

Frumvarp til laga

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

Flm.: Guðmundur Árni Stefánsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Einar Már Sigurðarson, Gísli S. Einarsson, Guðrún Ögmundsdóttir, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Karl V. Matthíasson, Kristján L. Möller, Lúðvík Bergvinsson, Margrét Frimannsdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Sigríður Jóhannesdóttir, Svanfríður Jónasdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Össur Skarphéðinsson.

1. gr.

Við 1. másl. 1. mgr. 46. gr. laganna bætist: þar með talið málefni sameignar- eða hlutafélag sem gerð er grein fyrir í E-hluta ríkisreiknings og ríkið á að hálfu eða meira.

2. gr.

1. másl. 1. mgr. 49. gr. laganna orðast svo: Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði þess, sbr. ákvæði 1. másl. 1. mgr. 46. gr., gerir hann það með fyrirspurn er afhent skal forseta.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á 122. löggjafarþingi og á 125. og 126. löggjafarþingi en hefur ekki fengið fullnaðarafgreiðslu og er því endurflutt nú. Umræða liðinna missira hefur enn undirstrikað mikilvægi þess að tekin séu af öll tvímæli í þeim efnum sem hér um ræðir, þar sem kveðið er á um rétt alþingismanna til upplýsinga varðandi málefni fyrirtækja sem ríkissjóður á að hálfu eða meira.

Flutningsmönnum þykir efni frumvarps þessa enn brýnna nú en nokkru sinni áður. Nýleg tíðindi af málefnum Landssímans hf. sýna berlega nauðsyn þess að fyrirtæki sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins hafi skyldur gagnvart Alþingi varðandi upplýsingagjöf o.fl. Mörgum sinnum hefur það gerst á liðnum árum, allt frá því að Póst- og símamálastofnun var breytt í hlutafélag, að Alþingi hafi verið neitað um upplýsingar um starfsemi fyrirtækisins, m.a. varðandi æðstu stjórnendur og annað það sem eðlilegt er að Alþingi vilji fylgjast með, sem stjórnarskrárvarinn eftirlitsaðili með framkvæmdarvaldinu. Jafnan hefur því verið borið við að málefni fyrirtækisins teljist ekki lengur opinber eftir að því hefur verið breytt í hlutafélag.

Ljóst er af nýlegum tíðindum af ráðningarsamningi fyrrverandi forstjóra og upplýsingum um óhófleg kjör hans og ríflegan starfslokasamning að Alþingi hefði betur haft tækifæri til þess að veita ráðamönnum þar á bæ aðhald. Samþykkt frumvarps þessa er því löngu tímabær.

Nú þykir einsýnt að ekki verði af sölu Landssímans hf. á næstu mánuðum eða missirum. Það er því mikilvægt að frumvarp þetta fái skjóta afgreiðslu þingsins.

Sem stendur eru 14 fyrirtæki í eigu ríkisstjóðs að hálfu eða meira, það eru: Landsvirkjun, Skráningarstofan hf., Búnaðarbanki Íslands hf., Hitaveita Hjaltadals, Landssími Íslands hf., Hæðarlönd ehf., Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf., Sementsverksmiðjan hf., Íslandspóstur hf., Landsbanki Íslands hf., Herjólfur hf., Flugkerfi hf., Breiðafjarðarferjan Baldur ehf. og Apótek Landspítalans, Fossvogi.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi þessu þegar það var lagt fram á 126. löggjafarþingi koma fram upplýsingar um sögulega þróun upplýsingagjafar framkvæmdarvaldsins til Alþingis. Sú greinargerð er að mestu óbreytt hér á eftir.

