



Ásmundur Helgason
er aðalögfræðingur Alþingis.

Ásmundur Helgason:
UPPLÝSINGASKYLDA RÁÐHERRA VIÐ ALÞINGI*

EFNISYFIRLIT:

1. INNGANGUR
2. UPPLÝSINGASKYLDA EÐA UPPLÝSINGARÉTTUR
 - 2.1 Hver er munurinn?
 - 2.2 Lagagrundvöllur upplýsingaskyldu ráðherra
 - 2.3 Lagagrundvöllur upplýsingaréttar þingmanna
 - a) Almennnt um lagagrundvöllinn
 - b) Upplýsingarétturinn og rannsóknarskylda ráðherra
 - c) Opinbert málefni
 - d) Undantekningar frá upplýsingarétti
3. UMFJÖLLUN UM UPPLÝSINGASKYLDU Í ÍSLENSKUM STJÓRNSKIPUNARRÉTTI
4. FRUMVÖRP UM UPPLÝSINGASKYLDU RÁÐHERRA
5. HVÍLIR UPPLÝSINGASKYLDA Á RÁÐHERRA Á ÓLÖG-FESTUM GRUNDEVELLI?
6. UPPLÝSINGASKYLDA RÁÐHERRA Á ÖÐRUM NORÐURLÖNDUM
 - 6.1 Danmörk
 - 6.2 Noregur
 - 6.3 Svíþjóð
 - 6.4 Finnland

* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt verklags- og ritrytnireglum Tímarits lögfræðinga.

7. LÖGBUNDIN UPPLÝSINGASKYLDA RÁÐHERRA HÉR

Á LANDI

7.1 Er ástæða til að binda skylduna í lög?

7.2 Hversu ítarleg á reglan að vera?

7.3 Hvers konar reglu er rétt að lögfesta?

7.4 Tvíþætt regla

7.5 Undantekningar

8. SAMANTEKT

1. INNGANGUR

Stór hluti af störfum og embættisskyldum ráðherrans snúast um samskipti við Alþingi. Þar færir hann rök fyrir þeim málum sem hann flytur og verður að vera undir það búinn að rökstyðja stjórnarathafnir sínar. Öll þessi samskipti kalla á miðlun upplýsinga frá ráðherra og þeirri stjórnslu sem undir hann heyrir til Alþingis.

Margt virðist vera óljóst um þennan þátt í samskiptum þings og ráðherra og eðlilegt að ýmsar spurningar vakni. Hvíla t.d. einhverjar sérstakar skyldur á ráðherrum við þessa upplýsingagjöf og hvers eðlis eru þær? Gilda einhver viðmið um það hversu umfangsmiklar upplýsingarnar þurfa að vera? Er munur á kröfum að þessu leyti eftir því hvort ríkisstjórn eða þingmaður á frumkvæði að málinu? Er hægt að veita meiri hlutanum meiri upplýsingar en minni hlutanum eða ber að veita öllum þingmönnum sömu upplýsingar? Hvaða afleiðingar hefur það ef upplýsingarnar reynast rangar eða villandi?

Í þessari grein verða framangreind álitefni skoðuð út frá aðstæðum hér á landi og þær að nokkru leyti bornar saman við aðstæður á öðrum Norðurlöndum. Þá verður lagt mat á hvort úrbóta sé þörf í íslensku löggjöf um þessi atriði. Áherslan verður lögð á upplýsingaskyldu ráðherra en jafnframt vikið að upplýsingarétti alþingismanna og mögulegum takmörkunum á þeim rétti.

Sjónarhornið er fyrst og fremst af lagalegum toga og spurt hvaða réttarreglur gilda á þessu sviði. Með réttarreglum er þá átt við reglur sem eru reistar á viðteknum réttarheimildum s.s. settum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, réttarvenju, meginreglum laga eða eðli máls. Það einkennir einnig réttarreglur að almennt verður þeim framfylgt á einn eða annan hátt með lögformlegum úrræðum t.d. viðurlögum eða refsingum.¹

¹ Sjá t.d. Eivind Smith: *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*. Oslo 1997, bls. 39-40.

2. UPPLÝSINGASKYLDA EÐA UPPLÝSINGARÉTTUR

2.1 Hver er munurinn?

Í upphafi er rétt að gera skýran greinarmun á upplýsingaskyldu ráðherra og upplýsingarétti þingmanna.

Með upplýsingaskyldu er átt við þær skyldur sem hvíla á ráðherra að veita Alþingi fullnægjandi upplýsingar í tengslum við mál sem þar eru til meðferðar óháð því hvort ráðherra á frumkvæði að því að veita upplýsingarnar eða þingmaður kallar eftir þeim. Til efni þess að upplýsingunum er miðlað til þingsins getur verið af ýmsum toga svo sem fyrirbyggjandi lagafrumvarp, þingsályktunartillaga, fyrirspurn eða utandagskrárumræða.

Upplýsingaréttur þingmanna snýst aftur á móti um rétt þingmanna til að krefjast upplýsinga eða skýringa frá ráðherra. Þar er átt við þau úrræði sem þingmenn hafa til að beina spurningum að ráðherrum og krefja þá svara við þeim.

2.2 Lagagrundvöllur upplýsingaskyldu ráðherra

Í stjórnarskránni, nr. 33/1944, eða þingsköpum, sbr. lög nr. 55/1991, er ekki fjallað almennt um upplýsingaskyldu ráðherra. Þá er í lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, engin ákvæði er lúta að upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis. Erfitt er því að finna vísbendingar í settri löggjöf um að ráðherra sé skylt að veita Alþingi réttar upplýsingar eða að þær megi ekki vera villandi. Í lögum eru heldur engar almennar vísbendingar um hversu ítarleg upplýsingagjöf hans við Alþingi þarf að vera. Álitamál er hins vegar hvort skyldur af þessu tagi megi leiða af öðrum réttarheimildum en að því verður vikið síðar. Í þessu sambandi er þó rétt að nefna að skylt er samkvæmt 1. mgr. 36. gr. þingskapa að láta fylgja hverju lagafrumvarpi greinargerð um tilgang þess og skýring á höfuðákvæðum. Þetta ákvæði er að því er virðist eina ákvæðið í löggjöfinni sem fjallar um upplýsingar til skýringar við þingmál.

