



Álit forsætisnefndar Alþingis,
sbr. 3. mgr. 18. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.

1.

Í erindi Ásmundar Friðrikssonar (ÁF) til forsætisnefndar, dags. 10. janúar sl., um meint brot Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur (ÞSÆ) og Björns Leví Gunnarssonar (BLG) á siðareglum fyrir alþingismenn er vísað til sex tilgreindra ummæla sem þau hafi látið falla á opinberum vettvangi um endurgreiðslu skrifstofunnar á aksturskostnaði hans. Í erindinu er því haldið fram að þau ÞSÆ og BLG hefðu með ummælum sínum brotið gegn a- og c-lið 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.

Eftir athugun á erindi ÁF og greinargerð ÞSÆ og BLG, dags. 25. febrúar sl., þar sem þau lýstu viðhorfum sínum til erindisins, var ljóst að ekki var ágreiningur um þau ummæli sem uppi voru höfð eða um málavexti að öðru leyti. Þá kröfðust ÞSÆ og BLG þess að mál þeirra yrði „lagt fyrir siðanefndina og að álit hennar yrði birt á vef Alþingis“, sbr. 3. mgr. 8. gr. reglna um meðferð erinda og málsmeðferð samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn (málsmeðferðarreglna). Í erindi sínu hafði ÁF einnig óskað eftir því að forsætisnefnd athugaði hvort nefndin teldi ástæðu til þess að vísa málinu til siðanefndar. Á þessum grundvelli ákvað forsætisnefnd að afmarka málið nánar í samræmi við 1. mgr. 8. gr. málsmeðferðarreglna. Til skýringar er rétt að taka hér upp 8. gr. reglnanna:

„8. gr.

Telji forsætisnefnd Alþingis að mál sé þannig vaxið að það gefi tilefni til nánari athugunar, og að því verði ekki lokið skv. 6. [frávísun] og 7. gr. [mál fellt niður], skal nefndin, á grundvelli fyrirliggjandi gagna, afmarka nánar þá háttsemi sem þingmaður er sakaður um og með hvaða hætti hún getur talist fela í sér brot á meginreglum um hátterni og hátternisskyldur alþingismanna, sbr. 6.–15. gr. siðareglna fyrir alþingismenn. Á þeim grundvelli leitar forsætisnefnd skýringa þingmannsins og að þeim fengnum lætur hún í té álit sitt á því hvort athafnir þingmanns brjóti í bága við meginreglur um hátterni og hátternisskyldur alþingismanna.

Forsætisnefnd tilkynnir þingmanni þeim sem í hlut á um niðurstöðu sína og ákveður, ef ástæða þykir til og hún er einhuga um, hvort birta skuli niðurstöðuna.

Þingmaður, sem hlut á að máli, getur ávallt krafist þess að mál sem hann varðar verði lagt fyrir siðanefndina og að álit hennar um mál hans verði birt á vef Alþingis.“

Ákvæðið verður að skoða í samhengi við þau afdráttarlausu fyrirmæli 2. mgr. 88. gr. þingskapa að „forsætisnefnd fjallar um mál er varðar siðareglur alþingismanna, framkvæmd þeirra og brot á þeim“ og fyrirmæli 18. – 19. gr. siðareglna fyrir alþingismenn um afgreiðslu forsætisnefndar á einstökum málum. Af samhengi 1.-3. mgr. 8. gr. málsmeðferðarreglna er ljóst að jafnvel þó svo að forsætisnefnd kjósi að ljúka máli að

fengnum skýringum þingmanns, sbr. 1. og 2. mgr., á hann ávallt kröfu á að mál hans verði lagt fyrir siðanefnd og álit nefndarinnar verði birt, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Sá tilgangur býr hér að baki að þingmaður eigi ávallt rétt á því að siðanefnd fjalli um möguleg brot hans á siðareglum, hafi forsætisnefnd ekki aflað slíks álits. Sú skylda hvílir hins vegar á forsætisnefnd, hafi nefndin tekið mál til meðferðar, óháð því hvort aflað hafi verið álits siðanefndar, að ljúka því með álit, sbr. 3. mgr. 18. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.

2.

