

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, 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 91. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Hlutafélögum sem teljast til E-hluta ríkisreiknings og ríkið á að hálfu eða meira er skylt að veita Alþingi sömu upplýsingar um opinbert málefni og ríkisfyrirtækjum.

Hlutafélögum sem eru í eigu sveitarfélaga að hálfu eða meira er skylt að veita sveitarstjórnnum upplýsingar um opinbert málefni.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst flutt á 122. löggjafarþingi en varð þá ekki útrætt. Var það síðan endurflutt á 125., 126. og 127. löggjafarþingi en hefur þó ekki hlotið fullnaðarafgreiðslu. Það er nú flutt enn á ný samhliða frumvarpi til laga um breytingu á þingsköpum Alþingis og er í greinargerð með því að finna skýringar á tilurð þessa máls. Við frumvarpið hefur nú verið bætt ákvæði um upplýsingaskyldu sveitarfélaga þar sem þau hafa eins og ríkisvaldið í auknum mæli hlutafélagavætt ýmis þjónustufyrirtæki og því þykir flutningsmönnum eðlilegt að sama regla gildi um þau og hlutafélagavædd ríkisfyrirtæki.

Allt frá 1874 hafa alþingismenn átt rétt til að beiðast svara um opinber mál og er þessi réttur varinn af 54. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig hafa alþingismenn í gegnum tíðina fengið þær upplýsingar um rekstur ríkisfyrirtækja sem teljast vera opinber málefni. Því er fullkomlega óeðlilegt að með því einu að breyta rekstrarformi ríkisfyrirtækis í hlutafélag sem að meiri hluta er í eigu ríkisins sé girt fyrir stjórnarskrárvarinn rétt alþingismanna til að hafa eftirlit með opinberri stjórnsýslu og fjárreiðum ríkisins.

Í skýrslu forsætisráðherra á 122. löggjafarþingi um aðgang að upplýsingum um hlutafélög í eigu ríkisins, þskj. 25, 25. máli, er komist að þeirri niðurstöðu að ráðherra sé skylt að gefa alþingismönnum upplýsingar um það sem fram kemur í ársreikningi og helgast sú niðurstaða af því að þær upplýsingar teljast opinberar samkvæmt fyrirmælum ársreikningslaganna. Því má draga þá ályktun að aðgangur alþingismanna að upplýsingum um hlutafélög sé ekki meiri en sá réttur sem almenningi er tryggður lögum samkvæmt. Sú niðurstaða er viðunandi þegar um er að ræða hlutafélög sem ekki eru í eigu hins opinbera en að sama skapi óviðunandi þegar um er að ræða hlutafélög sem ríkið á að stærstum hluta. Frumvarpi þessu er ætlað að

tryggja að þingmenn hafi sama rétt til upplýsinga um málefni hlutafélaga í meirihlutaeigu ríkisins og ef um væri að ræða ríkisfyrirtæki sem falla undir B-hluta ríkisreiknings. Ekki er nokkur vafi á að sá réttur er rýmri en réttur almennings samkvæmt upplýsingalögum, sbr. álit nefndar um „starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrottum í stjórnsýslu“ um þau efni.

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2001 er sérstaklega vikið að formi rekstrar opinberra fyrirtækja og stofnana og beinlínis kallað eftir skýrari línunum í þeim efnunum. Segir um þau efni í kafla 4.7. í skýrslunni: „Ég tel að framangreind þróun í einkavæðingu opinberrar þjónustu og verkefna leiði til þess að mikilvægt sé að tekin sé afstaða til þess þegar slík formbreyting á sér stað hvort og þá í hvaða mæli hinar almennu stjórnsýslureglur og þá einnig reglur stjórnsýslulaga og upplýsingalaga eigi framvegis að gilda um starfsemina. Það er hvorki starfseminni né borgurunum í hag að réttaróvissa sé um þetta. Sérstaklega á þetta við þegar farin er sú leið af hálfu ríkis og sveitarfélaga [að] færa starfsemi yfir í hlutafélag eða annað einkaréttarlegt form án þess að það verði nein breyting á eignarhaldi eða verkefnum.“ Áfram segir í skýrslu umboðsmanns: „Það á líka að vera hlutverk löggjafans og þeirra sem taka ákvarðanir um slíkar formbreytingar að taka afstöðu til þess í hvaða mæli sjónarmið um aukið hagræði og skilvirkni við framkvæmd opinberrar þjónustu eigi að skerða það réttaröryggi sem býr að baki tilvist almennra stjórnsýslureglna í samskiptum stjórnvalda og borgaranna.“

