

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 55 31. maí 1991, um þingsköp Alþingis, með síðari breytingum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Össur Skarphéðinsson,
Lúðvík Bergvinsson, Þórunn Sveinbjarnardóttir,
Helgi Hjörvar.

1. gr.

26. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er nefnd að eigin frumkvæði að fjalla um og rannsaka önnur mál en þau sem þingið vísar til hennar, svo sem um framkvæmd laga, meðferð opinberra fjármuna og önnur mikilvæg mál er almenning varða. Um slík mál getur nefnd gefið þinginu skýrslu, sbr. 31. gr.

Telji nefnd ríkar ástæður til er henni heimilt að eigin frumkvæði að efna til sérstakrar rannsóknar um mál, sbr. 1. mgr., sem fram fari fyrir opnum tjöldum, nema nefndin ákveði annað. Hún hefur þá rétt til að krefjast nauðsynlegra gagna um málið og heimta skýrslur, munnlegar og skriflegar, af embættismönnum, einstökum mönnum eða lögaðilum. Nefnd skal gefa þinginu skýrslu um niðurstöður rannsóknarinnar.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarpi því sem hér er lagt fram er ætlað, ef að lögum verður, að skerpa á eftirlits- og aðhaldshlutverki Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu og fela fastanefndum þingsins víðtækt umboð og rannsóknarvald í einstökum málum, umfram það sem þær hafa nú þegar skv. 26. gr., sbr. 28. gr. þingskapalaga.

Í flestum þjóðþingum sem við berum okkur saman við er hægt að koma á fót rannsóknar-nefndum og hafa þær flestar mjög víðtækt vald til rannsókna og heimildar til að afla gagna. Veikleiki löggjafarþingsins hér á landi er sá að þau úrræði sem þó eru til staðar þegar upp koma mál sem kalla á sérstaka rannsókn eru nánast óvirk eins og reynslan sýnir, en þau er að finna í 39. gr. stjórnarskrárinnar og 26. gr. þingskapalaga.

Í 39. gr. stjórnarskrárinnar er ákvæði þess efnis að Alþingi geti skipað nefndir til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Þetta ákvæði hefur reynst mjög þungt í vöfum. Oft hefur verið látið á það reyna á undanförunum áratugum þegar upp hafa komið mál sem einstakir þingmenn eða stjórnsmálaflokkar hafa talið ástæðu til stofna til rannsókna, mál sem snert hafa meðferð fjármuna, meðferð framkvæmdarvaldsins á einstaka málum og annað sem varðað hefur almannaheill og almannahagsmuni. Á síðustu áratugum hafa komið fram á milli 50–60 þingmál þar sem reynt hefur á ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar en einungis eitt þeirra hefur náð fram að ganga en þar var um að ræða rannsókn á okri. Nefnd þingmanna rannsakaði málið og skilaði um það skýrslu til Alþingis.

Meiri hluta þingmanna þarf til að samþykkja tillögur um slíkar rannsóknarnefndir og hefur stjórnarmeirihlutinn séð til þess að þær nái ekki fram að ganga. Nauðsynlegt er að auðvelda þingmönnum eftirlitshlutverk sitt með framkvæmdarvaldinu þannig samþykki þingsins þurfi ekki þegar stofnað er til sérstakra rannsókna í tilteknum málum, heldur geti einstaka nefndir sjálfar ákveðið að rannsaka mál og þá með viðtækum rannsóknarheimildum. Það hlýtur líka að koma til greina að gera minni hluta þingmanna kleift að samþykkja að koma á fót slíkum rannsóknarnefndum og að stjórnarmeirihlutinn hafi ekki stöðvunarvald í því. Flutningsmenn leggja til að sá möguleiki verði sérstaklega skoðaður í þeirri þingnefnd sem málið fær til umfjöllunar. Slíkt mundi styrkja löggjafarþingið og auðvelda þingmönnum eftirlit og aðhald með framkvæmdarvaldinu. Eftir sem áður mundi meiri hlutinn stýra slíkri rannsókn þótt hann geti ekki hindrað að rannsóknarnefnd verði á komið fót.

Nái þetta frumvarp fram að ganga verður það nefndanna sjálfra að ákveða hvort stofnað verði til rannsókna í einstaka málum. Ákvæði frumvarpsins er að því leyti frábrugðið ákvæði núverandi 26. gr. þingskapalaga að nefndir hefðu miklu viðtækari rannsóknarheimildir en nefndir þingsins hafa nú. Þær fengju vald og heimild til að krefjast nauðsynlegra gagna um mál og heimta munnlegar og skriflegar skýrslur af embættismönnum, einstökum mönnum og lögaðilum sem þeir geta ekki neitað að afhenda.

