

Frumvarp til laga

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

Flm.: Guðmundur Árni Stefánsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Margrét Frímansdóttir, Rannveig Guðmundsdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Einar Már Sigurðarson, Kristján L. Möller, Jón Gunnarsson, Helgi Hjörvar.

1. gr.

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

2. gr.

1. málsl. 1. mgr. 49. gr. laganna orðast svo: Óski alþingismaður upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni eða einstakt atriði þess, sbr. ákvæði 1. málsl. 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., 126., 127. og 128. löggjafarþingi en hefur ekki fengið afgreiðslu og er því endurflutt nú. Umræða liðinna missira hefur enn sýnt 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 um málefni fyrirtækja sem ríkissjóður á að hálfu eða meira.

Þess er vænst að stuðningur við frumvarp þetta hafi nú aukist þegar til þess er litið að forsvarsmenn ríkisstjórnarinnar hafa nýverið rætt nauðsyn gegnsæis og upplýsinga í hlutafélögum. Það gerðist í kjölfar tíðinda af ofurkjörum yfirmanna banka í landinu. Stjórnarliðar hafa m.a. rætt um mikilvægi þess að allir samningar við stjórnendur hlutafélaga verði gerðir sýnilegir hluthöfum og þeir samþykktir á hluthafafundum. Í því ljósi má vænta þess að þeir samþykki reglur sem miða að auknu aðhaldi hluthafa í hlutafélögum sem ríkið á að stærstum hluta og hluthafar eru þannig í raun allir Íslendingar. Alþingi er eftirlitsaðili með verklagi framkvæmdarvaldsins og á atbeini framkvæmdarvaldsins að rekstri hlutafélaga í eigu ríkisins ekki að vera undanskilinn því eftirliti.

Flutningsmönnum þykir efni frumvarps þessa enn brýnna nú en nokkru sinni áður. Málefni Landssímans hf. sýna berlega nauðsyn þess að fyrirtækjum sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins sé skylt að veita Alþingi upplýsingar. Mörgum sinnum hefur það gerst á liðnum árum, allt frá því að Póst- og símamálastofnun var breytt í hlutafélag, að Alþingi hefur verið neitað um upplýsingar um starfsemi fyrirtækisins. Þingmönnum hefur gengið illa að fá umbeðnar upplýsingar um mikilvæg atriði í rekstri félagsins, þar á meðal um starfskjör yfirmanna, starfslokasamning við fyrrverandi forstjóra, afskipti ráðherra af einstökum atriðum í rekstri,

vafasamar fjárfestingar o.fl. Jafnan hefur því verið borið við að málefni fyrirtækisins teljist ekki lengur opinber eftir að því var breytt í hlutafélag. Óþolandi er að atriði sem þessi séu falin undir hulu hlutafélagaformsins.

Umræður um þessi mál hafa verið miklar innan þings og utan. Af málefnum Landssímans hf. má læra að Alþingi hefði betur haft tækifæri til þess að veita stjórnendum þar á bæ aðhald. Samþykkt frumvarps þessa er því löngu tímabær.

Í greinargerð sem fylgdi samhljóða frumvarpi sem lagt var 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 stjórnσύslu. 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 ein-

ungis ætti að spyrja 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 álitserð 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 stjórnarsýsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, fé-lögum og fyrirtækjum sem ríkið á að hálfu eða meira þótt öðrum sé að lögum falin fjárhags- endurskoðun 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 fjármála- stofnana og hlutafélaga sem ríkið á að hálfu eða meira 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 opin- ber 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 altæktrar skilgreiningar á hugtakinu „opinbert málefni“.

Flutningsmenn telja nauðsynlegt að Alþingi hafi skýrar heimildir í lögum, sbr. ákvæði stjórnarskrárinnar, til að hafa eftirlit með því að farið sé að settum lögum af hálfu fram- kvæmdarvaldsins og meðferð fjármuna og aðrir rekstrarþættir í opinberri stjórnarsýslu 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 bréfflegar, 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 fyrirmælum í lögum.

Hlutafélög í eigu ríkisins, stórfyrirtæki á borð við Íslandspóst hf. og Landssíma Íslands hf. 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 stjórnarsýslu 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. Þess er vænst að það fái skjótan og góðan framgang í þinginu og verði afgreitt með jákvæðum hætti fyrr en síðar.