Skýrsla umboðsmanns Alþingis var til umræðu á Alþingi 7. nóvember sl. og kom þar fram sú afstaða þingmanna í öllum flokkum, þar á meðal forseta þingsins, að nauðsyn væri á skýrari reglum á þessu sviði. Hlutafélög í eigu ríkisins eiga ekki að vera undanþegin eftirliti af hálfu Alþingis. Gildir þar einu hvort fyrirtækin eru hlutafélög að meiri hluta í eigu ríkissjóðs eða hefðbundin ríkisfyrirtæki.

Fylgiskjal.

Úr skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2001.

(Kafli 4.7., bls. 13–15.)

Form rekstrar opinberra fyrirtækja og stofnana.

Þess hefur gætt nokkuð á undanförunum árum í íslenskri löggjöf og ákvörðunum stjórnvalda að form rekstrar hjá opinberum stofnunum og fyrirtækjum hefur breyst m.a. í ljósi stefnumiða um einkavæðingu í ríkisrekstri. Þessi þróun hefur áhrif á störf umboðsmanns Alþingis með tilliti til hlutverks hans sem snýr að eftirliti með „stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga“. Hafa af þessum sökum risið upp ýmis lagaleg álitafni, meðal annars um stöðu hlutafélaga og sameignarfélaga í opinberri eigu í stjórnsýsluréttarlegu tilliti.

Um þetta má sem dæmi nefna álit mitt í máli nr. 2440/1998 sem birt er í heild sinni í skýrslunni (sjá bls. 196). Í málinu reyndi á það hvort einstaklingur ætti rétt á aðgangi að tilteknum gögnum um framkvæmdir Landsvirkjunar á grundvelli ákvæða laga nr. 21/1993, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Var álitafnið nánar tiltekið það hvort skýra bæri orðalagið „stofnun“ ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 með þeim hætti að Landsvirkjun félli þar undir. Það var niðurstaða mín að starfsemi, rekstur og ákvarðanatöku hjá Landsvirkjun væri alfarið undir áhrifum

opinberra aðila í krafti eignarhalds. Þá væri fyrirtækinu með lögum mörkuð sérstök og um margt einstök staða við framkvæmd lögbundinna verkefna sinna sem hefðu bein áhrif á umhverfi Íslands. Að þessu virtu taldi ég að starfsemi, lögbundinn tilgangur, eignarhald og lagaleg staða Landsvirkjunar væri þess eðlis að telja yrði að fyrirtækið félli undir ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 eins og skýra yrði það með tilliti til þeirra skuldbindinga sem leiddu af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Ég tók fram í kafla IV.10. í álitinu mínu að athugun mín í tilefni kvörtunar þessa máls hefði leitt í ljós að heppilegra væri og betur í samræmi við réttaröryggi borgaranna að ákvæði 1. mgr. 2. gr. laga nr. 21/1993 yrði gert skýrara með tilliti til afmörkunar á því hvaða aðilar yrðu taldir falla undir lögin. Enda þótt ég teldi að ekki yrði önnur niðurstaða fengin með túlkun á ákvæðinu en að Landsvirkjun félli innan efnissviðs þess minnti ég á að önnur dæmi væru um opinbera aðila hér á landi eða aðila sem eru undir eignaráhrifum opinberra yfirvalda sem starfi með þeim hætti að áhrif hafi á hagnýtingu umhverfisins. Kynni staða þeirra gagnvart lögum nr. 21/1993 að vera með öðrum hætti og óljósari heldur en staða Landsvirkjunar væri. Sökum þessa ákvað ég að vekja athygli Alþingis og iðnaðarráðherra á niðurstöðum mínum í álitinu, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Ég hef orðið þess var í störfum mínum að sífellt fleiri álitæfni vakna um það hvort og þá með hvaða hætti almennar reglur stjórnisýsluréttar eiga við um hlutafélög og sameignarfélög í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Hafa verður í huga að ekki er sjálfgefið að breytt rekstrarform opinberrar þjónustu eða verkefna leiði til þess að mögulegt sé að láta hjá líða að taka tillit til stjórnisýslureglna við framkvæmd slíkra málefna. Taka þarf jafnan afstöðu til þess m.a. hvaða reglur eigi að gilda um nánari útfærslu á einstökum þjónustuþáttum eða verkefnum og þá t.d. hvort það að þjónustan sé í raun veitt af opinberum aðila hafi það í för með sér að framkvæmd hennar þurfi þrátt fyrir hið breytta rekstrarform að byggjast á reglum um jafnræði og á öðrum málefnalegum sjónarmiðum. Þá kann að reyna á álitæfni sem lúta að því hvaða reglur eigi að gilda um aðgang borgaranna að upplýsingum hjá slíkum félögum í opinberri eigu, sbr. framangreint álit mitt í máli nr. 2440/1998, og við töku ákvarðana hjá opinberum fyrirtækjum um laun og önnur réttindi starfsmanna. Ég vek hér t.d. athygli á því að í dómi Hæstaréttar frá 16. nóvember 2000 í máli nr. 151/2000 var tekið fram að gerðar væru þær kröfur til „forstöðumanna fyrirtækja í opinberri eigu, að þeir gæti almennra stjórnisýslureglna í samskiptum sínum við starfsmenn fyrirtækjanna“. Rekstrarformi þessa fyrirtækis var í dóminum lýst sem þjónustufyrirtækis í eigu Reykjavíkurborgar. Var í dóminum lagt til grundvallar að forstjóra slíks fyrirtækis hefði borið að fara að „reglum III. kafla stjórnisýslulaga nr. 37/1993 við þá ákvarðun að segja [P] upp störfum og varð hún að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum“.

