

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis og almennum hegningarlögum, með síðari breytingum (hagsmunaárekstrar alþingismanna).

Flm.: Birgitta Jónsdóttir, Ásta Guðrún Helgadóttir, Helgi Hrafn Gunnarsson.

I. KAFLI

Breyting á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 87. gr. laganna:

a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Alþingismenn skulu gera opinberlega grein fyrir hvers kyns persónulegum hagsmunum eða hagsmunaárekstrum við meðferð máls á Alþingi, með yfirlýsingu á þingfundi, í nefndum þingsins eða á þeim vettvangi sem við á hverju sinni.

b. Í stað orðanna „Sama gildir um“ í 2. mgr. kemur: Ákvæði 1. og 2. mgr. gilda líka um.

2. gr.

Á eftir 87. gr. laganna kemur ný grein, 87. gr. a, svohljóðandi:

Enginn þingmaður skal koma fram sem launaður talsmaður hagsmunasamtaka eða einstaklinga í starfi sem unnið er á vettvangi þingsins.

II. KAFLI

Breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum.

3. gr.

Á eftir 136. gr. laganna kemur ný grein, 136. gr. a, svohljóðandi:

Noti alþingismaður upplýsingar sem hann fær í starfi sínu, sem leynt eiga að fara, til að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings eða noti hann slíka vitneskju í því skyni varðar það fangelsi allt að 3 árum.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp sama efnis var lagt fram á 144. þingi (666. mál) en náði ekki fram að ganga.

Í áttunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna, sem lýtur að siðferði og starfsháttum, kemur smæð íslensks samfélags til tals. Benda höfundar á að mælikvarði GRECO, samtaka ríkja í Evrópuráðinu gegn spillingu, á spillingu einskorðist við mútupægni en í íslenskri stjórnýslu mælist ekki spilling á þeim kvarða. Hins vegar benda þeir á að smæð samfélagsins skapi auknar forsendur fyrir fyrirgreiðslupólítík sem byggist á ættartengslum og kunningsskap. Fyrirgreiðslupólítík, líkt og mútupægni, elur á mismunun en á annan hátt. Höfundar skýrslunnar benda á að opinber

stjórnsýsla á Íslandi lúti ytra aðhaldi, svo sem frá umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun. Hins vegar benda höfundar á að slíkt aðhald sé í eðli sínu takmarkað þegar kemur að því að tryggja að opinberir embættismenn leggi sig fram í almannabágu, mikilvægt sé að aðhaldið komi einnig að innan. Hið innra aðhald er óaðskiljanlegur þáttur í réttnefndri fagmennsku í opinberri stjórnsýslu sem er höfuðforsenda þess að hún geti verið skilvirk, hagkvæm og heiðarleg þjónusta í almannabágu.

Í skýrslu GRECO frá 2007 er bent á að kveða þurfi sérstaklega á um brot alþingismanna í kafla almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi. Í skýrslunni er sérstaklega hvatt til þess að ákvæði um mútubrot í almennum hegningarlögum verði einnig látið ná til alþingismanna auk þess sem skýra þurfi hvað teljist vera viðeigandi eða óviðeigandi gjafir í sambandi við mútubrot. Úr þessu var bætt með breytingu á almennum hegningarlögum árið 2013 (sjá lög nr. 5/2013). Flutningsmenn frumvarpsins telja að meira þurfi að gera til að koma til móts við athugasemdir GRECO um hve fátækleg almenn hegningarlög eru þegar kemur að vörnum gegn spillingu stjórnámálanna og taka undir með stofnuninni að nauðsynlegt sé að skýrar sé kveðið á um þessa þætti í lögum.

Í nýrri skýrslu GRECO frá 2013 mælast samtökin til þess að Alþingi taki upp siðareglur fyrir þingmenn og að þeim sé fylgt eftir. Þá er hvatt til þess að auka skilning þingmanna á þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar, jafnvel í krafti reglusetningar ef þurfa þykir. Enn fremur er lagt til að enn lengra sé gengið í reglum sem varða hagsmunaárekstra, svo sem hvað varðar viðtöku gjafa og opinberun mögulegra hagsmunaárekstra.

