

Tillaga til þingsályktunar

um siðareglur fyrir alþingismenn.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Bryndís Hlökkversdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Jóhann Ársællsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Einar Már Sigurðarson, Guðrún Ögmundsdóttir.

Alþingi ályktar að skipuð verði nefnd með fulltrúum allra þingflokka sem móti siðareglur fyrir alþingismenn. Reglurnar skulu lagðar fram fyrir forsætisnefnd til staðfestingar. Reglurnar taki gildi í upphafi þings árið 2002.

Greinargerð.

Rétt er og eðlilegt að þingmenn setji sér siðareglur líkt og ýmsar aðrar starfsstéttir í þjóðfélaginu. Með því styrkja þeir þingræðið og trúnað við kjósendur sína og þjóðina í heild.

Siðareglur í danska og sænska þinginu.

Siðareglur hafa verið settar fyrir þingmenn á ýmsum erlendum þjóðþingum. Samkvæmt upplýsingum frá danska þinginu (Folketinget) gefst þingmönnum kostur á að gangast undir reglur þess efnis að skrá störf sín utan þings og fjárhagslega hagsmuni sem þeir kunna að hafa. Í þessu sambandi má nefna stjórnunarstöður í fyrirtækjum eða stofnunum, hvort sem er á vegum hins opinbera eða einkaaðila, önnur launuð störf, sjálfstæða atvinnustarfsemi og hlutabréfaeign. Þá ber þingmönnum að greina frá dýrum gjöfum, fjárhagslegum styrkjum og utanlandsferðum sem eru ekki að fullu borgaðar af þingmanninum sjálfum eða opinberu fé. Ef þingmenn velja að gangast undir reglurnar verða þeir að beygja sig undir öll ákvæði þeirra því ekki er hægt að velja úr ákveðnar reglur og sleppa öðrum.

Meiri hluti þingmanna á danska þinginu hefur gengist undir þessar reglur. Þá skal þess getið að samkvæmt meginreglunni um aðskilnað ríkisvalds segir í 3. gr. dönsku stjórnarskrárinnar að konungurinn (þ.e. ríkisstjórnin) og þingið fari sameiginlega með löggjafarvaldið. Konungurinn (þ.e. ríkisstjórnin) fari með framkvæmdarvaldið. Þar af leiðir að þingmenn eru ekki tilnefndir í nefndir á vegum ríkisins til að vinna að undirbúningi löggjafar. Ríkisstjórnin tilnefnir hins vegar sérfræðinga og ríkisstarfsmenn í þá vinnu. Þingmenn eru ekki heldur tilnefndir til setu í stjórnnum eða ráðum hjá opinberum stofnunum eða fyrirtækjum. Þó er gert ráð fyrir því í einstaka löggjöf að þingmenn sinni slíkum störfum og þá í stjórnunar- og eftirlitshlutverki.

Hjá sænska þinginu (Riksdagen) voru fyrir nokkrum árum settar reglur þess efnis að þingmenn gætu tilkynnt hvaða tekjur þeir hefðu fyrir utan tekjur af þingstörfum og hvaða verkefni þeir hefðu með höndum utan þingstarfanna. Þingmönnum er í sjálfsvald sett hvort þeir láta þessar upplýsingar í té en samkvæmt upplýsingum frá sænska þinginu hafa 295 af 349 þingmönnum gert það.

Siðareglur í breska þinginu.

Skráðar siðareglur (the Code of Conduct for Members of Parliament) gilda í neðri deild enska þingsins (House of Commons). Í siðareglunum er að finna ákvæði um tilgang þeirra og skyldu þingmanna gagnvart almenningi, bæði í opinberum störfum og persónulegu framferði. Sem dæmi um reglur sem lúta að því síðarnefnda má nefna óeigingirni, heiðarleika, hlutleysi og skyldu til að bera ábyrgð á gerðum sínum. Jafnframt gilda í neðri deild enska þingsins ítarlegar reglur um framferði þingmanna (the Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members). Þær hafa að geyma ákvæði um skráningu þeirra hagsmuna sem þingmenn kunna að hafa utan þingsins. Um er að ræða 10 flokka sem taka m.a. til launaðra stjórnarstarfa í fyrirtækjum eða stofnunum, hvort sem er á vegum hins opinbera eða einkaaðila, annarra launaðra starfa, þjónustu við viðskiptavini vegna fyrrnefndra starfa, styrkja til þingmanna, m.a. styrkja fyrir kosningar sem nema meira en 25% af kostnaði við kosningaráráttu viðkomandi þingmanns. Þá ber að gera grein fyrir dýrum gjöfum, ferðum til útlanda sem eru ekki borgaðar að fullu af þingmanninum sjálfum eða opinberu fé og hlutafjareign þingmannsins og fjölskyldu hans. Einnig má nefna að í reglunum er að finna flokkinn „ýmislægt“ sem tekur þá til þess sem ekki fellur augljóslega undir aðra flokka, en þingmanninum finnst samt rétt að skrá. Því er sterklega höfðað til siðferðiskenndar þingmannsins sjálfs í reglunum.

