

Frumvarp til laga

um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra.

Flm.: Jón Þór Ólafsson, Ásta Guðrún Helgadóttir, Birgitta Jónsdóttir,
Björn Leví Gunnarsson, Einar Brynjólfsson, Gunnar I. Guðmundsson,
Halldóra Mogensen, Smári McCarthy,
Viktor Orri Valgarðsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

I. KAFLI

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

1. gr.

Við 50. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 4. mgr. og orðast svo:
Um brot á upplýsingaskyldu ráðherra skv. 1. mgr. fer eftir lögum um ráðherraábyrgð.

II. KAFLI

Breyting á lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, með síðari breytingum.

2. gr.

Við 10. gr. laganna bætist nýr staflíður er orðast svo:
Ef hann af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum í máli sem Alþingi hefur til meðferðar og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvörp með svipuðu efni og það frumvarp, sem hér er lagt fram, hafa nokkrum sinnum verið lögð fram áður, fyrst á 116. þingi og af þingmönnum Pírata síðast á 145. þingi (18. mál) og þar áður á 144. þingi (396. mál). Frumvarpið er nú lagt fram efnislega óbreytt frá síðustu tveimur þingum. Viðhorf til upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra hafa tekið nokkrum breytingum frá því að þingmál um efnið voru fyrst lögð fram. Í umræðu um frumvarp sem lagt var fram af Páli Péturssyni á 116. þingi (342. mál) komu til að mynda fram þau viðhorf að um pólitískt málefni væri að ræða og ráðherra gæti þurft að lúta pólitískri ábyrgð yrði hann ítrekað uppvis að því að fara rangt með. Réttast væri að þingið útkljáði pólitískan ágreining með umræðu fremur en að draga ráðherra til lagalegrar ábyrgðar. Um þetta efni segir í grein Ásmundar Helgasonar, þáverandi aðallögfræðings Alþingis, sem birtist í 3. tbl. Tímarits lögfræðinga árið 2009:

„Hið pólitíska aðhald sem felst í þingræðisreglunni veitir [...] ekki næga tryggingu fyrir því að ríkisstjórnir gæti þess að upplýsa þingið um þau atriði sem skipta máli. Hættan er sú að ríkisstjórnin telji sig einungis vera skuldbundna stjórnarmeirihlutanum sem veitir henni stuðning. Hún treystir honum, enda minni hætta á að hann „verði til vandræða“ þegar mál

koma til afgreiðslu. Þetta getur leitt til þess að ráðherrar veiti þingmönnum stjórnarmeirihlutans allar nauðsynlegar upplýsingar en vanræki að leggja upplýsingar fyrir Alþingi í heild, þ.m.t. þingmenn stjórnarandstöðunnar. Það getur ekki talist eðlilegt í lýðræðislegu tilliti. Alþingi er ætlað að starfa sem einn vettvangur sem endurspeglar ólíkt litróf stjórn mála-viðhorfa í samfélaginu. Það er Alþingi sem fer með löggjafarvaldið og fjárveitingarvaldið og ályktar um önnur málefni, ekki stjórnarmeirihlutinn, og þar fer umræða fram fyrir opnum tjöldum sem gerir lýðræðislegt aðhald kjósenda mögulegt. Eigi einhver upplýsingaskylda að hvíla á ráðherra, hvort sem hún er pólitísk eða lagaleg, hlýtur hún að vera við Alþingi í heild, ekki við einstaka þingmenn eða hluta þeirra. Það stuðlar því að meiri réttindum minni hlutans ef slíkri skyldu yrði veitt lagagildi því þá er hún ekki eins háð pólitískum forsendum.“