Með frumvarpi þessu er lagt til að fest verði í lög ákvæði sem eiga að tryggja betur að alþingismenn starfi í þágu almennings í landinu en ekki í þágu sérhagsmuna sinna eða annarra. Flutningsmenn telja ekki nægilegt að fjallað sé um þessa þætti í ólögfestum siðareglum og að mikilvægt sé að einnig sé kveðið á um þá sérstaklega í lögum.

Frumvarpinu er skipt í tvo kafla. Í I. kafla er lögð til breyting á lögum um þingsköp og lagt til að alþingismönnum verði skylt að gera opinberlega grein fyrir hagsmunum eða hagsmunaárekstrum við hvert mál sem þeir taka þátt í að vinna eða fjalla um á Alþingi. Flutningsmönnum þykir ekki nægilegt að þingmenn geri almenna grein fyrir fjárhagslegum hagsmunum sínum við upphaf kjörtímabils heldur beri þeim einnig að gera grein fyrir hagsmunum eða hagsmunaárekstrum sem kunna að vera fyrir hendi í tengslum við meðferð einstakra mála. Almennt verður að miða við að alþingismenn reyni að forðast slíka hagsmunaárekstra en með frumvarpinu er lagt til að í þeim tilvikum sem þeir gera það ekki, eða ekki verður hjá þeim komist, skuli þingmenn upplýsa opinberlega um þá. Þá er í I. kafla frumvarpsins einnig lagt til að kveðið verði á um það í þingsköpum að alþingismenn skuli í starfi sem þeir vinna á vettvangi þingsins ekki koma fram sem launaðir talsmenn hagsmunasamtaka eða einstaklinga. Tillaga þessi skýrir sig í raun sjálf og er henni ætlað að tryggja betur markmið frumvarpsins.

Í II. kafla frumvarpsins er mælt fyrir um breytingar á almennum hegningarlögum sem gerir refsivert fyrir alþingismann að misnota stöðu sína með þeim hætti að nýta upplýsingar sem hann fær í starfi sínu og leynt eiga að fara til að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings eða nota slíka vitneskju í því skyni.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að auk hagsmunaskráningar sem kveðið er á um í 1. mgr. 87. gr. laga um þingsköp Alþingis skuli alþingismenn einnig gera opinberlega grein fyrir því á vettvangi Alþingis ef þeir eiga sérstakra hagsmuna að gæta við meðferð máls á Alþingi. Með

hagsmunum eða hagsmunaárekstrum er átt við efnahagslega, viðskiptalega eða fjárhagslega hagsmuni þingmannsins eða náinna venslamanna hans sem geta haft áhrif á þingmanninn við meðferð máls á Alþingi. Alla jafna verður að miða við að þingmenn forðist slíka hagsmunaárekstra en verði því ekki við komið ber þingmönnum samkvæmt ákvæðinu, sem hér er lagt til, að upplýsa um slíka hagsmuni eða hagsmunaárekstra.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um í þingsköpum að alþingismenn skuli ekki koma fram sem launaðir talsmenn hagsmunasamtaka eða einstaklinga í starfi sem þeir vinna á vettvangi þingsins. Tillaga þessi skýrir sig í raun sjálf og er henni ætlað að tryggja betur markmið frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á almennum hegningarlögum sem gerir refsivert að alþingismaður misnoti stöðu sína með þeim hætti að nýta upplýsingar sem hann fær í starfi sínu og leynt eiga að fara til að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings eða noti slíka vitneskju í því skyni. Í 136. gr. almennra hegningarlaga er ákvæði áþekkt því sem hér er lagt til sem tekur til opinberra starfsmanna. Um skýringu á hugtakinu 'óréttmætur ávinningur' og öðrum hugtökum vísast til þess ákvæðis og skýringa við það.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.