2.3 Lagagrundvöllur upplýsingaréttar þingmanna

a) Almennt um lagagrundvöllinn

Vikið er að upplýsingarétti þingmanna bæði í stjórnarskrá og í þingsköpum þar sem þeim er gefinn kostur á því að óska skýringa eða upplýsinga frá ráðherra með því að beina að þeim spurningum. Í 54. gr. stjórnarskrárinnar segir að alþingismönnum sé heimilt, með leyfi Alþingis, að óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu. Í 46. gr. þingskapa kemur svo fram að níu þingmenn geti óskað skýrslu ráðherra um opinbert málefni og þar er nánar

fjallað um meðferð beiðninnar. Þá er fjallað um fyrirspurnir í 49. gr. þingskapa þar sem gerðar eru ákveðnar kröfur til hennar og málsmeðferðinni lýst.² Almennt er talið að ráðherra sé skylt að veita svör við fyrirspurnum og skýrslubeiðnum sem samþykktar hafa verið. Virðist sú ályktun a.m.k. geta átt sér stöð í þingsköpum en meiri óvissa ríkir um hvort hún njóti stjórnarskrárverndar.³

Þingmenn hafa nokkur önnur úrræði til að kalla eftir skýringum eða afstöðu ráðherra í málum. Þannig geta þeir efnt til umræðu utan dagskrár samkvæmt 2. eða 3. mgr. 50. gr. þingskapa, en þá eru málefni líðandi stundar tekin fyrir hvort heldur er í formi yfirlýsingar eða fyrirspurnar til ráðherra. Enn fremur eiga þeir kost á því að beina spurningum að ráðherrum í óundirbúnum fyrirspurnartíma sem að jafnaði er tvisvar í hverri viku.⁴

Þingnefndir geta enn fremur kallað eftir upplýsingum þó ástæða sé til að styrkja þau úrræði frekar.⁵ Í 1. mgr. 28. gr. þingskapa er víkið að almennri heimild þingnefnda til að óska skriflegra umsagna um mál sem þau hafa til umfjöllunar auk þess sem þær geta tekið við gestum til að hlýða á mál þeirra. Í þinghléum getur þriðjungur nefndarmanna enn fremur óskað eftir því að ráðherra komi á fund nefndar, sbr. 3. másl. 2. mgr. 15. gr. þingskapa.⁶ Ástæðan fyrir þessari reglu er að í þinghléum hafa þingmenn ekki aðgang að viðkomandi ráðherra í þingsal. Með reglum forsætisnefndar um opna nefndarfundi er þingnefndum enn fremur gert kleift að taka á móti ráðherra, forstöðumönnum sjálfstæðra stjórnvalda og fulltrúum hagsmunaaðila á opnum fundi í því skyni að afla upplýsinga eða skýringa á tilteknu máli.⁷

2 Að meðaltali um fjórar skýrslubeiðnir eru samþykktar á Alþingi á hverju ári og fátitt er að skýrslur séu teknar til umræðu. Fyrirspurnir eru áttar á móti mun algengari, á milli 300 og 440 á hverju reglulegu löggjafarþingi, enda nægir að einn þingmaður leggi fram fyrirspurn og forseti samþykki hana. Að auki eiga þingmenn kost á því að leggja spurningar fyrir ráðherra í óundirbúnum fyrirspurnartíma sem er á dagskrá þingsins í allt að hálf tíma tvisvar í hverri viku. Sjá nánar *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*. Reykjavík 2009, bls. 125-154.

3 Sjá *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 129.

4 Sjá nánar *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 150-152 og 154-155.

5 Víkið er að upplýsingaöflun þingnefnda í *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 159-163, en þar er bent á nokkur atriði sem ástæða er til að bæta úr að þessu leyti.

6 Þetta úrræði var nýmæli sem kom inn í þingskóp í árslok 2007 (lög nr. 161/2007). At-
hyglisvert er að í stað þess að byggja á því að meiri hlutinn hafi ákvörðunarvald um máls-
meðferðina er minni hlutanum hér veitt heimild til að óska eftir að ráðherra komi á fund
nefndarinnar. Þetta er án efa til marks um aukna áherslu á að tryggja stjórnarandstöðunni
möguleika á að rækja eftirlitshlutverk sitt betur. Sjá nánar *Alþt. 2007-2008, A-deild*, bls.
1966 (þskj. 333, 293. mál).

7 Sjá umfjöllun um opna nefndarfundi í *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 160
og 175-176.

b) Upplýsingarétturinn og rannsóknarskylda ráðherra

Annað mál er hins vegar hversu ríkar skyldur verða lagðar á ráðherra og ráðuneyti hans við að undirbúa svör og leggja þau fyrir Alþingi. Ólíklegt er að í 54. gr. stjórnarskrárinnar og umræddum ákvæðum þingskapa felist krafa um að halda uppi rannsóknarþjónustu fyrir þingmenn. Þetta á sérstaklega við um fyrirspurnir en samkvæmt 49. gr. þingskapa skal miða við að hægt sé að svara þeim í stuttu máli. Þá er ráðherrum settur fremur þröngur tímafrestur til að svara fyrirspurnum. Ef þingmaður óskar eftir munnlegu svari er að jafnaði miðað við að svarið skuli tekið á dagskrá ekki síðar en átta virkum dögum eftir að fyrirspurninni var útbýtt. Þetta setur svörum við fyrirspurnum ákveðnar skorður. Almennt er t.d. lítið svo á að ekki sé unnt að fara fram á úttekt á réttarreglum á tilteknu sviði með fyrirspurn.

Þá verður fyrirspurn að vera um afmarkað atriði sem ráðherra ber ábyrgð á, sbr. 1. másl. 1. mgr. 49. gr. þingskapa. Þessi krafa vísar annars vegar til málefnalegar verkaskiptingar milli ráðherra og ráðuneyta⁸ og hins vegar til þess að ráðherra verður að hafa einhverjar stjórnunar- eða eftirlitsheimildir á því sviði sem fyrirspurnin lýtur að.⁹ Tilgangur fyrirspurnar er að þingmenn geti kallað eftir upplýsingum og/eða afstöðu ráðherra til málefna sem hann ber ábyrgð á. Fyrirspurn á því almennt að beinast að atriði sem ætla má að viðkomandi ráðuneyti eða undirstofnun þess búi yfir vitneskju um og beri með einhverjum hætti ábyrgð á.

Samkvæmt 2. mgr. 46. gr. þingskapa er ráðherra gefinn mun lengri tími til að svara skýrslubeiðnum en henni skal lokið innan tíu vikna. Þetta úrræði er því nærtækara ef málefnið kallar á umfangsmeiri gagnaöflun og rannsóknarvinnu en reglur um fyrirspurnir leyfa. Skýrslubeiðnir hafa t.d. beinst að aðstæðum og kjörum ákveðinna þjóðfélagsþópa eða atvinnugreina svo og sögulegum rannsóknum á stjórnarframkvæmd á ákveðnu tímabili. Þá hefur með skýrslubeiðnum verið óskað eftir úttekt á löggjöf á tilteknum sviðum eða réttarstöðu ákveðinna þjóðfélagsþópa.¹⁰ Þannig er ljóst að með þessu úrræði er unnt að leggja meiri rannsóknarskyldur á ráðherrann en með fyrirspurn. Það er og eðlilegt þegar lítið er til þess að níu þingmenn þurfa að leggja fram tillögu um skýrslubeiðni og samþykki meiri hluta þingsins er krafist.

