta og hins vegar af eðli álitamála og umfangi, að hvaða marki ákvarðanir sem varða kröfur á hendur ríkinu koma til kasta ráðherra og að hvaða marki þær eru teknar af ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra eða starfsmanni ráðuneytis fyrir hönd ráðherra. Sama má segja um það hver það er sem er skráður ábyrgur fyrir máli í málaskrá ráðuneytis og ber þá ábyrgð á að erindum ríkislögmans sé svarað innan tilsetts tíma.

Sú meginábyrgð hvílir á ráðherra og ráðuneytisstjóra að skipuleggja ráðuneytið svo að hagsmuna ríkisins sé gætt með faglegum og skilvirkum hætti varðandi kröfur sem að því beinast og í dómsmálum sem um þær kunna að rísa. Ráðherra ber jafnframt að hafa eftirlit með því að störf ráðuneytisins séu innt af hendi samkvæmt lögum og á árangursríkan hátt.

Að jafnaði taka starfsmenn ráðuneyta ákvarðanir í slíkum málum samkvæmt innra valdframsali, fyrir hönd eða eftir umboði ráðherra. Aðeins í litlum hluta tilvika eru mál þess eðlis að kalli á beina aðkomu ráðherra. Mikilvægt er þó að starfsmenn ráðuneyta veki skýrlega athygli ráðherra á málum sem nauðsynlegt er að hann sé upplýstur um. Á starfsmönnum hvílir sú ábyrgð að tryggja að erindi ríkislögmans hafi fengið viðhlítandi umfjöllun, þeim sé svarað tímanlega og afstaða sé tekin fyrir hönd ráðherra.

4.2 Hlutverk skrifstofustjóra

Til greina getur komið að tilteknum skrifstofustjóra innan ráðuneytis sé falin ábyrgð á öllum bótakröfum og dómsmálum sem upp koma eða samræmingu þeirra. Sé ábyrgðin á höndum eins skrifstofustjóra, metur hann hvernig ábyrgð er dreift á aðra starfsmenn á skrifstofunni og hvenær þörf sé á að aðrar skrifstofur taki þátt í undirbúningi mála.

4.3 Hlutverk ráðuneytisstjóra

Rétt er að ráðuneytisstjóri sé upplýstur um framgang þýðingarmeiri mála og samþykkis ráðuneytisstjóra sé aflað ef skrifstofustjóri hyggst taka ákvörðun fyrir hönd ráðherra, sem víkur frá ráðleggingum ríkislögmans, t.d. um áfrýjun máls.

4.4 Hlutverk ráðherra

Ráðherra ákveður í upphafi embættistíma síns hvernig upplýsingagjöf til sín um mál sem eru til meðferðar í ráðuneytinu skuli háttað. Það á einnig við um afstöðu til krafna og önnur lykilatriði við meðferð dómsmála á hendur ríkinu. Ráðherra getur til dæmis mælt svo fyrir um að hann fái alltaf upplýsingar um það þegar viðkomandi ráðuneyti eða undirstofnunum þess er stefnt.

Hafi annað ekki verið ákveðið meta ráðuneytisstjóri og skrifstofustjóri hvenær rétt sé að upplýsa ráðherra eða afla samþykkis hans fyrir ákvörðunum sem tengjast dómsmálum. Ræðst það meðal annars af þeim hagsmunum ríkisins sem eru undir í málinu, hvort um stefnumarkandi dómsmál sé að ræða, óvenjulegar ákvarðanir eða að málið hafi sérstaka samfélagslega þýðingu.

Í einstaka tilvikum kunna mál að vera þess eðlis að ráðherra meti það svo að rétt sé að bera ákvarðanir undir ríkisstjórn áður en þær eru teknar.

4.5 Um hlutverk ráðuneyta þegar stofnun á málefnasviði ráðuneytis á í hlut

Þegar krafa eða dómsmál beinist að tiltekinni ríkisstofnun leitar ríkislögmaður ekki einungis umsagnar viðkomandi stofnunar heldur einnig hlutaðeigandi ráðuneytis. Það á ekki síst við ef mál hafa umtalsverða fjárhagslega þýðingu. Sama á við ef krafa varðar meinta annmarka á stjórnslu stofnunar eða ráðuneytis eða lagaumgjörð á viðkomandi sviði eða mál telst þýðingarmikið að öðru leyti.

4.6 Krafa beinist að fleirum en einum ráðherra

Ef krafa beinist eða fleiri en einum ráðherra ákveða ráðuneytin í samráði við ríkislögmenn hvert ráðuneytanna er aðallega í fyrirsvári ef það liggur ekki ljóst fyrir á grundvelli kröfugerðar og forsetaúrskurðar.

