

Tillaga til þingsályktunar

um siðareglur fyrir alþingismenn.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Jónína Bjartmarz,
Ögmundur Jónasson, Guðjón A. Kristjánsson, Sigurlín Margrét Sigurðardóttir,
Þórarinn E. Sveinsson.

Alþingi ályktar að fela forsætisnefnd að móta siðareglur fyrir alþingismenn. Nefndin hafi til hliðsjónar siðareglur annarra þjóðþinga. Reglurnar verði lagðar fram í formi þingsályktunartillögu í upphafi nýs þings árið 2004.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var flutt á 127. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt nokkuð breytt. Rétt er og eðlilegt að þingmenn setji sér siðareglur líkt og ýmsar aðrar starfsstéttir í þjóðfélaginu, sem og þingmenn annarra þjóðþinga. Með því styrkja þeir þingræðið og trúnað við kjósendur sína og þjóðina í heild. Í tillögunni er forsætisnefnd falið að móta reglurnar og getur hún leitað ráðgjafar við samningu þeirra, t.d. hjá Siðfræðistofnun Háskólans sem hefur aðstoðað margar starfsstéttir við samningu siðareglna. Reglurnar skulu lagðar fram í upphafi þings árið 2004 í formi þingsályktunar sem yrði þá rædd í þinginu og fengi umfjöllun í nefnd.

Siðareglur í norrænum þingum.

Siðareglur hafa verið settar fyrir þingmenn á ýmsum erlendum þjóðþingum. Þær siðareglur sem danska, norska og sænska þingið hafa sett sér eru mjög svipaðar. Reglurnar eru valkvæðar en kjósi þingmenn að gangast undir þær þurfa þeir að samþykka það skriflega og verða að beygja sig undir öll ákvæði þeirra því ekki er hægt að velja ákveðnar reglur úr og sleppa öðrum.

Norska þingið varð fyrst þessara þinga til að setja sér siðareglur í maí árið 1990 og hafa nú 162 af 165 þingmönnum undirgengist þær. Þar getur almenningur nálgast upplýsingarnar hjá þinginu. Danir fylgdu í kjölfarið árið 1994 og hafa nú 123 af 179 þingmönnum undirgengist reglurnar. Almenningur getur nálgast upplýsingarnar hjá þinginu en þar er forsætisnefnd þingsins heimilt að taka ákvörðun um að upplýsingarnar skuli jafnframt vera aðgengilegar fyrir almenning á heimasíðu þingsins. Hjá sænska þinginu voru settar svipaðar reglur árið 1996 þess efnis að þingmenn gætu tilkynnt hvaða tekjur þeir hefðu fyrir utan tekjur af þingstörfum og hvaða verkefni þeir hefðu með höndum utan þingstarfanna. Reglurnar eru ekki eins ítarlegar og í Danmörku og Noregi, t.d. varðandi gjafir, en samkvæmt upplýsingum frá sænska þinginu hafa 239 af 349 þingmönnum undirgengist reglurnar.

Dönsku reglurnar ganga í grófum dráttum út á það að gefa þingmönnum, varaþingmönnum og ráðherrum sem ekki eru þingmenn, kost á að:

- skrá störf sín utan þings, sem dæmi má nefna stjórnunarstöður í fyrirtækjum eða stofnunum, hvort sem er á vegum hins opinbera eða einkaaðila, önnur launuð störf, hjá

hverjum og um hvaða stöðu er að ræða, sjálfstæða atvinnustarfsemi og tegund starfseminnar,

- greina frá hvers konar efnislegum eða fjárhagslegum stuðningi umfram það sem þingflokkurinn og þingið veitir og frá hverjum stuðningurinn er,
- greina frá dýrum gjöfum sem tengjast starfinu og fara yfir 2.000 d.kr. að verðgildi, tegund gjafar, hver gefur og hvenær,
- greina frá fjárhagslegum stuðningi og styrkjum sem tengjast þingmennskunni og þingmaður tekur við frá stjórnvöldum, samtökum eða einkaaðilum erlendis frá, í hverju stuðningurinn er fölginn og frá hverjum hann er ef verðmætið fer yfir 2.000 d.kr.,
- greina frá ferðum og heimsóknnum til útlanda sem tengjast þingmennskunni og ekki eru að fullu borgaðar af opinberu fé, stjórnálflokki viðkomandi þingmanns eða þingmanninum sjálfum, hvert er farið og hver greiðir,
- greina frá eignum í félögum sem fara yfir 50.000 d.kr.

Þá ber þingmönnum enn fremur að greina frá samningum við fyrri og væntanlega vinnuveitendur um núverandi störf og framtíðarstörf, svo sem samningum um launagreiðslur, óbeinum launum, t.d. lífeyrisréttindum, og samningum um setningu, skipun eða ákvörðun um vinnu hjá framtíðarvinnuveitanda eftir að þingmennsku lýkur.

Skráning skal fara fram innan mánaðar eftir að nýkjörið þing kemur saman og nýjar skráningarskyldar upplýsingar skulu skráðar innan mánaðar eftir að þær liggja fyrir.

Í þessu sambandi 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.

Siðareglur í breska þinginu og Evrópuþinginu.

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 viðskiptavinum vegna fyrrnefndra starfa og styrkja til þingmanna, m.a. styrkja fyrir kosningar sem nema meira en 25% af kostnaði við kosningarbaráttu 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 „ýmislegt“ 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 samþykkt 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.

Þá hafa verið samþykktar siðareglur fyrir lávarðadeild enska þingsins (Code of Conduct for Members of the House of Lords) sem tóku gildi 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.

Þá hefur Evrópuþingið (e. European Parliament) sett sér siðareglur fyrir þingmenn og starfsmenn þess sem ætlað er að tryggja sjálfstæði þingsins og viðhalda trúnaðartrausti almennings á því. Þingmennirnir eiga að forðast að taka við gjöfum, þurfa að skrá fjárhagslega hagsmuni sína og eignir sem geta valdið hagsmunaárekstrum í starfinu hjá þinginu og er skráningin höfð aðgengileg á netinu. Munurinn á þessum reglum og þeim sem gilda á Norðurlöndunum eru að þær er valkvæðar en ekki þessar.

Siðareglur hér á landi.

Eins og fram hefur komið hefur fjöldi starfsstétta 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 einnig endurflutt frá 127. lögjafarþingi 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.

Í tillögu þessari er ekki tekin afstaða til þess hvaða efnisatriði skuli tekin upp í siðareglur fyrir þingmenn. Telja verður eðlilegra að forsætisnefndin hafi þar frjálssar hendur, enda líklegra að þannig náist víðtæk samstaða um reglurnar. Vísað er þó til þess að í tillögugreininni er lagt til að forsætisnefnd hafi til hliðsjónar siðareglur annarra þjóðþinga.

Aðalatriðið er að þegar forsætisnefnd hefur lagt reglurnar fram í formi þingsályktunar gefist þingmönnum tækifæri til þess að fara yfir málið og ræða í þinginu þannig að breið samstaða geti náðst um þær.

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.