8 Sbr. 4., 5. og 8. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 177/2007.

9 Sjá umfjöllun um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra í *Starfsskiptir stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskiptir stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrótum í stjórnyslu. Forsætisráðuneytið*, Reykjavík 1999, bls. 79-91 og Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson: *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Skipulag og starfshættir*, 1. bindi, Reykjavík 2004, bls. 380-388.

10 Sjá nánar *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu*, bls. 153.

c) *Opinbert málefni*

Óskir þingmanna samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar um svör eða skýrslur verða að lúta að opinberu málefni. Þessi áskilnaður er áréttaður í 46. gr. og 49. gr. þingskapa. Ekki er hins vegar útskýrt í þingskópum hvað átt er við með opinberu málefni. Fræðimenn hafa aftur á móti gert tilraunir til að setja fram almenna afmörkun á þessum hugtökum. Í álitserð Stefáns Más Stefánssonar prófessors um aðgang að upplýsingum um hlutafélög í eigu ríkisins frá 1997 er í fyrstu leitast við að afmarka hugtökin tiltölulega rúmt. Í álitserðinni segir: „Í sjálfu sér eru líkur á því fyrirfram að öll málefni sem stjórnvöld fara með séu opinber málefni þegar þau framkvæma skyldustörf sín lögum samkvæmt.“¹¹ Aftur á móti er þar talið að ýmsar undantekningar séu á þessari almennu afmörkun sem í raun þrengi umtalsvert upplýsingarétt þingmanna jafnvel þótt málið ætti að falla undir hina almennu afmörkun. Í grunninn byggir þessi afmörkun á aðgreiningu milli opinberra málefna og einkamálefna. Ráðherra verður með öðrum orðum aðeins gert að upplýsa Alþingi um atriði sem lúta að starfsemi hins opinbera, en ekki um einkamálefni sín eða annarra einstaklinga eða fyrirtækja.

Hliðstæð skilgreining kemur fram í grein eftir Ágúst Geir Ágústsson lögfræðing frá árinu 2002. Hann telur að skilgreina eigi opinbert málefni vítt og álitur að „öll málefni sem um er fjallað af stjórnvöldum og öðrum sem veitt hefur verið opinbert vald“ séu opinber í þessum skilningi.¹² Sent rök fyrir þessari víðu skilgreiningu vísar hann til stöðu Alþingis sem ædstu stofnunar íslenska ríkisins og 54. gr. stjórnarskrárinnar. Þó er í greininni talið að ráðherra sé hvorki skylt né heldur heimilt að veita allar upplýsingar um þau málefni sem teljast opinber eins og nánar verður vikið að í næsta kafla.

Í framkvæmd hefur fyrirspurnum og skýrslubeiðnum verið svarað um hvert það atriði sem tengist beint eða óbeint hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess þar á meðal stefnumörkun ríkisins á ákveðnum sviðum. Fátítt er að því sé borið við að ekki sé um opinbert málefni að tefla og ýmis dæmi um að spurt sé út í atriði sem kalla á upplýsingaöflun frá öðrum en opinberum aðilum.¹³ Almennt virðast ráðuneyti leitast við að verða við slíkum beiðnum þó að heimtur á svörum geti verið misjafnar og ráðherra verði tæplega látinn bera ábyrgð á upplýsingum sem stafa frá öðrum en þeim sem hann ber ábyrgð á.¹⁴ Með hliðsjón af þessari framkvæmd má fallast

á að rétt sé að leggja nokkuð víðtækan skilningi í hugtakið opinbert málefni. Er þá jafnframt haft í huga að það er hlutverk þingmanna að móta sér afstöðu í hagsmunamálum samfélagsins í víðum skilningi og veita ráðherrum aðhald og eftirlit á grundvelli þingræðisreglunnar og 14. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt þessu verður einnig að telja eðlilegt að byggja skilgreininguna á aðgreiningu milli opinberra málefna og einkamálefna. Það er almennt ekki hlutverk Alþingis að fylgjast með aðstæðum og háttsemi einstaklinga og einkafyrirtækja. Einkalíf ráðherra og flokkspólitískt starf hans svo og einkamálefni embættismanna heyrir því almennt ekki undir upplýsingarétt Alþingis. Þó getur stundum reynst vandasamt að greina á milli þess hvenær ráðherra kemur fram í eigin persónu, sem stjórnmalamaður eða í krafti stöðu sinnar sem ráðherra.¹⁵ Þessi aðgreining á sér aftur á móti samsvörun í 14. gr. stjórnarskrárinnar og ráðherraábyrgðarlögum þar sem ráðherra ber aðeins ábyrgð á „stjórnarathöfnum“ og „embættisathöfnum“ en t.d. ekki á störfum sínum að stjórnmalum almennt.

Helst hefur reynt á túlkun á hugtakinu opinbert málefni þegar þingmenn hafa óskað upplýsinga um rekstur og starfsemi hlutafélaga í eigu ríkisins. Álitserð Stefáns Más Stefánssonar, sem áður er getið, var samin í tilefni af slíkri fyrirspurn þar sem ráðherra neitaði að veita upplýsingar um launakjör ædstu yfirmanna Pósts og síma hf. Í álitinu var lögð áhersla á að með því að færa starfsemina í hlutafélagsform yrði félagið sérstakur „einkaréttarlegur aðili að lögum“ sem hefði „sérstaka viðskiptavernd lögum samkvæmt“. Ekki var þó staðhæft að fyrirspurnin lyti ekki að opinberu málefni heldur talið að ráðherra, sem færi með eignaraðild ríkissjóðs í félaginu, væri bundinn „vissri trúnaðarskyldu“ við það og mætti ekki miðla vitneskju sem hann hefði yfir að ráða eða gæti aflað í krafti stöðu sinnar ef það „skaðaði hagsmuni félagsins“. Því yrði honum ekki gert að upplýsa Alþingi um slík atriði varðandi starfsemi félagsins.¹⁶ Til þessarar álitserðar hefur nokkrum sinnum verið vísað þegar alþingismenn beina fyrirspurn til ráðherra um hlutafélög í eigu ríkisins og því hafnað að veita upplýsingar af því að ekki sé um opinbert málefni að ræða.¹⁷ Um þá afstöðu má deila og sennilega tímabært að setja reglur í þingskóp sem skýra hvar mörkin liggja.¹⁸

11 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 566 (þskj. 25, 25. mál).