Í áður nefndu bréfi forsætisnefndar til ÞSÆ og BLG 25. mars sl., var háttarni þingmanna nánar afmarkað og tilkynnt að forsætisnefnd hefði til skoðunar hvort þau ummæli sem vísað var til í erindi Ásmundar gætu talist brot á a- og c-lið 1. mgr. 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn. Tók forsætisnefnd fram að við þá skoðun mundi forsætisnefnd „í samræmi við kröfur ykkar þar um leita ráðgefandi álits siðanefndar á málinu.“ Í bréfi forsætisnefndar var áréttað að siðareglur fyrir alþingismenn gerðu ekki ráð fyrir því að forsætisnefnd fjallaði um eða skæri úr um sannleiksgildi þeirra ummæla sem eftir væru höfð. Óskað var eftir því að athugasemdir ÞSÆ og BLG við grundvöll málsins, eins og honum hafði verið lýst, bærust nefndinni fyrir kl. 16. 29. mars sl., en að þeim tíma liðnum hyggðist forsætisnefnd leita álits siðanefndar á því hvort þau hefðu með ummælum sínum brotið gegn háttarnisskyldum þeirra og meginreglum um háttarni eins og lýst hafði verið í bréfinu.

Í svarbréfi ÞSÆ og BLG, dags. 29. mars sl. kemur fram að þau geri ekki athugasemdir við að málinu verði vísað til siðanefndar en lögðu áherslu á að við skoðun siðanefndar á málinu yrði tekið tillit til þeirra reglna sem „áttu að gilda þegar umrædd háttsemi alþingismannsins Ásmundar Friðrikssonar [átti] sér stað“, en þær vörpuðu ljósi á í hvaða samhengi umrædd ummæli voru látin falla. Mikilvægt væri að fyrir lægju þær reglur sem hefðu gilt um háttsemi þingmannsins þegar hún fór fram.

Með bréfi forsætisnefndar, dags. 2. apríl sl., óskað forsætisnefnd eftir álit siðanefndar á málinu með þeim hætti sem lýst hafði verið í bréfinu til ÞSÆ og BLG 25. mars sl. Með bréfinu fylgdu fyrirbyggjandi gögn málsins, þ.m.t. síðast greint bréf ÞSÆ og BLG til forsætisnefndar, dags. 29. mars sl.

3.

Í álit siðanefndar, dags. 9. maí sl., er um málsmeðferðina vísað til þess að virða beri umrædd ummæli í heild sinni og láta ekki við það sitja að horfa einangrað á einstök ummæli og að aðilar hafi verið sammála um afmörkun erindisins af hálfu forsætisnefndar í bréfi nefndarinnar 25. mars 2019. Eftir að hafa rakið ummælin og almenn sjónarmið um tjáningarfrelsi þingmanna, vék siðanefndin að ummælum ÞSÆ í Silfrinu og á Facebook, 25. febrúar 2018:

„... Nú er uppi rökstuddur grunur um það að Ásmundur Friðriksson hafi dregið að sér fé, almannafé...” (Silfrið, ÞSÆ, 25.2.2018),

„... Það er því fullkomlega eðlilegt að skoða grunsamlegt akstursbókhalð Ásmundar Friðrikssonar í þessu ljósi [248. gr. almennra hegningarlaga], það er fullkomlega eðlilegt í réttarríki að hann sæti rannsókn vegna þessa, rétt eins og hver annar sem uppvís verður að vafasamri fjársöfnun úr vösum skattgreiðenda...” (Facebook síða ÞSÆ 25.2.2018).

Í álitni siðanefndarinnar segir um þetta, m.a.:

„Eins og áður segir geta mjög óvægin ummæli og oft persónuleg fallið í stjórn málaumræðum. Slíkt fylgir stjórn málum og frjálsum skoðanaskiptum [tilvitnun]. Þótt einhver hluti framangreindra ummæla kunni að teljast innan almennra marka í stjórn málaumræðu verður að skoða þau í heild sinni, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 183/2014. Að mati siðanefndar verður að líta á ummæli Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur á Facebook-síðu hennar sem beint framhald ummæla sem látin voru falla í *Silfrinu* fyrr um daginn.

Eins og áður segir takmarka siðareglur hvorki tjáningarfrelsi þingmanna til að taka þátt í störfum þingsins og almennri stjórn málaumræðu né stjórnarskrárvarið málfrelsi þeirra. Úrlausn þess hvort þau ummæli sem hér um ræðir njóta verndar stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu eða hvort um ærumeiðingarbrot er að ræða eru utan starfssviðs siðanefndar. Á hinn bóginn hafa þingmenn ákveðið að hátterni þeirra, þ.m.t. samskipti þeirra og ummæli á opinberum vettvangi, skuli samræmast tilteknum siðferðislegum viðmiðum. Það er hlutverk siðanefndar að meta hvort ummælin samrýmist þeim reglum.“

Það varð niðurstaða siðanefndar að „ummæli Þórhildar Sunnu Ævarsdóttur frá 25. febrúar 2018, virt í heild sinni, séu ekki í samræmi við a- og c lið 1. mgr. 5. gr. og 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn.“ Að öðru leyti var það álit siðanefndarinnar að önnur ummæli þ.m.t. BLG væru ekki ósamrýmanleg tilvitnuðum ákvæðum siðareglna fyrir alþingismenn.