Ég tel að framangreind þróun í einkavæðingu opinberrar þjónustu og verkefna leiði til þess að mikilvægt sé að tekin sé afstaða til þess þegar slík formbreyting á sér stað hvort og þá í hvaða mæli hinar almennu stjórnisýslureglur og þá einnig reglur stjórnisýslulaga og upplýsingalaga eigi framvegis að gilda um starfsemina. Það er hvorki starfseminni né borgurunum í hag að réttaróvissa sé um þetta. Sérstaklega á þetta við þegar farin er sú leið af hálfu ríkis og sveitarfélaga [að] færa starfsemi yfir í hlutafélag eða annað einkaréttarlegt form án þess að það verði nein breyting á eignarhaldi eða verkefnum. Það á líka að vera hlutverk löggjafans og þeirra sem taka ákvarðanir um slíkar formbreytingar að taka afstöðu til þess í hvaða mæli sjónarmið um aukið hagræði og skilvirkni við framkvæmd opinberrar þjónustu eigi að skerða það réttaröryggi sem býr að baki tilvist almennra stjórnisýslureglna í samskiptum stjórnvalda og borgaranna. Í þessu efni getur verið tilefni til þess að taka til athugunar hvort rétt sé að setja í lög almennar reglur um slík opinber fyrirtæki þar sem tekin

væri afstaða til þess hvernig fara ætti um ýmis atriði þar sem álitamál er hvernig hinar hefðbundnu reglur félagaréttarins eiga við.

Af sama toga er afmörkun á heimildum hlutafélaga og sameignarfélaga sem stofnuð eru eða eru undir eignarráðum ríkis eða sveitarfélaga og þá sérstaklega um þjónustustarfsemi sem rekin er á grundvelli einkaréttar til að veita umrædda þjónustu. Stundum er endurgjald fyrir veitta þjónustu þessara fyrirtækja bundið í gjaldskrá sem háð er staðfestingu stjórnvalda, t.d. ráðherra. Í þessu efni skiptir meðal annars máli að lagareglur um starfsheimildir slíkra fyrirtækja séu skýrar. Á gjaldtaka þessara fyrirtækja fyrir veitta þjónustu eingöngu að miðast við kostnað við að veita þjónustuna og í hvaða mæli mega t.d. arðgreiðslur til eigenda hafa þar áhrif? Þátttaka þessara fyrirtækja í öðrum atvinnurekstri og ráðstöfun fjármuna úr sjóðum þeirra eru viðfangsefni sem skýrar leikreglur þurfa að gilda um. Ég lít svo á að slíkar reglur séu í þágu réttaröryggis borgaranna og til þess fallnar að gera þeim aðilum sem hafa eiga eftirlit með starfsemi hins opinbera, þ.m.t. umboðsmanni Alþingis, betur fært að leysa úr athugasemdum borgaranna við starfshætti þessara fyrirtækja.