

Umsögn Íslandsdeildar Transparency International um frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, 466. mál.

5. mars 2021

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.

Íslandsdeild Transparency International þakkar fyrir að hafa fengið frumvarpið sent til umsagnar og vill koma eftirfarandi á framfæri varðandi það.

Alþjóðasamtökin Transparency International (TI) voru stofnuð árið 1992 og hafa um langa hríð verið ein stærstu alþjóðlegu samtökin sem vinna að heilindum og gegn spillingu í stjórnmálum, stjórnsýslu og viðskiptalífi hvarvetna í heiminum. Samtökin eru sjálfstæð og óháð stjórnvöldum og eru ekki rekin til að skila hagnaði. Þau starfa í meira en 100 löndum og berjast gegn spillingu og því mikla óréttlæti og margs konar samfélagslega skaða sem hún veldur. Íslandsdeild TI tók til starfa 1. janúar sl.

Spilling er misbeiting valds í þágu sérhagsmuna og hún er alltaf ógn við hagsmuni almennings því að mikilvægar ákvarðanir eru teknar á grundvelli sérhagsmuna og án tillits til áhrifa þeirra á samfélagið í heild.

Alþjóðastofnanir hafa lýst því yfir og rannsóknir sýna með óyggjandi hætti að spilling er illvíg meinsemd sem grefur undan grundvallarréttindum, tækifærum og lífsgæðum fólks og heilbrigði samfélaga hvarvetna í heiminum. Ísland er engin undantekning frá því.

Spilling vegur að lýðræðinu, mannréttindum og réttarríkinu. Hún leiðir til mismununar, hamlar efnahagslegri þróun, skerðir lífskjör og eykur ójöfnuð. Spilling veldur umhverfisspjöllum og mengun, stuðlar að sóun auðlinda og óréttlátri skiptingu arðs. Hún grefur undan heilbrigðum viðskiptaháttum, skekkir samkeppni og skaðar fyrirtæki, starfsfólk og neytendur. Spilling bitnar ávallt mest á þeim sem minnst vald og áhrif hafa, verst standa og eru fátækastir.

Virk ábyrgð þeirra sem treyst hefur verið fyrir opinberu valdi er forsenda þess að spillingu verði haldið í skefjum. Gagnsæi (e. transparency) við meðferð valds, tjáningarfrelsið og rétturinn til upplýsinga, eru öflug vopn í baráttu gegn spillingu. Skilvirkar og óháðar eftirlitsstofnanir, sem fylgjast með að lögum og reglum sé fylgt og sjálfstæðir og óhlutdrægir dómstólar gegna gríðarlega mikilvægu hlutverki við að verja samfélagið og hagsmuni almennings gegn spillingu.

Viðmiðunarreglur stjórnfestunnar (e. Good Governance) eru mjög gagnlegar til að verja þá hagsmuni almennings sem að framan er lýst og samfélagið allt gegn þeim mikla og margvíslega skaða sem spilling veldur. Innihaldi viðmiðunarreglna stjórnfestunnar hefur verið lýst svo:

Eins og fram kemur í þessari grein snýst innihald stjórnfestuleiðbeininganna að verulegu leyti um nauðsyn þess að stjórnvöld fari skipulega og með festu eftir lögum og reglum og geri það á heiðarlega og gegnsæjan hátt með tilheyrandi ábyrgð ef út af er brugðið. Nauðsyn ber til þess að sjálfstæðar stofnanir, svo sem saksóknarar og dómstólar, sem og óháðir fjölmiðlar og félagasamtök, haldi uppi eftirliti með framkvæmd leiðbeininganna. ...

Stjórnfestan beinist fyrst og fremst að samskiptum valdhafa við almenning þar sem virðing fyrir lögum og mannréttindum á öllum stigum lýðræðislegs stjórnkerfis á að vera forgangsráði.

Með stjórnfestunni á að víkka svigrúm einstaklinga og fyrirtækja gagnvart stjórnvöldum með því að hamla gegn ofstjórnun, óstjórn eða spillingu hinna síðarnefndu. Stjórnfestunni er að sama skapi beint til ríkisstofnana og fyrirtækja í opinberri eigu sem og sveitarstjórna. Áhersla er lögð á að valddreifing og aukin þátttaka almennings í hinu lýðræðislega ferli séu viðurkenndir og virkir áhrifavaldar í betri nýtingu gæðanna. Stjórnfestan á að liðka fyrir gangverki hins lýðræðislega fyrirkomulags með því að veita stjórnendum aðhald rétt eins og öðru fólki.¹

Mikil og margvísleg tengsl eru með viðmiðunarreglum stjórnfestunnar, heilbrigðu og virku lýðræði og alþjóðlega viðurkenndum mannréttindum:

Stjórnfestan er efnislega nátengd mannréttindum og lýðræði, og viðmiðunarreglur alþjóðlegra fjármála- og þróunarstofnana um stjórnfestuna eiga margt sameiginlegt með hinum alþjóðlegu mannréttindareglum, sem með margvíslegum hætti ná til stjórnsýslunnar og góðra stjórnarháttanna. Stjórnfestan er hins vegar ekki enn skráð í milliríkjasamninga með sama hætti og mannréttindin.