12 Ágúst Geir Ágústsson: „Upplýsingaréttur alþingismanna“. *Lögmannablaðið* 2002, bls. 29.

13 Nýlegt dæmi er fyrirspurn á 138. lögjafarþingi, sbr. Alþt. 2008-2009, A-deild, þskj. 145 og 300 – 132. mál, þar sem spurt var út í íslenskt sjónvarpsefni og kvikmyndagerð.

14 Sjá t.d. Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 3943 og 4705 (þskj. 828 og 1000, 549. mál).

15 Sjá til hliðsjónar Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon. Statsrettlige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*. Oslo 1997, bls. 817-822.

16 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 575 (þskj. 25, 25. mál).

17 Sjá t.d. Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 622 (þskj. 49, 49. mál). – Alþt. 1997-1998, B-deild, bls. 928-929 (5. nóv. 1997). – Alþt. 2000-2002, A-deild, bls. 2905 og 316 (þskj. 680 og 765, 419. mál).

18 Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 135-136.

Aftur á móti er erfitt að setja fram almenna skilgreiningu á opinberum málefnum sem nær yfir öll þau atriði sem talið hefur verið að spyrja megi ráðherra um og ráðherrar hafa svarað. Það helgast m.a. af því að í vafatilvikum er látið á það reyna hvort ráðherra vilji svara og algengt að þeir leggi sig fram um að veita umbeðnar upplýsingar án þess að nokkurt mat sé lagt á það hvort um opinbert málefni sé að ræða.¹⁹ Það á einkum við ef ekki er spurt út í viðkvæm pólitískt atriði. Eftir sem áður eðlilegt að leitast sé við að láta almenna afmörkun samrýmast venjulegri framkvæmd þó að finna megi einhver dæmi um fyrirsurnir sem myndu falla utan hennar. Hér verður því haldið fram að rétt sé að skilgreina opinbert málefni sem sérhvert atriði sem tengist hlutverki eða starfsemi ríkisins. Með því er ekki útilokað að upplýsingarnar geti varðað aðra aðila eins og sveitarfélög, félög í opinberri eigu eða jafnvel einkaaðila enda geti slíkar upplýsingar verið grundvöllur almennrar stefnumörkunar eða aðgerða ríkisins á tilteknu sviði. Jafnframt er ljóst að þetta úrræði veitir ekki rétt til miðlunar upplýsinga um einkamálefni ef það tengist ekki hlutverki eða starfsemi ríkisins.

d) Undantekningar frá upplýsingarétti

Hvorki í stjórnarskránni né í þingsköpum er vikið að undantekningum frá upplýsingarétti alþingismanna. Almennt virðist þó litið svo á að alþingismenn þegi ekki takmarkalausán rétt til upplýsinga frá ráðherra þó að málefnið teljist opinbert í skilningi 54. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar hefur verið vísað til umfjöllunar í álitserð Stefáns Mús þar sem komist var að þeirri umdeilanlegu niðurstöðu að ráðherra megi ekki upplýsa alþingismenn um starfsemi félags í eigu ríkisins ef það skaðar hagsmunum félagsins. Þá er algengt að vísað sé til friðhelgi einkalífs, upplýsingalaga og þagnarskyldureglna í þessu sambandi. Þannig hefur verið bent á að ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs „setji veigamiklar skorður við því hvaða upplýsingar er heimilt að veita“.²⁰ Þá hefur verið talið að hafa megi hliðsjón af því hvort það fari „í bága við hagsmunum ríkisins“ að leggja upplýsingarnar fram og að óheimilt sé að veita „á opnum þingfundi“ upplýsingar sem „lögbundin þagnarskylda ríkir um“.²¹ Enn fremur hefur því verið haldið fram að eðlilegt sé að líta til upplýsingalaga við túlkun á þessum takmörkunum. Áhersla er þó lögð á að aðgangur alþingismanna að upplýsingum um opinber málefni ráðist ekki af þeim heldur byggist á sjálfstæðri heimild í stjórnarskránni.²²

19 Sjá Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 148-149.

20 Ágúst Geir Ágústsson: „Upplýsingaréttur alþingismanna“, bls. 29-30.

21 Starfsskipti stjórnvalda, bls. 107.

22 Starfsskipti stjórnvalda, bls. 107; Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu, bls. 136-143; Árnast Geir Ágústsson: „Upplýsingaréttur alþingismanna“, bls. 30.

Rétt er að taka fram að þessar takmarkanir virðast að verulegu leyti helgast af því að svör við fyrirsurnum og skýrslur frá ráðherra eru birtar opinberlega í Alþingistíðindum og á vef Alþingis og umræða í þingsal fer fram í heyranda hljóði. Ráðherra verður ekki með vísan til upplýsingaréttar alþingismanna gert skylt að upplýsa allan almenning um atriði sem eiga samkvæmt þagnarskyldureglum að fara leynt. Sama á almennt við um upplýsingar sem falla undir undantekningarreglur upplýsingalaga enda sé takmörkunin reist á málefnalegu mati út frá fyrirmælum 4. til 6. gr. upplýsingalaga og afstaða tekin til þess hvort ástæða sé til að veita aukinn aðgang samkvæmt 3. mgr. 3. gr. sömu laga.

Ef upplýsingagjöf ráðherra er aftur á móti felld í annan farveg innan þingsins, þar sem þess er gætt að trúnaðarupplýsingar berist ekki til óviðkomandi og reglur settar um þagnarskyldu alþingismanna, kunna forsendur að breytast. Rétt er að taka fram að á öðrum Norðurlöndum eru í lögum fyrirmæli um þagnarskyldu þingmanna þó að framsetning þeirra sé mismunandi.²³ Sérstök áhersla er þar lögð á þagnarskyldu um trúnaðarupplýsingar sem lagðar eru fyrir þingnefndir enda fer slík upplýsingagjöf jafnan fram þar. Hér á landi eru ekki í gildi sambærilegar reglur. Einungis er kveðið á um þagnarskyldu í starfi utanríkisráðgjafar, sbr. 24. gr. þingskapa, auk þess sem nefndarmenn í fjárlaganefnd eru bundnir þagnarskyldu um upplýsingar sem Ríkisendurskoðun leggur fyrir hana ef ríkisendurskoðandi ákveður svo, sbr. 4. mgr. 10. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun.²⁴