Einnig eru í gildi reglur um skyldur þingmanns til að lýsa yfir hagsmunum sem hann hefur í umræðum í þinginu og nefndum þess eða í samskiptum við aðra þingmenn eða ráðherra. Mælikvarðinn er sá að þingmaður eigi að upplýsa um hagsmuni ef aðrir gætu haft ástæðu til að ætla að hann ætti að gera það. Jafnframt er að finna reglu þess efnis að þingmaður megi ekki taka að sér mál eða styðja gegn greiðslu. Þessi regla er nátengd reglunum sem fyrr var getið, þess efnis að þingmaður þurfi að tilkynna um fjárhagslega hagsmuni sem hann hefur. Kvörtunum um að þingmaður hafi brotið fyrrgreindar reglur skal beint til sérstaks embættismanns hjá þinginu (the Parliamentary Commissioner for Standards). Neðri deildin hefur samþykkt ályktanir um fyrrgreindar reglur þess efnis að hún sé samþykk því sem þar kemur fram. Þá skal þess getið að í neðri deild enska þingsins sæta þingmenn takmörkunum hvað varðar setu í stjórnnum og/eða ráðum hjá opinberum stofnunum og fyrirtækjum. Þingmenn lávarðadeildarinnar sæta einnig slíkum takmörkunum þótt ekki séu þær jafnviðamiklar.

Loks skal nefnt að nýverið hafa verið samþykktar siðareglur fyrir lávarðadeild enska þingsins (Code of Conduct for Members of the House of Lords). Þær taka ekki gildi fyrr en í mars 2002, en hafa að geyma ákvæði keimlík þeim sem gilda um þingmenn neðri deildarinnar, bæði í siðareglum og reglum um framferði þingmanna. Siðareglur lávarðadeildarinnar eru þó styttri og hnitmiðaðri. Í þeim eru ákvæði um tilgang reglnanna, skyldu þingmannanna gagnvart almenningi og persónulegt framferði þeirra. Sömu reglur gilda um persónulegt framferði þingmanna í lávarðadeild og þingmanna í neðri deild. Þingmönnum lávarðadeildarinnar er einnig gert að skrá þá hagsmuni sem þeir hafa, hvort sem þeir eru fjárhagslegir eða ekki. Þá er tekið fram að þingmaður megi ekki taka við greiðslu frá utanaðkomandi aðila fyrir athöfn sem á sér stað í lávarðadeildinni.

Siðareglur hér á landi.

Eins og fram hefur komið hafa nokkrar starfsstéttir hér á landi sett sér skráðar siðareglur. Þingflokkur Samfylkingarinnar samþykkti í júní 1999 reglu þess efnis að þingmenn flokksins skyldu ekki gegna föstu starfi utan þings né sitja í stjórnnum banka, sjóða eða annarra stofnana sem dregið gæti úr hæfi þeirra til þingstarfa, leitt til hagsmunaárekstra eða raskað að öðru

leyti stjórnarskrárbundnum skyldum þeirra. Á 126. löggjafarþingi lagði fyrsti flutningsmaður ásamt fleirum fram frumvarp til laga um fjárreiður stjórn málasamtaka og frambjóðenda í kosningum (þskj. 956, 599. mál). Í 4. gr. þess er það nýmæli að lagt er til að frambjóðendur til Alþingis, sveitarstjórna eða embættis forseta Íslands sem náð hafa kjöri skuli fyrir lok kosningaárs gera grein fyrir heildarútgjöldum kosningabaráttunnar og fjármögnun hennar. Þetta ákvæði frumvarpsins styðst við finnsk lög frá 12. maí 2000, um tilkynningu fjármögnunar frambjóðenda í kosningum. Til að komast hjá hagsmunaárekstrum og óeðlilegri fyrirgreiðslu þótti flutningsmönnum frumvarpsins mikilvægt að engin leynd hvíldi yfir hverjir styrktu frambjóðendur með verulegum fjárframlögum. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur gefið út leiðbeiningar um siðferði í opinberri stjórnsýslu. Samkvæmt þeim er það ein meginforsenda góðs siðferðis opinberra starfsmanna að til þeirra séu gerðar skýrar kröfur og að þeir séu upplýstir um hverjar þær séu.

Ekki hafa verið mótaðar siðareglur fyrir stjórnsýsluna hér á landi og hefur Ríkisendurskoðun í starfsskýrslu sinni fyrir árið 2000 kallað eftir slíkum reglum. Samhliða þessari tillögu hefur því fyrsti flutningsmaður ásamt fleirum lagt fram tillögu til þingsályktunar um siðareglur í stjórnsýslunni. Þar kemur fram að Alþingi álykti að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að setja siðareglur í stjórnsýslunni. Megintilgangur þeirra yrði að styrkja þar vönduð vinnubrögð og stuðla að því að starfsemin þjóni betur hagsmunum almennings.

Mótun siðareglna fyrir þingmenn.

Hér er ekki tekin afstaða til þess hvaða efnisatriði skuli tekin upp í siðareglum fyrir þingmenn. Telja verður eðlilegra að nefndin hafi þar frjálsar hendur, enda líklegra að þannig náist víðtæk samstaða um reglurnar. Vísað er þó til þeirra reglna sem gilda á Norðurlöndum og í Bretlandi og hér er getið. Þau atriði sem flutningsmenn leggja til að verði skoðuð eru eftirfarandi:

- að þingmenn leggi reglulega fram lista yfir öll störf og setu í stjórnnum, ráðum og nefndum utan þings og launakjör þeim tengd,
- hvort takmarka eigi störf þingmanna og þátttöku í stjórnnum, ráðum og nefndum utan þings,
- hvort skrá eigi hlutabréfaeign þingmanna.

Þau atriði sem hér eru sett fram eru hvorki bindandi né tæmandi. Aðalatriðið er að fulltrúar þingflokka og forsætisnefnd fari yfir málið og meti hvaða reglur sé rétt að setja og breið samstaða getur náðst um.

Ljóst er að siðareglur fyrir alþingismenn og aðrar starfsstéttir leysa ekki allan vanda og sífellt koma upp ný siðferðileg álitæfni. Telja verður þó að skýrar leiðbeinandi reglur styrki störf þingmanna og auki trúnað og traust almennings.