

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, með síðari breytingum
(refsinæmi, upplýsingar veittar á Alþingi).

Flm.: Eygló Harðardóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Guðmundur Steingrímsson,
Siv Friðleifsdóttir, Margrét Tryggvadóttir.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. A-liður fellur brott.
- b. Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: ef hann af ásetningi gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum við meðferð máls á Alþingi sem hafa þýðingu við meðferð málsins.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Sambærilegt frumvarp var lagt fram á 139. og 140. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu og er nú lagt fram að nýju nokkuð breytt.

Við fyrri framlagningu var byggt að miklu leyti á frumvarpi sem lagt var fram af Páli Péturssyni á 116. löggjafarþingi (342. mál). Var þar lögð til sú breyting á 10. gr. laga um ráðherraábyrgð að það teldist saknæmt ef ráðherra af ásetningi gæfi Alþingi rangar upplýsingar eða við meðferð máls á Alþingi leyndi upplýsingum.

Að gefnu tilefni þykir ástæða til að leggja málið fram að nýju m.a. að teknu tilliti til skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu,¹ niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis,² ályktunum og tillögum þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og þá sérstaklega skýrslu Bryndísar Hlöðversdóttur um yfirferð á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á atriðum sem gefa tilefni til viðbragða af hálfu þingsins.³

Í framangreindum skýrslum og tillögum er bent á mikilvægi þess að tryggja upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra sem best og eru lagðar til fjórar meginbreytingar. Í fyrsta lagi að mælt verði fyrir um sannleiks- og upplýsingaskyldu í stjórnarskránni og að 54. gr. hennar verði breytt í þá veru að kveðið verði á um að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum og

¹ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi. Reykjavík 2009.

² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.

³ Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 705. mál á 138. löggjafarþingi.

beiðnum alþingismanna um skýrslur. Um þá skyldu er ekki mælt fyrir í gildandi ákvæði þótt hana megi leiða af ákvæðum þingskapalaga. Í öðru lagi er því velt upp hvort brot á upplýsingaskyldu ráðherra eigi að vera refsivert samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Kemur annars vegar fram það sjónarmið að eðlilegt sé að brot ráðherra gegn upplýsingaskyldu til þingsins varði refsingu, en slíkt er sagt samræmast dönskum rétti. Hins vegar kemur fram sjónarmið um að ekki sé sjálfgefið að lögfesting upplýsinga- og sannleiksskyldu kalli á að brot gegn henni verði gert refsivert.⁴ Í þriðja lagi að reglur um rétt þingsins til upplýsinga og gagna frá stjórnarsýslunni verði skýrðar í þingskapalögum. Í fjórða lagi að skýrt verði í þingskapalögum að hvaða marki upplýsingar um starfsemi hlutafélaga sem eru að hluta eða að fullu í eigu ríkisins teljist vera opinbert málefni.

Með samþykkt laga nr. 84/2011, um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, hefur m.a. verið tekið tillit til tillagna vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Kveðið er á um eftirlitsstörf Alþingis í kafla sem ber heitið Eftirlitsstörf Alþingis og almennar umræður. Með lögum nr. 85/2012 var þingsköpunum breytt að nýju og gerðar á þeim ýmsar tæknilegar breytingar. Í gildandi 50. gr. þingskapa er því nú kveðið sérstaklega á um að ráðherra skuli leggja fram upplýsingar sem verulega þýðingu geta haft við mat þingsins á máli, hvort sem er að eigin frumkvæði, frumkvæði þingmanna eða fastanefnda þingsins. Þá er í 51. gr. kveðið á um að fjórðungur nefndarmanna geti sett fram slíka beiðni en með því er réttur minni hluta til að krefjast upplýsinga tryggður. Jafnframt er lögð sú skylda á ráðherra að verða við slíkri ósk eins skjótt og unnt er og ekki seinna en sjö dögum frá móttöku beiðni. Þá kemur einnig fram að fjórðungur nefndarmanna geti sett fram slíka beiðni en með því er réttur minni hluta til að krefjast upplýsinga tryggður. Í ákvæðinu er kveðið á um að heimilt sé að leggja fyrir þingnefnd gögn og upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu og skal þingmaður þá gæta þagmælsku um slík gögn og upplýsingar. Ákvæðinu er þannig ætlað að skýra reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda, til upplýsinga og gagna frá stjórnarsýslunni. Að auki fá þingnefndir við slíka breytingu ríkari aðgang að gögnum en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum og með þeim hætti er aðhalds- og eftirlitshlutverk fastanefnda þingsins fest í sessi. Einstakir þingmenn geta eftir sem áður leitað afstöðu og skýringa ráðherra með fyrirspurnum og í umræðum um mál á þingfundum. Í 54. gr. er nú kveðið á um að nefnd eða meiri hluti hennar geti óskað eftir skýrslu frá ráðherra um opinbert málefni. Opinbert málefni er skilgreint í 49. gr. þingskapa sem sérhvert málefni sem tengist hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess, svo og félaga og annarra lögaðila sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins og annast stjórnarsýslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða samnings.