Á síðustu árum hafa orðið miklar breytingar í þjóðfélaginu með mikilli einkavæðingu og aukinni alþjóðavæðingu. Miklar tilfærslur hafa líka orðið á fjármagni í íslensku samfélagi. Þrískipting ríkisvaldsins hefur þótt óljós í framkvæmd og einnig telja margir að ákvarðanir sem máli skipta fyrir þjóðarþúfið séu í auknum mæli að færast frá vettvangi stjórnmalanna yfir á vettvang fjármála- og atvinnulífs, auk þess sem vald embættismanna hefur verið að aukast. Allt þetta styður það að löggjafarþingið fái meiri heimildir til eftirlits og aðhalds eins og þessi tillaga gerir ráð fyrir.

Í íslenskum stjórnskipunarrétti er því haldið fram að Alþingi fari með veigamesta þátt ríkisvaldsins, sé valdamesta stofnun þjóðfélagsins og meginstoð stjórnskipunarinnar. Alþingi ber skylda til að standa vörð um það hlutverk sitt að vera meginstoð stjórnskipunar landsins. Á undanförunum árum hafa hins vegar komið berlega í ljós veikleikar löggjafarvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu þar sem Alþingi er að verða æ meira framkvæmdarvaldsþing. Þessi staðreynd er alvarleg fyrir lýðræðið í landinu og telja má að þingræðið sé í hættu vegna þessa.

Stjórnarfrumvörp eru að stærstum hluta samin af embættismönnum ráðuneytanna eða sérfræðingum sem framkvæmdarvaldið kallar til. Sömu embættismenn eru síðan iðulega ráðgjafar þingnefndar sem fjallar um málið sem þeir hafa samið og sitja gjarnan yfir nefndinni við meðferð málsins. Frumkvæði í lagasetningu hefur þannig smátt og smátt færst frá löggjafarvaldi til framkvæmdarvaldsins því að stærstum hluta eru það einungis frumvörp ríkisstjórna sem ná fram að ganga. Þá er of mikið um að löggjafarvaldið framselji vald sitt til framkvæmdarvaldsins með heimild til setningar reglugerðar án þess að Alþingi eða þingnefndir hafi nægjanlegt eftirlit með framkvæmdinni.

Alþingi hefur óumdeilt eftirlitshlutverk með framkvæmdarvaldinu og stjórnsýslunni. Að mati flutningsmanna ber þinginu skylda til að fylgjast með framkvæmd laga og reglugerða og að valdi sé ekki misbeitt og að farið sé með það vald sem Alþingi framselur til framkvæmdarvaldsins í samræmi við lög og reglur. Því er það mikilvægt fyrir löggjafarvaldið að festa í sessi slíkar rannsóknarnefndir ef eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu á að vera virkt því að reynslan sýnir að ákvæði 39. gr. stjórnarskrárinnar er nánast dauður bókstafur.

Með flutningi frumvarpsins er stefnt að því að koma á virku aðhaldi og eftirliti fastanefnda Alþingis með framkvæmdarvaldinu á framkvæmd laga og reglugerða og meðferð opinberra fjármuna. Þannig getur þingnefnd hvenær sem henni þykir ástæða til haft framkvæði að því að taka upp mál og rannsaka án þess að heimild þurfi að fást fyrir því frá Alþingi. Í lögum nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, er kveðið á um að stofnunin skuli vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins en jafnframt er skýrt tekið fram í lögum að ríkisendurskoðandi njóti sjálfstæðis í starfi sínu. Frumvarpinu er að sjálfsögðu ekki ætlað að breyta neinu varðandi stöðu Ríkisendurskoðunar.

Á vegum Evrópubandalagsins hefur verið tekið saman hvernig rannsóknarvaldi þingnefnda er háttað í ýmsum löndum. Í yfirliti yfir tólf Evrópuríki kemur fram að í öllum þessum löndum fyrirfinnast slíkar rannsóknarnefndir og valdsvið þeirra er mjög víðtækt og rúmt og nær raunverulega miklu lengra en sú tillaga sem hér er lögð til. Rannsóknarnefndir þjóðþinga í öllum aðildarríkjunum hafa mjög víðtækt starfssvið. Þær eiga rétt á að rannsaka málefni eða atriði er varða almenna hagsmunum eða málefni sem skipta almennt miklu máli.

