

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, með síðari breytingum.

Flm.: Eygló Harðardóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Guðmundur Steingrímsson,
Siv Friðleifsdóttir, Margrét Tryggvadóttir.

1. gr.

Við 10. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: ef hann af ásetningi gefur Alþingi rangar upplýsingar eða við meðferð máls á Alþingi leynir upplýsingum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 139. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu og er nú lagt fram að nýju.

Frumvarp sama efnis var lagt fram af Páli Péturssyni á 116. löggjafarþingi (342. mál). Að gefnu tilefni þykir ástæða til að leggja það fram að nýju að hluta til með hliðsjón af skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu,¹ niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis,² ályktunum og tillögum þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og þá sérstaklega skýrslu Bryndísar Hlöðversdóttur um yfirferð á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á atriðum sem gefa tilefni til viðbragða af hálfu þingsins.³

Í framangreindum skýrslum og tillögum er bent á mikilvægi þess að tryggja upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra sem best og eru lagðar til fjórar meginbreytingar. Í fyrsta lagi að mælt verði fyrir um sannleiks- og upplýsingaskyldu í stjórnarskránni og að 54. gr. hennar verði breytt í þá veru að kveðið verði á um að ráðherra sé skylt að svara fyrirspurnum og beiðnum alþingismanna um skýrslur. Um þá skyldu er ekki mælt fyrir í gildandi ákvæði þótt hana megi leiða af ákvæðum þingskapalaga. Í öðru lagi er því velt upp hvort brot á upplýsingaskyldu ráðherra eigi að vera refsivert samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð. Kemur annars vegar fram það sjónarmið að eðlilegt sé að brot ráðherra gegn upplýsingaskyldu til þingsins varði refsingu, en slíkt er sagt samræmast dönskum rétti. Hins vegar kemur fram sjónarmið um að ekki sé sjálfgefið að lögfesting upplýsinga- og sannleiksskyldu kalli á að

¹ Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf. Alþingi. Reykjavík 2009.

² Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.

³ Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 705. mál á 138. löggjafarþingi.

brot gegn henni verði gert refsivert.⁴ Í þriðja lagi að reglur um rétt þingsins til upplýsinga og gagna frá stjórnarsýslunni verði skýrðar í þingskapalögum. Í fjórða lagi að skýrt verði í þingskapalögum að hvaða marki upplýsingar um starfsemi hlutafélaga sem eru að hluta eða að fullu í eigu ríkisins teljist vera opinbert málefni.

Með samþykkt laga nr. 84/2011 sem breyta lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, hefur m.a. verið tekið tillit til tillagna vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Kveðið er á um eftirlitsstörf Alþingis í nýjum kafla sem ber heitið Eftirlitsstörf Alþingis og almennar umræður. Þar er í 49. gr. kveðið sérstaklega á um að ráðherra skuli leggja fram upplýsingar sem verulega þýðingu geta haft við mat þingsins á máli, hvort sem er að eigin frumkvæði, frumkvæði þingmanna eða fastanefnda þingsins. Þá er í 50. gr. kveðið á um að fjórðungur nefndarmanna geti sett fram slíka beiðni en með því er réttur minni hluta til að krefjast upplýsinga tryggður. Jafnframt er lögð sú skylda á ráðherra að verða við slíkri ósk eins skjótt og unnt er og ekki seinna en sjö dögum frá móttöku beiðni. Þá kemur einnig fram að fjórðungur nefndarmanna geti sett fram slíka beiðni en með því er réttur minni hluta til að krefjast upplýsinga tryggður. Í ákvæðinu er kveðið á um að heimilt sé að leggja fyrir þingnefnd gögn og upplýsingar sem annars er óheimilt að veita samkvæmt reglum um þagnarskyldu og skal þingmaður þá gæta þagnælsku um slík gögn og upplýsingar. Ákvæðinu er þannig ætlað að skýra reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda, til upplýsinga og gagna frá stjórnarsýslunni. Að auki fá þingnefndir við slíka breytingu ríkari aðgang að gögnum en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum og með þeim hætti er aðhalds- og eftirlits-hlutverk fastanefnda þingsins fest í sessi. Einstakir þingmenn geta eftir sem áður leitað afstöðu og skýringa ráðherra með fyrirspurnum og í umræðum um mál á þingfundum. Í nýjum málslið í 46. gr. er kveðið á um að nefnd eða meiri hluti hennar geti óskað eftir skýrslu frá ráðherra um opinbert málefni. Opinbert málefni er skilgreint sem sérhvert málefni sem tengist hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess, svo og félaga og annarra lögaðila sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins og annast stjórnarsýslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða samnings.

Enn er eftir að koma til móts við tillögur, svo sem þær sem getið er hér frammar, um breytingar á stjórnarskrá og breytingar á lögum um ráðherraábyrgð um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi. Lög um ráðherraábyrgð taka ekki til ábyrgðar ráðherra gagnvart Alþingi ef hann greinir því rangt frá, gefur þinginu villandi upplýsingar eða leynir það upplýsingum. Ráðherrar hafa því ekki nauðsynlegt aðhald og geta freistast til að gefa Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leyna það mikilvægum upplýsingum. Þetta getur leitt til óvandaðrar meðferðar mála og orsakað fullkominn trúnaðarbrest milli Alþingis og ráðherra.

Í dönskum lögum um ráðherraábyrgð (Lov 1964-04-15 nr. 117 om ministres ansvarlighed) eru hins vegar skýr ákvæði um þetta atriði. Það er mjög mikilvægt að Alþingi geti treyst því að upplýsingar, sem ráðherrar gefa því, séu fullnægjandi og sannleikanum samkvæmar og að ráðherra leyni ekki upplýsingum sem hafa verulega þýðingu við meðferð máls.

Lagt er til að lögfest verði ákvæði sem mælir fyrir um refsíábyrgð ráðherra veiti hann þinginu rangar upplýsingar eða leyni upplýsingum þegar mál er til meðferðar í þinginu.

⁴ Sjá skýrslu vinnuhóps um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 118 og 163. Sjá einnig Eiríkur Tómasson. Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni. Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild. Háskólaútgáfan. Reykjavík 2005, bls. 117–142.

Fylgiskjal.**10. og 11. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, með þeirri breytingu sem frumvarpið gerir ráð fyrir.**

10. gr.

Loks verður ráðherra sekur eftir lögum þessum:

- a. ef hann misbeitir stórlega valdi sínu, enda þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættistakmörk sín,
- b. ef hann framkvæmir nokkuð eða veldur því, að framkvæmt sé nokkuð, er stofnar heill ríkisins í fyrirsjáanlega hættu, þótt ekki sé framkvæmd þess sérstaklega bönnuð í lögum, svo og ef hann lætur farast fyrir að framkvæma nokkuð það, er afstýrt gat slíkri hættu, eða veldur því, að slík framkvæmd ferst fyrir,
- c. *ef hann af ásetningi gefur Alþingi rangar upplýsingar eða við meðferð máls á Alþingi leynir upplýsingum.*

11. gr.

Brot gegn lögum þessum varða, eftir málavöxtum, embættismissi, sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

Við ákvörðun refsingar skal höfð hliðsjón af 70. gr. almennra hegningarlaga.

Hafi ráðherra jafnframt brotið gegn hinum almennu hegningarlögum, skal hegning sú, sem hann hefur til unnið, tiltekin í einu lagi samkvæmt reglum 77. gr. almennra hegningarlaga.