Þó að þinginu yrði með lagabreytingum gert kleift að taka við trúnaðarupplýsingum er ekki sjálfgefið að þingmenn eigi að hafa óhindraðan aðgang að öllum upplýsingum. Lögmætar ástæður geta verið fyrir því að ráðherra haldi ákveðnum upplýsingum frá Alþingi án þess að hann teljist brjóta gegn upplýsingarétti þess. Þetta á sérstaklega við um upplýsingar sem falla undir ýmis sérákvæði laga um þagnarskyldu sem ýmist hafa áhrif á túlkun 5. gr. upplýsingalaga eða ganga framar lögnum.²⁵

Með breyttum forsendum gefst hins vegar færi á að skoða álitafnið út frá öðru sjónarhorni. Í stað þess að horfa til þess hvort rétt-

23 Sjá 60. gr. norsku þingskapanna, 7. mgr. 8. gr. dönsku þingskapanna, gr. 2.4 og 4.17 í sænsku þingsköpunum og 50. gr. finnsku stjórnarskrárinnar.

24 Sbr. lög nr. 56/2009 en þau tóku gildi í apríl 2009.

25 Sérákvæði laga um þagnarskyldu sérgræna þær upplýsingar sem eiga að fara leynt og geta gengið framar aðgangsrétti samkvæmt upplýsingalögum. Yfirleitt er slíkt ákvæði um þó ætlað að vernda hliðstæða hagsmunum og 5. gr. upplýsingalaga, þ.e. upplýsingar um einkamálefni, þ.m.t. fjárhagsmálefni einstaklinga, og upplýsingar sem varða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmunum fyrirtækja. Þagnarskylduákvæði af þessu tagi koma til fyllingar við það mat sem fram fer á grundvelli 5. gr. upplýsingalaga. Sjá Alþt. 1995-1996, bls. 3015-3016 (þskj. 630, 361. mál).

mætt sé að halda upplýsingunum leyndum fyrir almenningi gæti aðgangurinn ráðist af hagsmunamati þar sem athugað er hversu mikla þýðingu upplýsingarnar hafa fyrir hlutverk og störf þingsins.²⁶ Hafi upplýsingarnar, sem eiga almennt að fara leynt, að geyma veigamikla ástæðu fyrir tillögu sem ríkisstjórnin leggur fyrir Alþingi ætti meginreglan t.d. að vera sú að þingmenn geti kallað eftir þeim til þess að geta tekið afstöðu til þess hvort samþykka eigi tillöguna. Sama á almennt við ef upplýsingarnar hafa verulega þýðingu fyrir athugun þingsins eða þingnefndar á því hvort tilefni sé til að gagnrýna embættisstörf ráðherra. Annað kann að vera upp á teningnum ef með fyrirspurn er óskað upplýsinga sem eru háðar þagnarskyldu án þess að upplýsingaöflunin tengist fyrirbyggjandi máli.

Fleiri lögmatar ástæður geta verið fyrir því að leggja ekki tilteknar upplýsingar eða gögn fyrir Alþingi. Í Noregi hefur t.d. verið talið að Stórþingið geti ekki krafist aðgangs að þeim skjölum sem tekin hafa verið saman fyrir ríkisstjórnarfundum (R-notater). Sú afstaða er reist á því sjónarmiði að ríkisstjórnin þurfi að hafa frið til að fjalla innbyrðis um ólík sjónarmið um stefnumál sín.²⁷ Þessi afstaða hefur þó sætt gagnrýni og rök verið færð fyrir því að Stórþingið geti tekið annan pól í hæðina.²⁸ Óvissa ríkir einnig um aðgang Stórþingsins að vinnuskjöllum stjórnvalda (interne dokumenter) eins og minnisblöðum sem starfsmenn ráðuneytanna taka saman fyrir ráðherra. Þar hefur verið bent á að eftirlit þingsins beinist almennt ekki að ráðgjöf embættismanna eða vinnu þeirra heldur að embættisstörfum ráðherra enda ber hann ein ábyrgð á stjórnarathöfnun gagnvart þinginu. Hann á því almennt ekki að geta skellt skuldinni á mistök undirmanna sinna auk þess sem óheppilegt sé að embættismenn séu gagnrýndir milliliðalaust á vettvangi stjórnmalanna enda hafa þeir enga aðstöðu til að koma þar á framfæri skýringum sínum eða athugasemdum. Því sé almennt ekki ástæða til að þingið kalli

26 Þessi nálgun á sér hliðstæðu í Danmörku sbr. John Vogter og Jens Erik Stausbøll: „Tavs-hedspligt over for Folketinget“. *Juristen*. 1999, bls. 364-365. Í Noregi byggist upplýsingaskylda ráðherra á stjórnarskránni og nær til allra upplýsinga sem hafa verulega þýðingu fyrir mat Stórþingsins á tilteknu máli. Sama á við um upplýsingarétt þingmanna (innsýnsrett) samkvæmt f-lið 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þar sem um stjórnarskrárreglur er að ræða ganga þær framur þagnarskyldureglum og þær geta því ekki takmarkað upplýsingaskylduna og rétt þingmanna. Ef ráðherra er á annað borð skylt að leggja upplýsingar fyrir þingið felur það því ekki í sér brot á þagnarskyldu ef hann veitir þinginu upplýsingarnar. Sjá Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 740-741, 862-863 og 867-868. Eivind Smith nalgast þetta viðfangsefni með nokkuð öðrum hætti en kemst að hliðstæðum niðurstöðum, sbr. Eivind Smith: *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, bls. 181-191.

27 Eivind Smith: *Regjeringens opplysningsplikt*, bls. 208. Sömu sjónarmið liggja til grundvallar 1. tölul. 4. gr. íslensku upplýsingalaganna þar sem segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum nái ekki til fundargerða ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreina á ráðherrafundum og skjala sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi.