Á 125. löggjafarþingi var skilað ítarlegri skýrslu nefndar sem fjallaði um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Um skýrslu þessa var fjallað í umræðum á Alþingi 21. febrúar 2000. Þar er m.a. kveðið á um rétt alþingismanna til upplýsinga og segir um þau efni í kafla 3.9.7: „Til þess að rækja eftirlits- hlutverk sitt og veita ríkisstjórn aðhald hefur Alþingi stjórnarskrárvarinn rétt til að afla upplýsinga frá ráðherra.“ Síðar í sama kafla segir: „Leggja verður til grundvallar að fyrrnefndur réttur alþingismanna til aðgangs að upplýsingum um opinber málefni ráðist ekki af upplýsingalögum heldur byggist hann á sjálfstæðri heimild sem er að finna í 54. gr. stjórnarskrárinnar. Annað mál er að hægt er að hafa hliðsjón af ákvæðum upplýsingalaga við túlkun 54. gr. stjórnarskrárinnar. Æskilegt er að tekið verði til athugunar hvort ástæða þykir til að setja nánari ákvæði í þingskapalög um slíkar fyrirspurnir.“

Á 121. löggjafarþingi fór fram umræða utan dagskrár um rétt alþingismanna til aðgangs að upplýsingum um stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins. Í kjölfar hennar lét forsætisráðuneytið vinna sérstaka óháða lögfræðilega álitserð um þetta efni sem lögð var fram í skýrsluformi á 122. löggjafarþingi (þskj. 25, 25. mál). Niðurstaða hennar var m.a. sú að réttur einstakra alþingismanna með leyfi Alþingis til að krefja ráðherra upplýsinga skv. 54. gr. stjórnarskrárinnar og 49. gr. þingskapalaga nái aðeins til þeirra málefna sem talist geta opinber, en það sé síðan löggjöfin sem kveður nánar á um hvaða málefni eru opinber. Þá kemur fram í niðurstöðum að ríkishlutafélög teljist aðilar að einkarétti og um þau gildi sömu eða svipaðar reglur og um hlutafélög almennt. Um þessa niðurstöðu er þó ekki samstaða meðal fræðimanna.

Með breytingu á 54. gr. stjórnarskrárinnar á 113. löggjafarþingi, sem staðfest var á 114. löggjafarþingi, var kveðið á um að alþingismönnum væri heimilt, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast skýrslu um það. Var hér um að ræða orðalagsbreytingu frá eldra ákvæði þar sem sagði að heimilt væri hverjum alþingismanni að bera upp sérhvert almennt mál í þeirri þingdeild sem hann ætti sæti í ef hún leyfði það og beiðast um það skýrslu ráðherra. Í greinargerð með framangreindri breytingu sagði einungis að með greininni væri verið að staðfesta framkvæmd á meðferð fyrirspurna og skýrslna á Alþingi. Í þingsköpum frá árinu 1874 er hins vegar að finna ákvæði um heimild þingmanna til að bera upp í annarri hvorri þingdeildinni opinbert málefni og beiðast skýrslu landshöfðingja en án frekari skýringa. Ákvæði þingskapa um fyrirspurnir tók síðan breytingum í tímans rás og í þingskapalögum frá 1915 er að finna ákvæði um fyrirspurnir um alþjóðleg málefni sem breyttist árið 1936 í fyrirspurnir um landsmál. Enn tók ákvæðið breytingum árið 1946 og var þá skilgreiningin miðuð við fyrirspurnir í sameinuðu þingi um einstök atriði eða mál. Það var hins vegar með lögum nr. 54/1972, sem breyttu þágildandi þingskapalögum frá 1936, að skilgreiningin miðaðist að nýju við opinbert málefni. Í greinargerð með síðastgreindum lögum var kveðið á um að fyrirspurn skyldi fjalla um opinber málefni sem ráðherra bæri ábyrgð á. Það væri gert til að leggja áherslu á að einungis ætti að spyrgja um slík málefni. Ekki er í framangreindum lögum eða lögskýringargögn-

um að finna nánari skilgreiningu á því hvað telst opinbert málefni, enda er það í samræmi við niðurstöðu í framangreindri álitargerð um að það sé löggjöfin sem ákveði hvaða málefni teljist opinber.