4.

Með bréfi, dags. 13. maí 2019, var BLG og ÞSÆ, með vísan til 2. og 3. mgr. 17. gr. siðareglna fyrir alþingismenn, gefinn kostur á að senda forsætisnefnd athugasemdir sínar og skýringar sem þau teldu ástæðu til að gera við álit siðanefndarinnar. Jafnframt var álitnið kynnt ÁF og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum eða upplýsingum sem hann teldi ástæðu til að gera á þessu stigi málsins.

Athugasemdir bárust frá ÞSÆ með bréfi hennar, dags. 20. maí 2019. Þar kemur fram að hún telji „...niðurstöðu siðanefndar ranga og að röksemdarfærslan fyrir henni sé bæði ófullnægjandi og röng hvað varðar efni og aðferðafræði.“ Þá er gerð sérstök athugasemd við þau ummæli í bréfi forseta Alþingis 2. apríl 2019 um það að „...siðareglurnar og málsmeðferðarreglur [geri] ekki ráð fyrir því að forsætisnefnd fjalli um eða skeri úr um sannleiksgildi þeirra ummæla sem eftir eru höfð“.

Því næst er vikið að tjáningarfrelsi þingmanna og að siðareglur geti ekki takmarkað stjórnarskrárvarinn rétt þingmanna til tjáningarfrelsis. Þá er staðhæft að í orðum ÞSÆ hafi ekki falist „aðdróttun um refsiverða háttsemi“, eins og nánar er lýst í bréfi hennar. Hafnað er þeim skilningi siðanefndar að skera ekki úr um hvort í ummælunum felist refsiverðar ærumeiðingar. Ómögulegt sé að leggja mat á hvort um sé að ræða aðdróttun án þess að lagt sé mat á sannleiksgildi ummællanna. Þá er rakið með ítarlegum hætti að ummæli hennar hafi byggst á fyrirliggjandi upplýsingum í fjölmiðlum, viðurkenningu ÁF að hann hefði þegið endurgreiðslur vegna aksturskostnaðar við töku á þáttum fyrir ÍNN og svörum forseta Alþingis þar sem fram hafi komið að ÁF hefði þegið hæstu endurgreiðslurnar.

Í niðurlagi bréfs ÞSÆ er þess óskað að málið verði aftur lagt fyrir siðanefnd, sbr. 4. gr. og 3. mgr. 8. gr. málsmeðferðarreglna en að forsætisnefnd afturkalli öll fyrirmæli sín til nefndarinnar um afmörkun málsins sem fram komi í 2. lið bréfs forsætisnefndar frá 2. apríl 2019.

5.

Niðurstaða og ályktunarorð.

Hvað viðkemur athugasemdum ÞSÆ um að siðanefndin hafi átt að skera úr um eða leggja mat á sannleiksgildi ummæla hennar telur forsætisnefnd rétt að fram komi að á þeim tíma, sem ummælin féllu 25. febrúar 2018, hafði forsætisnefnd haft til meðferðar erindi BLG frá 21. febrúar 2018, um að forsætisnefnd tæki til skoðunar, á grundvelli siðareglna, endurgreiðslu aksturskostnaðar til þingmanna. Þegar tekin er afstaða til athugasemdar ÞSÆ um sannleiksgildi ummællanna verður að mati forsætisnefndar að líta til tilgangs siðareglanna og hlutverks forsætisnefndar og siðanefndar samkvæmt þeim.