28 Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 836-839.

eftir upplýsingum um þessi atriði eða fari fram á aðgang að vinnuskjöllum stjórnvalda. Jafnframt hefur verið bent á að það geti haft skaðleg áhrif á samband embættismanna við ráðherra og þá ráðgjöf sem hann fær ef þingið getur kallað eftir þessum gögnum. Ráðherra kann að verða tregari að leita eftir ráðgjöf og embættismennirnir varkárari við að tjá honum afstöðu sína.²⁹

Hér á landi hefur ekki verið fjallað um þessi atriði í lögum eða á vettvangi lögfræðinnar. Aftur á móti var á Alþingi árið 2001 tekið á um hvort þingmenn gætu fengið upplýsingar um efni minnisblaðs sem starfshópur ríkisstjórnarinnar samdi um viðbrögð við dómi Hæstaréttar í Öryrkjamálinu svokallaða. Forsætisráðherra vísaði þar til þess að minnisblaðið hefði verið tekið saman fyrir fund ríkisstjórnarinnar um málið og benti á að í stjórnarsýslulögum og upplýsingalögum hefði verið talin ástæða til að verja gögn, sem tekin væru saman fyrir slíka fundi, fyrir aðgangi annarra til að skapa frið um þá umræðu sem fram færi á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Rétt væri að túlka inntak upplýsingaréttar Alþingis með hliðsjón af því. Að öðrum kosti væri grafið undan þeirri vernd sem þingið hefði sjálf fest í lög. Í niðurlagi á svari ráðherra sagði síðan orðrétt:

Þegar til þess er litið að Alþingi hefur þegar verið gerð grein fyrir efni minnisblaðs þessa í öllum meginatriðum og ríkisstjórnin hefur lagt fyrir Alþingi öll nauðsynleg gögn til að upplýst umræða geti farið fram um viðbrögð við dómi Hæstaréttar frá 19. desember sl. verða í ljósi þessarar niðurstöðu ráðuneytisins sem staðfest hefur verið á kærustigi, og með skírskotun til þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan ekki veittar frekari upplýsingar um efni umrædds minnisblaðs en þegar hafa komið fram.³⁰

Samkvæmt þessu var afstaða forsætisráðherra ekki aðeins reist á því að umrátt minnisblað væri undanþegið upplýsingarétti heldur einnig að þegar hefðu verið veittar fullnægjandi upplýsingar til að umræða gæti farið fram um málið á Alþingi. Þetta gefur ákveðna vísbendingu um að aðgangur Alþingis að vinnugögnum stjórnvalda sé ekki útilokaður. Hann verði hins vegar að meta m.a. í ljósi þess hvort nauðsynlegt sé að verða við beiðni um að leggja upplýsingarnar fram til að þingið geti fjallað um málið og tekið afstöðu í því.

3. UMFIJÖLLUN UM UPPLÝSINGASKYLDU Í ÍSLENSKUM STJÓRNSKIPUNARRÉTTI

Í allri þessari umfjöllun virðist gengið út frá því að upplýsingaskylda af einhverju tagi hvíli á ráðherrum gagnvart Alþingi. Sú skylda er

29 Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 843-856; Eivind Smith: *Regjeringens opplysningsplikt*, bls. 195-198 og 209.

30 Alpt. 2000-2001, A-deild, bls. 3876 (þskj. 904, 476. mál).

hins vegar fyrst og fremst sett í samhengi við upplýsingarétt þingmanna. Ráðherra beri með öðrum orðum að svara spurningum þingmanna með viðhlítandi hætti án undanbragða. Sumir telja að þessa skyldu þurfi að skoða í ljósi eðli hinnar pólitísku umræðu sem fram fer í þingsalnum. Bryndís Hlökkversdóttir bendir t.d. á að beiðni þingmanna um upplýsingar frá ráðherra sé „oft liður í pólitísku spili“ og virðist að nokkru leyti fallast á að það geti sett mark sitt á svar ráðherrans. En þar sem upplýsingar frá ráðherra eru jafnframt „naðursynlegur grundvöllur þess að þingið geti sinnt sínu lýðræðislega eftirlitshlutverki með framkvæmdarvaldinu“ má ætla að þetta sjónarmið geti ekki réttlætt villandi eða röng svör af hálfu ráðherra.³¹

Hvað sem þessum vangaveltum liður er ljóst að í fræðilegri umræðu hefur ekki verið komist að ákveðinni niðurstöðu um umfang og inntak upplýsingaskyldu ráðherra við Alþingi. Engin alvarleg tilraun hefur a.m.k. verið gerð til að setja fram almenn sjónarmið um hvar mörkin liggja í þessu efni. Þetta er í sjálfu sér eðlilegt þegar haft er í huga að í löggjöf er ekki finna vísbendingar um það atriði. Þá virðist ákveðinnar tilhneigingar gæta hér á landi að líta á samskipti þings og ráðherra fyrst og fremst í pólitísku ljósi en ekki lagalegu eins og nánar verður vikið að í næsta kafla.

4. FRUMVÖRP UM UPPLÝSINGASKYLDU RÁDHERRA

Árið 1993 lagði Páll Pétursson, þingmaður Framsóknarflokksins, fram frumvarp til breytinga á lögum um ráðherraábyrgð þar sem lagt var til að það varðaði ráðherra refsingu gæfi hann Alþingi rangar eða villandi upplýsingar eða leyndi þinginu upplýsingum sem hefðu verulega þýðingu við meðferð á máli á Alþingi. Í greinargerð kom fram að tillagan væri reist á sams konar ákvæði í dönsku ráðherraábyrgðarlögum. Bent var á að röng upplýsingagjöf eða villandi upplýsingar leiddu til óvandaðrar meðferðar mála og orsakaði „fullkominn trúnaðarþrest“ milli Alþingis og ráðherra.³²

Í umræðunni um málið var því velt upp hvers eðlis þessi upplýsingaskylda væri og hvort það væri nægilegt að ráðherra sætti pólitískri ábyrgð ef meiri hlutinn teldi hann vera að bregðast að þessu leyti. Forsætisráðherra, Davíð Oddsson, gaf tóninn með því að minna á að ráðherrar geti „ordíð að lúta pólitískri ábyrgð“. Yrðu þeir „margoft uppvisir að því að fara rangt með og vera ósannordir mjög þá mundi menn ekki fýsa að styðja þá“. Björn Bjarnason, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, tók upp þráðinn og hélt því fram að hér væri um pólitískt málefni að ræða „sem á kannski alls ekki

31 Bryndís Hlökkversdóttir, „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis“, bls. 81.

32 Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3716 (pskj. 621, 342. mál).

33 Alþt. 1992-1993, B-deild, bls. 8190 (31. mars 1993).

heima í lögum um ráðherraábyrgð eins og þau eru“.³⁴ Frumvarpinu var vísað til allsherjarnefndar en nefndarálit kom ekki.