Enn er eftir að koma til móts við tillögur, svo sem þær sem getið er hér frammar, um breytingar á stjórnarskrá og breytingar á lögum um ráðherraábyrgð um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi. Lög um ráðherraábyrgð taka ekki til ábyrgðar ráðherra gagnvart Alþingi ef hann greinir því rangt frá, gefur því villandi upplýsingar eða leynir það upplýsingum við meðferð máls. Ráðherrar hafa því ekki nauðsynlegt aðhald og geta freistast til að gefa Alþingi rangar upplýsingar eða setja þær fram á villandi hátt eða leyna það mikilvægum upplýsingum. Þetta getur leitt til óvandaðrar meðferðar mála og orsakað fullkominn trúnaðarbrest milli Alþingis og ráðherra.

⁴ Sjá skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 118 og 163. Sjá einnig Eiríkur Tómasson. Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni. Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Háskólaútgáfan. Reykjavík 2005, bls. 117–142.

Í dönskum lögum um ráðherraábyrgð (Lov 1964-04-15 nr. 117 om ministres ansvarlighed) eru hins vegar skýr ákvæði um þetta atriði og er þar mælt fyrir um refsíabyrgð ráðherra gefi hann þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða leyni upplýsingum við meðferð máls á þinginu sem hafa þýðingu við meðferð þess. Það er mjög mikilvægt að Alþingi geti treyst því að upplýsingar, sem ráðherrar gefa því, séu fullnægjandi og sannleikanum samkvæmar og að ráðherra leyni ekki upplýsingum sem hafa verulega þýðingu við meðferð máls. Með frumvarpi þessu er því lagt til að sambærilegt ákvæði verði lögfest hér á landi. Frumvarpið er að því leyti frábrugðið þeim sem fyrr voru lögð fram að ákvæði þess um refsíabyrgð ráðherra taka ekki eingöngu til rangra upplýsinga heldur einnig villandi upplýsinga í samræmi við danskan rétt. Auk þess er gerð krafa um að ef ráðherra leynir upplýsingum við meðferð máls á Alþingi varði það einungis refsíabyrgð ef þær upplýsingar hafa haft þýðingu við meðferð málsins.

Þá er jafnframt lagt til að fellt verði brott úr lögnum ákvæði sem kveður á um saknæmi ráðherra ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættismörk sín.

Skýrleiki refsheimilda.

Mikilvægt er að refsíákvæði laga séu skýr. Í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, segir að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma sem hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Lýsing á hinni refsiverðu háttsemi verður því að koma með skýrum hætti fram í lagatexta og hafa áþreifanleg viðmið. Gæta verður að því við setningu nýrra refsíákvæða að verknáðarlýsing sé skýr og ekki of almenn. Í grein sinni *Stjórnarskráin og refsíábyrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsheimilda* segir Róbert R. Spanó m.a. um þetta efni: „... refsíheimildir verða að lýsa að lágmarki einhverjum hlutlægum viðmiðunum eða hafa að geyma áþreifanlega leiðbeiningu um inntak þeirra enda þótt þær séu orðaðar með matskenndum hætti.“ Ekki verður annað séð en að sú breyting sem lögð er til sé skýrt framsett og uppfylli þær kröfur sem gerðar eru enda fordæmi fyrir sambærilegum ákvæðum í lögum Dana um sama efni. Um er að ræða áþreifanleg og skýr viðmið og geta lögskýringargögn þá skýrt þau nánar til að tryggja að skýrleikaviðmið sé uppfyllt. Ekki leikur vafi á um hvaða tilvik falla undir ákvæðið þar sem skýrt er tekið fram að leyni ráðherra upplýsingum eða gefi rangar eða villandi upplýsingar sé það refsivert enda hafi upplýsingarnar þýðingu við meðferð málsins. Skýrt er hvaða upplýsingar teljast rangar og nánari skýringar á því hvað teljist villandi upplýsingar er m.a. hægt að finna í almennum orðskýringum, dómafordæmum Hæstaréttar og öðrum lögskýringargögnum. Til þess að um brot á ákvæðinu sé að ræða verða þær upplýsingar sem leynt var eða voru rangar eða villandi að hafa haft þýðingu við meðferð máls á Alþingi. Sýna þarf því fram á að afstaða þingmanna hefði orðið önnur ef upplýsingar hefðu verið réttar, skýrar eða legið fyrir þegar ákvörðun var tekin. Slíkt mætti m.a. sýna fram á með skýrslutökum ef til dómsmáls kæmi. Ekki verður því annað séð en að ákvæðin uppfylli þau skýrleikaviðmið sem gerð er krafa um.