Siðareglur fyrir alþingismenn gera ekki ráð fyrir því að forsætisnefnd fari með úrskurðarvald um sannleiksgildi ummæla sem til skoðunar eru samkvæmt siðareglum fyrir alþingismenn. Það er á hinn bóginn hlutverk forseta og forsætisnefndar á grundvelli 9. gr. þingskapa og 16. gr. laga um þingfararkaup og þingfararkostnað að fjalla um hvort endurgreiðslur til þingmanna fyrir akstur þeirra til og frá heimili og í kjördæmi séu í samræmi við lög um þingfararkaup og þingfararkostnað og þær reglur sem settar eru á grundvelli þeirra. Athugun forsætisnefndar á slíkum grundvelli getur á hinn bóginn leitt til þess að nefndin þurfi að taka afstöðu til málavaxta á grundvelli fyrirliggjandi gagna. Komi í ljós grunur um meint brot þingmanns getur það, eins og áður hefur komið fram, leitt til siðareglumáls, t.a.m. á grundvelli 5. og 15. gr. siðareglna fyrir alþingismenn og eftir atvikum kærur til lögreglu. Á þeim tíma sem ummæli ÞSÆ féllu 25. febrúar 2018 var hafin athugun skrifstofu Alþingis á þróun og framkvæmd laga og reglna um þingfararkostnað, sbr. greinargerð skrifstofunnar, dags. 5. mars 2018. Sérstakri athugun á akstursbókum ÁF eftir beiðni BLG lauk í nóvember 2018, sbr. bréf forseta frá 26. nóvember 2018. Hefur umfjöllun forsætisnefndar um þessi máli verið birt á vef Alþingis. Leggja ber áherslu á í þessu samhengi að í siðareglumáli þessu eru til skoðunar ummæli ÞSÆ á grundvelli siðareglna fyrir alþingismenn en ekki hvort ÁF

hefði farið á svig við reglur um endurgreiðslu aksturskostnaðar eða hvort „rökstuddur grunur“ sé um slíkt.

Siðareglur fyrir alþingismenn hafa m.a. þann tilgang að efla ábyrgðarskyldu alþingismanna, svo og tiltrú og traust almennings á Alþingi. Siðareglunum er ætlað að standa vörð um þessi siðferðilegu verðmæti og hvetja þingmenn til góðra verka. Á þessum grundvelli er í siðareglunum settar fram meginreglur um hátterni og hátternisskyldur alþingismanna. Meðal þess leiðarljóss sem siðareglurnar veita þingmönnum í störfum sínum er að kasta ekki rýrð á Alþingi eða skaða ímynd þess með framkomu sinni, sbr. c-lið 1. mgr. 5. gr. siðareglanna. Þá er í 7. gr. reglnanna tekið fram að alþingismenn skulu í „öllu hátterni sínu sýna Alþingi, stöðu þess og störfum virðingu“. Eins og rakið er í 5. lið álits siðanefndar er það ekki tilgangur siðareglna fyrir alþingismenn að takmarka tjáningarfrelsi þingmanna. Er þetta einnig ljóst af skýringargögnum með tillögu til þingsályktunar sem varð að siðareglum fyrir alþingismenn. Af siðareglunum leiðir að það getur haft þýðingu hvernig tjáningu er komið á framfæri og við hvaða aðstæður. Þær skorður sem kunna að leiða af siðareglum fyrir alþingismenn lúta þá ekki að efni tjáningar heldur að ytra búningi hennar, t.a.m. háttvísi eða aðferð. Hafa þingmenn, eins og siðanefnd rekur í álitu sínu, ákveðið að hátterni þeirra og ummæli á opinberum vettvangi, skuli samræmast þeim siðferðislegu viðmiðum sem fram koma í siðareglum fyrir alþingismenn. Að mati forsætisnefndar má hér einnig hafa hliðsjón af 1. mgr. 8. gr. og 73. gr. þingskapa Alþingis um góða reglu, sem á sér stoð í þeim ummælum í skýringum við 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn að undir ákvæðið geti fallið hátterni sem er „talið óviðeigandi af hálfu þingsins.“

Að mati forsætisnefndar hefur siðanefnd lagt mat á hátterni ÞSÆ og BLG á grundvelli siðareglna fyrir alþingismanna, og þeirra grundvallarsjónarmiða sem búa að baki setningu þeirra, og komist að þeirri niðurstöðu að ummæli ÞSÆ, virt í heild sinni, hafi ekki verið í samræmi við a- og c-lið 1. mgr. 5. gr. meginreglna um hátterni og hátternisskyldu 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn. Það er jafnframt álit siðanefndar að þau ummæli BLG, sem vísað er til í erindi ÁF, séu ekki ósamrýmanleg a- og c-lið 1. mgr. 7. gr. siðareglna fyrir alþingismenn. Forsætisnefnd hefur yfirfarið niðurstöður siðanefndar og athugasemdir ÞSÆ, ásamt öðrum gögnum málsins. **Það er álit forsætisnefndar, sbr. 3. mgr. 18. gr. siðareglna fyrir alþingismenn, að fallast beri á niðurstöður álits siðanefndar.**

Af framansögðu leiðir að skilyrði standa ekki til þess að verða við ósk ÞSÆ um að málið verði á ný lagt fyrir siðanefnd. Er afskiptum forsætisnefndar af málinu því lokið hér með. Um leið og málsaðilum hefur verið kynnt álit þetta verður það ásamt álitu siðanefndar öðrum gögnum málsins birt á vef Alþings ásamt.