Ásmundur bendir í grein sinni einnig á þá staðreynd að „röng, villandi eða ónóg upplýsingagjöf til Alþingis geti haft áhrif á niðurstöðu mála og þannig grafið undan þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipunin byggist á. Þess vegna [megi] halda því fram að regla, sem banni ráðherra að haga upplýsingagjöf sinni til Alþingis á þennan hátt, sé mikilvæg siðferðisleg og pólitísk samskiptaregla sem eigi sér stoð í almennum kröfum til lýðræðislegra stjórnarháttá. Til þess að hún geti aftur á móti talist til réttarreglna þarf hún að öllum líkindum að hafa trausta fótfestu í lögum eða í framkvæmd.“ Ásmundur bendir enn fremur á að reglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu eigi sér víða stoð í lögum á ýmsum sviðum, til að mynda í tilvikum þar sem menn beita svikum sér til hagsbóta. Slík háttsemi sé til að mynda gerð refsiverð samkvæmt ýmsum ákvæðum almennra hegningarlaga og lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa. Þá sé röng upplýsingagjöf fyrir dómi einnig refsiverð o.s.frv.

Á síðustu árum hefur orðið nokkur vakning um eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Þessi viðhorfsbreyting kemur m.a. fram í skýrslum sem unnar hafa verið á undanförunum árum og er þar einkum átt við 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 er lagt til 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 beiðnum alþingismanna um skýrslur. Um þá skyldu er ekki mælt fyrir í gildandi ákvæði þótt hana megi leiða af ákvæðum þingskapalaga. Þess má geta að í frumvarpi stjórnlagaráðs er lagt til að upplýsinga- og sannleiksskylda verði fest í stjórnarskrá og áhersla lögð á að upplýsingar sem ráðherra veiti skuli vera „réttar, viðeigandi og fullnægjandi“. Í öðru lagi er því velt upp í framangreindum skýrslum 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

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.

að lögfesting upplýsinga- og sannleiksskyldu kalli á að brot gegn henni verði gert refsivert. Í þriðja lagi er lagt til að reglur um rétt þingsins til upplýsinga og gagna frá stjórnarsýslunni verði skýrðar í þingskapalögum. Í fjórða lagi er lagt til 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 lögum nr. 84/2011, um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, voru gerðar breytingar sem ætlað var að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu og kveðið á um eftirlitsstörf in í sérstökum kafla. Í kaflanum er 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, og einnig að minni hluti nefndarmanna eða fjórðungur geti sett fram slíka beiðni. Jafnframt er kveðið á um að ráðherra sé skylt að verða við slíkri ósk eins skjótt og unnt er og ekki seinna en sjö dögum frá móttöku beiðni. Þá er heimilt að leggja fyrir þingnefnd gögn og upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu og skal þingmaður þá gæta þagnarmælsku 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 fengu 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.

Þessum breytingum er fyrst og fremst ætlað að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og upplýsingarétt þingmanna, fremur en að bæta og tryggja upplýsingaskyldu ráðherra sem þó er getið í 50. gr. þingskapa eins og þeim var breytt með samþykkt laga nr. 84/2011. Með upplýsingarétti þingmanna er átt við rétt þeirra til að krefjast upplýsinga frá ráðherra. Með upplýsingaskyldu ráðherra er átt við skyldu hans til að veita Alþingi fullnægjandi og réttar upplýsingar óháð því hvort ráðherra á frumkvæði að því eða þingmaður kallar eftir þeim.

Meginefni frumvarpsins.

Markmið þessa frumvarps er að festa upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi betur í sessi en ráðherrar starfa í umboði Alþingis. Ráðherraábyrgð skiptist í tvennt, þ.e. annars vegar er svokölluð lagaleg ábyrgð, en í henni felst refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka þeirra, og hins vegar er hin svokallaða pólitíska eða þinglega ábyrgð sem byggist á þingræðisreglunni. Í henni felst að Alþingi getur fundið að embættisfærslu ráðherra eða samþykkt á hann vantraust sem leiðir þá til þess að hann verður að víkja

Lög um ráðherraábyrgð ná 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. Verði frumvarpið að lögum verður refsivert fyrir ráðherra að gefa Alþingi af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum er hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi. Í þessu felast tvær reglur. Annars vegar

varðar nýja ákvæðið í 2. gr. frumvarpsins nákvæmni þeirra upplýsinga sem þingmenn eða þingnefndir kalla eftir hjá ráðherra og getur varðað hvaða opinbera málefni sem er án þess að vera bundið við tiltekið þingmál sem til meðferðar er á Alþingi. Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að refsivert verði að svara fyrirspurnum og öðrum upplýsingabeiðnum með villandi eða röngum upplýsingum. Hins vegar varðar ákvæðið upplýsingar sem ráðherra ber að veita að eigin frumkvæði og hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi og er lagt til að refsivert verði að leyna upplýsingum sem honum ber að veita af þessu tilefni.