Í nær öllum aðildarríkjunum eru völd rannsóknarnefnda hin sömu og völd rannsóknardómara í sakamáli. Í sumum tilvikum er ákvæðum sem gilda um rannsókn sakamála beitt með lögjörfnun. Rannsóknarnefndum er í öllum löndum Evrópubandalagsins heimilað að stefna vitnum og yfirheyra þau og hlýða á sérfræðinga. Í Frakklandi og Benelux-löndunum er beinlínis kveðið á um yfirheyrslu eiðsvarinna vitna. Ríkisstarfsmenn og opinberir starfsmenn eru einnig að meginstefnu til skyldugir til að mæta fyrir nefndina og bera vitni.

Rangur framburður fyrir rannsóknarnefnd er almennt tilefni til saksóknar af hálfu dómstóla. Að auki hafa rannsóknarnefndir í nær öllum aðildarríkjunum rétt til að leggja hald á skjöl eða krefjast aðgangs að skráum sem gætu komið að notum við rannsókn þeirra. Neitun er hér einungis möguleg í undantekningartilvikum.

Í flestum aðildarríkjanna er það enn á ábyrgð dómstólanna að framfylgja því valdi sem nefndunum er veitt. Nefndin getur þannig farið fram á að vitnum sé stefnt, hald sé lagt á skjöl eða húsleit framkvæmd en slíkt er þó háð samþykki dómara. Í sumum tilfellum hafa nefndirnar þó heimild til að beita þvingunum til þess að fást við vitni sem vanrækja að mæta eða neita að bera vitni. Einungis í Frakklandi er rannsóknarnefndum heimilað að stefna vitnum eða framkvæma rannsókn á vettvangi á eigin ábyrgð. Í Belgíu er enn fremur sá möguleiki fyrir hendi að senda lokaskýrslu nefndarinnar beint til dómstólanna þannig að unnt verði að höfða mál. Þegar öllu er á botninn hvolft tryggir þessi tegund málsmeðferðar að yfirleitt er gripið til ráðstafana á grundvelli niðurstaðna nefndarinnar. Þó að smáatriði varðandi málsmeðferð kunni að vera breytileg er verkefni rannsóknarnefnda þjóðþinga í öllum aðildarríkjunum, að Bretlandi undanskildu, að framkvæma allar rannsóknir sem fylgja eftirliti með starfsemi ríkisvaldsins eða framkvæmdarvaldsins.

Í mörgum þessara landa er raunin sú að rannsóknarnefndir geta tekið til umfjöllunar og rannsakað mál, jafnvel þó að þau séu fyrir dómstólum á sama tíma. Eins og fram kemur í þessari greinargerð er ekki gert ráð fyrir að þingnefnd geti tekið til umfjöllunar þá þætti máls sem eru til úrlausnar hjá dómstólum. Það sýnir að þrátt fyrir verulegar breytingar til að auðvelda þingmönnum störf sín og eftirlitshlutverk með framkvæmdarvaldinu verður samt ekki gengið eins langt og í mörgum öðrum löndum.

Helsta nýmæli frumvarpsins er að þingnefnd getur tekið mál er varða framkvæmd laga um meðferð opinberra fjármuna og önnur mikilvæg mál er almenning varða til sérstakrar rannsóknar sem að öllu jöfnu fer fram fyrir opnum tjöldum. Munur á rannsókn samkvæmt fyrri málsgrein 1. gr. frumvarpsins og þeirri síðari er að mun meiri þungi er í rannsókn samkvæmt

síðari málsgrein og er embættismönnum, einstökum mönnum í þjóðfélaginu og lögaðilum beinlínis skylt að afhenda gögn og gefa skýrslur. Því er það gert að skilyrði að nefnd telji ríka ástæðu til þeirrar málsmeðferðar sem mælt er fyrir um í síðari málsgreininni og ber að beita ákvæðinu af varúð. Þannig mun þingnefnd t.d. ekki geta tekið til umfjöllunar þá þætti máls sem eru til úrlausnar hjá dómstólum.

Frumvarp þetta hefur verið lagt fram á undanförunum þingum, en ekki náð fram að ganga. Greinargerð frumvarpsins hefur verið endurbætt þar sem fram kemur enn frekari rökstuðningur fyrir því að þetta mál nái fram að ganga. Það mun tryggja betur hagsmuni og réttarstöðu almennings, styrkja lýðræðið, valddreifingu og stjórnsýsluna í heild, auk þess að efla lög-gjafarþingið gagnvart framkvæmdarvaldinu.