Fjórum árum síðar (122. löggjafarþing) lögðu þrír þingmenn stjórnarandstöðunnar fram samhljóða frumvarp.³⁵ Það hlaut sömu örlög og fyrra frumvarpið, því var vísað til allsherjarnefndar en nefndarálit kom ekki. Frumvarpið var endurflutt á 126. löggjafarþingi en ekki náðist heldur að ljúka umfjöllun allsherjarnefndar um það.³⁶

Það er sammerkt með tillögunni og ábendingum Eiríks Tómassonar að leitað er fyrirmynda í dönsku ráðherraábyrgðalögum. Það kann að vera ein af ástæðunum fyrir því að tillögurnar hlutu ekki hljómgrunn. Ráðherraábyrgðalögin eru í eðli sínu refsilöggjöf. Hætta er á því að þingmenn stjórnarmeirihlutans þyki ekki fýsilegt að samþykkja tillögu sem tengir upplýsingaskyldu ráðherra við mögulega refsíbyrgð. Svar meiri hlutans er að benda á hina pólitísku ábyrgð og að þingið eigi útljá pólitískan ágreining með pólitískri umræðu, ekki með því að draga ráðherra til lagalegrar ábyrgðar. Í umræðunni komu ekki fram vísbendingar um að þingmenn teldu að lagaleg upplýsingaskylda hvíldi á ráðherra á ólögfestum grundvelli.

5. HVÍLIR UPPLÝSINGASKYLDU Á RÁDHERRA Á ÓLÖG-FESTUM GRUNDEVILLI?

Út frá siðferðislegu sjónarhorni orkar það ávallt tvímælis að reyna að fá aðra til að samþykkja eða hafna einhverju á forsendum sem maður veit að eru ófullnægjandi eða rangar. Þessi siðferðisregla kemur fram í löggjöf á ýmsum sviðum, einkum í tilvikum þegar sviksamleg háttsemi getur valdið tjóni eða miðar að því að afla mönnum gæða sem þeir eiga ekki tilkall til. Slík háttsemi er í ýmsum tilvikum refsiverð og varðar við almenn hegningarlög.³⁷ Samningar sem komið er á með svikum eru enn fremur ógildanlegir, sbr. 29. gr. laga nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa, og röng upplýsingagjöf í viðskiptum getur veitt kaupanda rétt til að beita vanefndaúrræðum gegn seljanda.³⁸ Röng upplýsingagjöf

34 Alþt. 1992-1993, B-deild, bls. 8192 (31. mars 1993). Sjá enn fremur Alþt. 1992-1993, B-deild, bls. 9399 (27. apríl 1993) þar sem Björn Bjarnason lýsti því yfir að hann hefði fyllst meiri efasemdum um að frumvarpið ætti rétt á sér „sérstaklega þetta ákvæði um rangar upplýsingar eða ósannindi hér í þingsalnum af hálfu ráðherra. Ég held að það sé einmitt það sem menn verði helst að deila um og takast á um á hinum pólitíska vettvangi og hér í þessum sal sé sá vettvangur og þingmerur eigi ekki að skjóta því máli til annarra.“

35 Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 853-855 (pskj. 96, 96. mál).

36 Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 3425-3426 (pskj. 821, 525. mál).

37 Sjá t.d. 3. tölu. 103. gr., 155. gr., 185. gr., 248. gr. og 250. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

38 Sjá m.a. 27. gr. og 37. gr. laga nr. 40/2002, um fasteignakaup, 17. gr. og 30. gr. laga nr. 50/2000, um lausafjárkaup og 16. og 26. gr. laga nr. 48/2003, um neytendakaup.

fyrir dómi er almennt einnig refsiverð, sbr. XV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Séu rangar upplýsingar lagðar fyrir stjórnvöld varðar það oft einnig viðurlögum.³⁹

Í öllum þessum tilvikum er við sett lög að styðjast. Beiti maður blekkingum eða lygum í öðrum tilvikum felur það oftast ekki í sér réttarbrót þó að það sé jafnan siðferðislega rangt. Þó er ekki hægt að útiloka að röng og ófullnægjandi upplýsingagjöf geti verið ólögæt þó að ekki sé við sett lög að styðjast enda kunna slíkar lagakröfur að byggjast á ólögfestum grundvelli.

Stjórnsmál og stjórnskipan ríkisins eru svið sem eru lögbundin að nokkru leyti. Að öðru leyti markast stjórnsmálin af pólitískum aðstæðum, hefðum og venjum. Akvarðanir um tiltekin atriði geta vissulega tekið á sig reglubundið mynstur sem fylgt er í þeirri trú að þannig eigi að leysa úr málum. Þar með geta myndast réttarvenjur á þessum vettvangi sem eru lagalega bindandi.⁴⁰ Það er þó engan veginn sjálfgefið og eðlilegt að fara varlega við að fullyrða að tiltekin framkvæmd hafi lagalega bindandi þýðingu. Sama á við þegar hugað er að því hvort regla geti átt stóð í meginreglum laga eða eðli máls.⁴¹

Það flækir lagalega greiningu á samskiptum þings og ráðherra að þau samskipti einkennast að mörgu leyti meira af ýmsum óskráðum, pólitískum samskiptareglum en réttarreglum.⁴² Af umræðunni á hinum pólitíska vettvangi hefur einnig mátt greina ákveðna tilhneigingu til að líta á þessi samskipti fyrst og fremst í pólitísku ljósi og áhersla lögð á að pólitískt aðhald á grundvelli þingræðisreglunnar veiti næga tryggingu fyrir því að ráðherrar komi fram af virðingu við þingið og í samræmi við vilja þess, sbr. kafla 4.

Alþingi er lýðræðislegur vettvangur þjóðkjörinna fulltrúa sem hefur það hlutverk að fjalla um sameiginleg hagsmunamál samfélagsins. Á þessu byggist íslensk stjórnskipan. Ljóst er að röng, villandi eða ónóg upplýsingagjöf til Alþingis getur haft áhrif á nið-

39 Sjá t.d. IX. kafla og 108. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og 59. gr. og 60. gr. laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar.

40 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 36-38. – Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering*, 3. útg. Kaupmannahöfn 2007, bls. 51-56.

41 Í Stjórnskipunarrétti eftir Gunnar G. Schram er talið að það geti reynt á svonefndar meginreglur laga og eðli máls á sviði stjórnskipunarréttar sem annars staðar. Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 40. Henrik Zahle getur þess enn fremur að „forholdets natur“ sem réttarheimild geti ýtt undir frjálislegra mat á efnahagslegum, pólitískum og menningarlegum þáttum. Það geti haft þýðingu á sviði stjórnskipunarréttar. Sjá Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I*, bls. 56-57.