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 refsíheimilda 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.“ Sú breyting sem hér er lögð til er skýrt fram sett og uppfyllir þær kröfur sem gerðar eru enda fordæmi fyrir sambærilegum ákvæðum í lögum frá Danmörku 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.

Ákvæðið tekur eingöngu til ásetningsbrota og brota sem framin eru af stórkostlegu hirðuleysi. Til eru fjöldamörg dómafordæmi frá Hæstarétti um þessi efni. Ásetningsbrot fæli í sér að ráðherra veitti upplýsingar sem af yfirlögðu ráði væri ætlað að villa um fyrir þingmönnum eða leyna þá staðreyndum. Brot framið af stórkostlegu hirðuleysi fæli í sér að ráðherra léti sér í léttu rúmi liggja hvort upplýsingar væru fullnægjandi og hann léti undir höfuð leggja að afla fullnægjandi upplýsinga eða kanna sannleiksgildi þeirra upplýsinga sem hann veitti.

Í ákvæðinu er vísað til rangra og villandi upplýsinga. Ljóst 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 en villandi upplýsingar eru til þess gerðar að gefa ranga mynd af atburðum eða staðreyndum en eru þó hugsanlega ekki alrangar heldur misvísandi. 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.

Að lokum er kveðið á um að refsivert sé að leyna Alþingi upplýsingum er hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi. Í þessu tilviki er ekki eingöngu um að ræða upplýsingar sem kallað hefur verið eftir af þingmönnum eða þingnefndum, heldur einnig upplýsingar sem ráðherra ber að veita Alþingi að eigin frumkvæði enda hafi upplýsingarnar verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi. Til þess að um brot á þessu geti verið að ræða þarf ráðherra að leyna upplýsingum sem hann hefur aðgang að og skipta máli fyrir mál sem er til meðferðar á Alþingi. Er hér um að ræða brot á frumkvæðisskyldu ráðherra til að veita upplýsingar óháð því hvort óskað hafi verið eftir þeim eða ekki. Það er skilyrði fyrir broti á þessum hluta ákvæðisins að upplýsingarnar sem leynt var hafi skipt máli við meðferð máls á Alþingi. Sýna þarf því fram á að afstaða þingmanna hefði orðið önnur ef upplýsingar hefðu legið fyrir þegar ákvörðun var tekin.

Það er mat flutningsmanna þessa frumvarps að efni þess sé aðkallandi enda hefur verið lögð áhersla á að efni þess verði komið í lög í fjölmörgum skýrslum um bættu stjórnarhætti sem gefnar hafa verið út á undanförunum árum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 50. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í ákvæði 50. gr. er fjallað um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að vísað verði til laga um ráðherraábyrgð í umræddu ákvæði þannig að um brot ráðherra skv. 1. mgr. 50. gr. laga um þingsköp Alþingis fari eftir lögum um ráðherraábyrgð.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að refsivert verði fyrir ráðherra að gefa Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum er hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi, enda geri ráðherra þetta af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi. Lagt er til að refsí-ákvæði um þetta efni verði lögfest í lögum um ráðherraábyrgð. Fyrri hluti ákvæðisins varðar nákvæmni þeirra upplýsinga sem þingmenn eða þingnefndir kalla eftir hjá ráðherra og getur varðað hvaða opinbera málefni sem er án þess að vera bundið við tiltekið þingmál sem til meðferðar er á Alþingi. Samkvæmt ákvæðinu, sem lagt er til að lögfest verði, verður refsivert að svara fyrirspurnum og öðrum upplýsingabeiðnum með villandi eða röngum upplýsingum. Síðari hluti ákvæðisins varðar upplýsingar sem ráðherra ber að veita að eigin frumkvæði og hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi og er lagt til að refsivert verði að leyna upplýsingum sem honum ber að veita af þessu tilefni.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.