Með frumvarpi þessu er því lagt til að upplýsingar um sameignar- og hlutafélög sem gerð er grein fyrir í E-hluta ríkisreiknings og ríkið á að hálfu eða meira teljist upplýsingar um opinbert málefni og því eigi þingmenn sama rétt til slíkra upplýsinga og um þau fyrirtæki sem gerð er grein fyrir t.d. í B-hluta ríkisreiknings. Frumvarpið er lagt fram þar sem komið hefur í ljós að það orkar tvímælis hvernig túlka skal stjórnarskrárvarinn rétt alþingismanna til að óska skýrslu eða upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni, en eins og að framan greinir er sá réttur nánar útfærður í lögum um þingsköp Alþingis.

Þá er þess að geta að í 6. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, er gert ráð fyrir að Ríkisendurskoðun endurskoði reikninga stofnana sem reknar eru á ábyrgð ríkissjóðs eða ríkissjóður á að hálfu eða meira. Þar segir m.a. að eigi ríkissjóður helmings hlut eða meira í hlutafélagi eða sameignarfélagi, þar sem endurskoðandi er kosinn á aðalfundi, skuli gera tillögu um að Ríkisendurskoðun endurskoði reikninga þess aðila. Í 9. gr. er tekið fram að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt stjórnýsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem ríkið á að hálfu eða meira, þótt öðrum sé að lögum falin fjárhagsendurskoðun þeirra. Þá má enn fremur geta þess að samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, er ráð fyrir því gert að í D- og E-hluta ríkisreiknings verði fjárreiður fjármálastofnana og hlutafélaga með meiri hluta eignaraðild ríkisins skýrðar, en fram að þeim tíma er þau lög tóku gildi var ekki gerð grein fyrir þessum aðilum í ríkisreikningi. Það er því augljós vilji löggjafans að farið sé með málefni er lúta að hlutafélögum í meirihlutaeigu ríkisins sem opinber málefni. Tilgreind dæmi af ríkisreikningi og hlutverki Ríkisendurskoðunar í þessu efni kveða skýrt á um þetta. Því er álitamál hvort niðurstaða hinnar lögfræðilegu úttektar af hálfu forsætisráðherra standist þegar grannt er skoðað. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að úr því fáiast skorið með skýlausum hætti hvaða málefni teljast „opinber málefni“ og hver ekki og þar með hver sé réttur þingmanna þegar kemur að eftirlitsskyldu þings með framkvæmdarvaldinu. Í frumvarpinu er reynt að bæta úr einu tilteknu atriði í þessum efnunum, en ekki gerð tilraun til altækrar skilgreiningar á hugtakinu „opinbert málefni“.

Flutningsmenn telja nauðsynlegt að Alþingi Íslendinga hafi skýrar heimildir í lögum, sbr. ákvæði stjórnarskrárinnar, til að hafa eftirlit með því að farið sé að settum lögum af hálfu framkvæmdarvaldsins og meðferð fjármuna og aðrir rekstrarþættir í opinberri stjórnýslu séu þannig að eðlilegt geti talist. Stjórnarskráin kveður á um þetta og nægir að vísa til 39. gr. hennar þar sem segir að Alþingi geti skipað nefndir alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál er varða almenning og geti veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar og bréflugar, af embættismönnum og einstökum mönnum. Þá má enn fremur vísa til 43. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að endurskoðun á fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja skuli fara fram á vegum Alþingis og í umboði þess eftir nánari fyrir-mælum í lögum.

Hlutafélög í eigu ríkisins, stórfyrirtæki á borð við Íslandspóst hf. og Landssíma Íslands hf. og viðskiptabankar í eigu ríkisins, eiga ekki að vera undanþegin slíku eftirliti af hálfu Alþingis. Þar er sannanlega um að ræða fyrirtæki í eigu ríkisins þar sem miklu skiptir fyrir almannahag hvernig opinberri stjórnýslu vindur fram. Gildir einu hvort fyrirtækin eru hlutafélög að meiri hluta í eigu ríkissjóðs eða hefðbundin ríkisfyrirtæki.

Til að taka af öll tvímæli í þeim efnunum er frumvarp þetta lagt fram.