Orðið villandi er að finna víða í lögum. Í 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er kveðið á um að það varði fêsekt að skýra af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangt eða villandi frá einhverju sem skipti máli um tekjuskatt sinn. Upplýsingar sem fjármálafyrirtæki veitir viðskiptavinum sínum og öðrum sem það býður þjónustu sína skulu skv. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, til að mynda að vera skýrar og sanngjarnar. Þá er kveðið á um að upplýsingarnar megi ekki vera villandi. Í 18. gr. a laga nr. 93/1995, um matvæli, er m.a. kveðið á um að óheimilt sé að villa um fyrir neytendum með merkingu, aug-

lýsingu og framsetningu matvæla og skv. 28. gr. hjúskaparlaga, nr. 31/1993, getur annað hjóna krafist ógildingar hjúskapar hafi maki komið því til að eiga sig m.a. með það að villa visvitandi á sér heimildir. Hugtakið villandi kemur þar að auki nokkrum sinnum fyrir í lögum um vörumerki, nr. 45/1997. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 45/1997 kemur fram að við skilgreiningu þess vörumerki teljist villandi skipti mestu hvort líklegt sé að menn láti blekkjast. Með því að nota villandi vörumerki á vöru getur neytandi verið í þeirri trú að hann sé að fá aðra vöru.

Að villa um fyrir einhverjum er t.d. notað um að falska og blekkja og villandi er þá sá eða það sem blekkir eða falsar. Villandi upplýsingar eru því til þess gerðar að gefa ranga mynd af atburðum eða staðreyndum en eru þó hugsanlega ekki alrangar heldur misvisandi. Villandi upplýsingar eru til þess fallnar að telja mönnum trú um annað en satt reynist án þess að falla beinlínis undir það að vera rangar. Þá getur framsetning upplýsinga gert þær villandi enda getur sá sem hefur upplýsingar ákveðið með hvaða hætti þær eru veittar. Brýnt er að gera þá kröfu að upplýsingar sem ráðherra veitir Alþingi og alþingismönnum séu settar fram á skýran og skilmerkilegan hátt. Þar sem ákvæðið tekur eingöngu til ásetningsbrota er því um að ræða að ráðherra af yfirlögðu ráði veitir upplýsingar sem ætlað er að villa um fyrir þingmönnum.

Í a-lið 10. gr. gildandi laga er kveðið á um refsinsæmi þess að ráðherra misbeiti stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín. Í áðurnefndri grein bendir Róbert R. Spanó á að síðari hluti ákvæðisins sé of almennt orðaður og óljós til að fullnægja meginreglunni um skýrleika refsheimildar skv. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar. Af orðalagi ákvæðisins má ráða að jafnvel lögmætar athafnir ráðherra geti orðið refsinsæmar samkvæmt því. Ákvæðið lýsir ekki með fullnægjandi hætti þeirri athöfn sem talið er að eigi að vera refsiverð. Í greininni segir m.a. að háttæmisregla ákvæðisins setji þannig „... ekki fram nein hlutlæg viðmið eða áþreifanlegar leiðbeiningar um inntak þeirrar refsinsæmu háttsemi sem hún beinist að og veitir viðkomandi ráðherra því ekki sanngjarna viðvörun um hvaða háttsemi hans kann að falla innan gildissviðs ákvæðisins.“ Er því lagt til í frumvarpi þessu að ákvæði a-liðar verði fellt brott til að tryggja sé að ákvæðið fullnægi þeim kröfum um skýrleika refsheimilda sem kveðið er á um í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

Fylgiskjal.

10. og 11. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, með þeim breytingum á 10. gr. sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

10. gr.

Loks verður ráðherra sekur eftir lögum þessum:

- a. ...
- b. ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir,
- c. ef hann af ásetningi gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum við meðferð máls á Alþingi sem hafa þýðingu við meðferð málsins.

11. gr.

Brot gegn lögum þessum varða, eftir málavöxtum, embættismissi, sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

Við ákvörðun refsingar skal höfð hliðsjón af 70. gr. almennra hegningarlaga.

Hafi ráðherra jafnframt brotið gegn hinum almennu hegningarlögum, skal hegning sú, sem hann hefur til unnið, tiltekin í einu lagi samkvæmt reglum 77. gr. almennra hegningarlaga.