Greiður aðgangur að stjórnsýsluupplýsingum og öðrum opinberum gögnum tengist greinilega upplýsingafrelsinu. Stjórnunarábyrgð krefst sjálfstæðra, óháðra og virkra dómstóla, saksóknara og umboðsmanns. Spilling, þar sem mútur, flokkshollusta eða fjölskyldutengsl ráða afgreiðslu mála leiðir til mismununar og býður heim brotum á jafnræðisreglunni. Heiðarleiki í stjórnámálum útheimtir skyldu til að upplýsa um fjármál stjórnmaflokka.²

Íslandsdeild TI telur að í núgildandi stjórnarskrá og í frumvarpi því sem hér er til umsagnar sé ekki nægilega litið til þeirra atriða sem að framan er lýst. Eftirfarandi ákvæði í frumvarpinu eru þó, hvað það varðar, til bóta að mati deildarinnar:

- Ákvæði 7. gr. um að ríkissaksóknari geti ákært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra.
- Ákvæði 11. gr. um að lögum skuli komið á „skipan sem tryggir að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta og starfslok embættismanna.“
- Ákvæði 13. gr. varðandi samþykkt Alþingis á tillögu um vantraust á ráðherra og áhrif slíkrar samþykktar.
- Ákvæði 17. gr. um birtingu laga, almennra stjórnvaldsfyrirmæla og þjóðréttarsamninga.
- Ákvæði 18. gr. um breytingu á heimildum forseta til að fella niður saksókn fyrir afbrot.
- Ákvæði 19. gr. um ríkissaksóknara og að hann skuli njóta sömu verndar í starfi og dómarar.

¹ Úr grein Guðmundar Alfreðssonar og Herdísar Þorgeirsdóttur: „Stjórnfestan og mannréttindi“ í Þór Vilhjálmsson sjötugur, Reykjavík: Bókaútgáfa Orators, 2000, bls. 197-208.

² Úr grein Guðmundar Alfreðssonar: „Tillaga um mannréttindi í stjórnarskrá“. Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001 Ármann Snævarr, Jónatan Þórmundsson, Páll Sigurðsson og Þorgeir Örlygsson (ritstjórar) Reykjavík Almenna bókafélagið 2002.

Eins og að framan greinir hafa viðmiðunarreglur stjórnfestunnar þann megintilgang og markmið að stuðla að:

- **Gagnsæi** í stjórnámálum og stjórnsýslu.
- Virkri **ábyrgð** stjórnámálamanna og embættismanna (ábyrgðarskylda).
- Víðtækri og virkri **þátttöku** almennings og félaga í undirbúningi ákvarðana.
- Viðleitni til að ná víðtækri **sátt** um ákvarðanir og stefnu.
- Aðgerðum og eftirliti til að vinna **gegn spillingu**.

Með vísan til þess sem að framan er rakið leggur Íslandsdeild Transparency International áherslu á að íslensku stjórnarskránni verði breytt þannig að viðmiðunarreggur stjórnfestunnar um ábyrgðarskyldu, gagnsæi, upplýsingaaðgang, bann við spillingu og varnir gegn spillingu fái þar mun meira vægi en nú er og gert er ráð fyrir í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar. Að mati Íslandsdeildar TI er mikilvægt og eðlilegt að þessi gríðarlega mikilsverðu hagsmunir almennings og réttindi séu tryggð í stjórnarskrá sem er æðri réttarheimild en almenn lög og þannig verði betur tryggt að almenn lög standist þá mælikvarða sem leiða af viðmiðunarreglum stjórnfestunnar.

Í þessu sambandi vill Íslandsdeild Transparency International sérstaklega nefna ákvæði varðandi eftirfarandi sem taka þarf til skoðunar:

- Skoðana- og tjáningarfrelsi.
- Upplýsingarétt.
- Frelsi fjölmiðla.
- Upplýsingar um umhverfi og málsaðild.
- Hagsmunaskráningu og vanhæfi.
- Styrkir til frambjóðenda og samtaka þeirra.
- Lögréttu.
- Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.
- Rannsóknarnefndir.
- Rétt fjárlaganefndar til upplýsinga.
- Ríkisendurskoðun.
- Umboðsmann Alþingis.
- Upplýsinga- og sannleiksskyldu.
- Ráðherraábyrgð.
- Skipun embættismanna.
- Sjálfstæðar ríkisstofnanir
- Ákærvald og ríkissaksóknara.
- Skyldur samkvæmt alþjóðlegum samningum.

Íslandsdeild Transparency International er að sjálfsögðu tilbúin til að koma á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til að gera betur grein fyrir því sem fram kemur í þessari umsögn.

Virðingarfyllst,
f. h. stjórnar Íslandsdeildar Transparency International,
Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri