

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963
(upplýsingaskylda ráðherra).

Flm.: Oddný G. Harðardóttir, Helgi Hrafn Gunnarsson, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Guðjón S. Brjánsson, Guðmundur Andri Thorsson, Helga Vala Helgadóttir, Logi Einarsson, Þorsteinn Víglundsson, Guðmundur Ingi Kristinsson, Halldóra Mogensen, Jón Þór Ólafsson, Björn Leví Gunnarsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

1. gr.

Við 10. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: ef hann gefur Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum er hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Efni frumvarpsins tekur til ábyrgðar ráðherra gagnvart Alþingi ef hann greinir rangt frá, gefur þingmönnum og þinginu villandi upplýsingar eða leynir upplýsingum sem mikilvægar eru fyrir meðferð mála á Alþingi. Sambærileg frumvörp hafa verið lögð fram á 149. löggjafarþingi (271. mál) og 148. löggjafarþingi (566. mál). Frumvarpið er lagt fram að nýju sem liður í því að styrkja þingræðið og eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu.

Lög um ráðherraábyrgð eru að stofni til frá 1963 og hefur lítið verið breytt frá þeim tíma. Þau kveða á um ábyrgð ráðherra á stjórnarframkvæmdum og hvenær megi krefja ráðherra ábyrgðar. Meginreglan er sú að það skuli gert ef ráðherra hefur annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi farið í bága við stjórnarskrá lýðveldisins, önnur landslög eða að öðru leyti stofnað hagsmunum ríkisins í fyrirsjáanlega hættu. Lög um ráðherraábyrgð taka ekki sérstaklega til ábyrgðar ráðherra varðandi upplýsingagjöf til Alþingis. Ákvæði 54. gr. stjórnarskrárinnar tryggir þingmönnum rétt til að óska upplýsinga frá ráðherrum. Hefur ákvæðið verið talið fela í sér rétt þingmanna til fyrirspurnar og skýrslubeiðna. Í því felst hins vegar ekki almenn upplýsinga- og sannleiksskylda ráðherra gagnvart Alþingi.

Ein af ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 var að Alþingi hefði ekki náð að rækja eftirlitshlutverk sitt með handhöfum framkvæmdarvaldsins með öflugum hætti. Undir þetta tók þingmannanefnd sem fjallaði um skýrsluna. Lögð var áhersla á að auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og m.a. lagt til að lög um þingsköp Alþingis, lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdóm yrðu endurskoðuð með þetta að leiðarljósi. Við endurskoðun þingskapalaga í kjölfarið var eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu styrkt til muna, sbr. IV. kafla þeirra. Þar er m.a. kveðið á um að ráðherra skuli leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að

og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á máli sem er til meðferðar. Þessi skylda tekur til svara við fyrirspurnum frá alþingismönnum, sérstakra umræðna, skýrslugerðar, umfjöllunar um þingmál og frumkvæðisathugunar fastanefnda þingsins, hvort sem upplýsingagjöfin er að frumkvæði ráðherra eða samkvæmt beiðni þingsins. Í lögum um þingsköp Alþingis er hins vegar ekki kveðið á um afleiðingar þess að upplýsingaskyldan sé virt að vettugi. Þá er ekki fjallað sérstaklega um almenna sannleiksskyldu ráðherra í upplýsingagjöf til Alþingis, óháð því hvort upplýsingar hafi verulega þýðingu fyrir mat þingsins á máli sem er til meðferðar. Í samræmi við meginregluna um lögbundnar refsheimildir, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, telja flutningsmenn rétt að taka af öll tvímæli um að lög um ráðherraábyrgð taki til upplýsingagjafar ráðherra til Alþingis og brot á þeirri skyldu geti varðað viðurlögum sem þar eru tilgreind. Er lagt til að ábyrgð ráðherra geti skapast annars vegar ef hann veitir Alþingi rangar eða villandi upplýsingar og hins vegar ef hann leynir upplýsingum sem hafa verulega þýðingu við meðferð máls á Alþingi (upplýsingagjöf að eigin frumkvæði).

Ákvæðið sem lagt er til í frumvarpinu er sambærilegt við ákvæði danskra laga um ráðherraábyrgð (2. mgr. 5. gr. laga nr. 117 frá 15. apríl 1964). Í Noregi hefur almenn skylda ráðherra til að veita upplýsingar sem gætu haft þýðingu fyrir mál verið í ráðherraábyrgðarlögum frá 1932 og vanræksla á þeirri skyldu varðað refsingu allt að fimm árum en tveimur ef um gáleysi er að ræða. Árið 2007 var almenn upplýsingaskylda ráðherra til Stórþingsins og stofnana þess, þ.e. ríkisendurskoðanda og umboðsmanns Stórþingsins, tekin upp í 82. gr. stjórnarskrárinnar og refsíábyrgðin gerð skýrari í lögum um ráðherraábyrgð. Ábyrgð ráðherra nær til rangrar og villandi upplýsingagjafar í hvaða formi er sem til þingsins og stofnana þess, en ábyrgð ríkisstjórnarinnar varðandi upplýsingagjöf til þingsins nær aðeins til mála sem stjórnin leggur fram í þinginu.

Til að Alþingi geti rækt eftirlitshlutverk sitt er nauðsynlegt að þær upplýsingar sem ráðherrar leggja fyrir þingið séu nægilegar, réttar og greinargóðar. Það er auk þess grunnforsenda þess að þingmenn geti rækt skyldur sínar samkvæmt stjórnarskrá að þeir fái réttar upplýsingar til þess að byggja ákvarðanatöku sína á. Í niðurstöðum vinnuhóps um siðferði í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið var lögð áhersla á mikilvægi upplýstra skoðanaskipta og rökræðna fyrir aukið aðhald þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Grundvallarforsenda upplýstrar umræðu eru réttar og greinargóðar upplýsingar. Þá getur skortur á upplýsingagjöf leitt til trúnaðarbrests milli þings og ráðherra. Til að undirstrika mikilvægi upplýsingaskyldu ráðherra til Alþingis er í frumvarpi þessu lagt til að brot gegn henni, í formi rangra eða villandi upplýsinga eða leynd upplýsinga er hafa verulega þýðingu við meðferð máls, varði viðurlögum samkvæmt almennum skilyrðum laga um ráðherraábyrgð.