42 Í Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitution*, bls. 43-50 er vikið að aðgreiningu og samspili lagalegra og pólitískra samskiptareglna (norm), skilgreiningu þeirra siðarnefndu og þýðingu þeirra í umfjöllun um eftirlit Stórþingsins með handhöfum framkvæmdarvaldsins. Í sama riti á bls. 683-688 er síðan vikið að því hvort upplýsingaskylda ráðherra sé reist á pólitískum eða lagalegum grunni og mismunandi afstöðu manna til þess.

urstöðu mála og þannig grafið undan þeim lýðræðislegu forsendum sem stjórnskipunin byggist á. Þess vegna má halda því fram að regla, sem banni ráðherra að haga upplýsingagjöf sinni til Alþingis á þennan hátt, sé mikilvæg siðferðisleg og pólitísk samskiptaregla sem eigi sér stóð í almennum kröfum til lýðræðislegra stjórnarháttá. Til þess að hún geti aftur á móti talist til réttarreglna þarf hún að öllum líkindum að hafa trausta föttestu í lögum eða í framkvæmd.

Skýrar upplýsingar liggja aftur á móti ekki fyrir um framkvæmdina að þessu leyti. Þau álitæfni sem upp hafa komið um upplýsingaskyldu ráðherra hafa ekki leitt til rannsókna innan þings eða utan eins og gerst hefur í nágrannalöndunum.⁴³ Eitt dæmi er þó þekkt þar sem þingmenn stjórnarandstöðunnar sökuðu ráðherra um ranga eða villandi upplýsingagjöf í óundirbúnum fyrirspurnartíma en meiri hlutinn komst að þeirri niðurstöðu að upplýsingagjöfin hefði verið fullnægjandi (*Lindarmálið*).

Þingmaður spurði viðskiptaráðherra í óundirbúnum fyrirspurnartíma 3. júní 1996 hvort það væri rétt sem fram hefði komið í fréttum, að tap Landsbankans vegna Lindar, sem var dótturfyrirtæki bankans, næmi á milli 600 og 700 millj. kr. og hvernig bankanum væri ætlað að ráða við þetta tap miðað við erfiða eiginfjárstöðu hans. Ráðherra svaraði m.a. að hann vissi ekki hvert tap Landsbankans væri á einstökum eignarfyrirtækjum bankans. Hann hefði heyrt í fjölmiðlum hvert tapið hefði verið vegna Lindar en hann treysti sér ekki til að fullyrða að þær upplýsingar væru réttar. Næstum tveimur árum síðar kom í ljós að ráðherra hafði verið búinn að kynna sér skýrslu Ríkisendurskoðunar um stöðu Landsbankans þegar málið kom til umræðu á Alþingi en í skýrslunni kom fram að bankinn hefði gengið í ábyrgðir fyrir Lind upp á 400 millj. kr. Hann kvaðst hins vegar ekki hafa getað staðfest eða hafnað því sem spurt var um, þ.e. að tapið hefði verið 600 til 700 millj. kr. Hann hefði ekki haft það greinargóðar upplýsingar um tapið. Tillaga kom frá stjórnarandstöðunni um að skipa rannsóknarnefnd samkvæmt 39. gr. stjórnarskrárinnar til að fara yfir málið þ.á. m. upplýsingagjöf ráðherra við Alþingi. Þeirri tillögu var vísað frá með rökstuddri dagskrá þar sem ráðherra hefði gert fullnægjandi grein fyrir samskiptum sínum við Alþingi út af málinu. Í skýringum ráðherra kom m.a. fram að hann hefði látið tvo hæstaréttarlögmenn skoða málið og þeir hafi komist að þeirri niðurstöðu að svar ráðherra í óundirbúnum fyrirspurnartíma í júní 1996 hefði „ekki verið rangt“ og honum raunar óheimilt að fjalla um

43 Mörg stór „skandal“-mál á Norðurlöndum hafa snúist einhverju eða öllu leyti um hvort ráðherra hafi gefið þinginu ófullnægjandi eða rangar upplýsingar. Eitt þekktasta málið, Tamilmálið í Danmörku, snerist í upphafi m.a. um ætluð brot forsætisráðherra, Poul Schlüters, og tveggja fyrrverandi dómsmálaráðherra, Eriks Ninn-Hansens og H.P. Clausens, á upplýsingaskyldunni þó að ekki hafi verið ákært út af því. Sjá Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 448-452. Í Noregi hafa flest stærstu málin af þessu tagi í seinni tíð snúist um ófullnægjandi upplýsingagjöf af hálfu ráðherra við þingið, þeirra á meðal Gardemoenmálið og Telianor-málið. Sjá Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitution*, bls. 763-782.

Þetta eina mál gefur tæplega tilefni til almennrar ályktunar um það hver afstaða Alþingis er til upplýsingaskyldu ráðherra. Í fyrsta lagi er óljóst hvert er eðli mælikvarðans „rétt/rangt svar“. Var hér um að ræða pólitíska samskiptareglu sem aðeins getur leitt til pólitískrar gagnrýni eða vantrausts? Eða var krafan reist á réttarreglu sem er lagalega bindandi? Í öðru lagi kemur svarið fram í óundirbúnum fyrirspurnartíma þar sem ekki er hægt að gera sömu kröfur til nákvæmni auk þess sem þar getur maður helst átt von á að ráðherra svari pólitískum spurningum (eða ásökunum) með pólitísku svari. Við þær aðstæður gefst síður tilefni til að skoða málið út frá kröfum um upplýsingaskyldu ráðherra. Í þriðja lagi var málið ekki tekið til alvarlegrar skoðunar heldur aðeins metið með hliðsjón af skýringum ráðherra og afgreitt á pólitískum forsendum. Þrátt fyrir þetta virðist málið gefa ákveðna vísbendingu um að ráðherra verði a.m.k. að gæta þess að skýra þinginu rétt frá þegar þingmenn beina spurningum að honum (sannleiksskylda).

6. UPPLÝSINGASKYLDU RÁÐHERRA Á ÖÐRUM NORDURLÖNDUM

Á öðrum Nordurlöndum eru jafnan einhver fyrirmæli ýmist í stjórnarskrá eða lögum um ráðherraábyrgð, þar sem gerðar eru ákveðnar kröfur til ráðherra um hvornig þeir eigi að standa að upplýsingagjöf til þjóðþinga ríkjanna. Þar fyrir utan kunna að gilda ýmsar pólitískar samskiptareglur sem taka á upplýsingagjöf ráðherra við þingin.

6.1 Danmörk

Almenn sannleiks- og upplýsingaskylda ráðherra kemur ekki fram í dönsku stjórnarskránni. Hins vegar segir í 2. mgr. 5. gr. dönsku ráðherraábyrgðarlaganna að það varði ráðherra refsíðabyrgð ef hann veitir þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða heldur upplýsingum leyndum í máli sem þingið hefur til meðferðar og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því.⁴⁵ Framsetningin er því neikvæð, þ.e. ákvæðið leggur bann við tiltekinni háttsemi, enda er ákvæðið refsí-

44 Alþt. 1995-1996, B-deild bls. 746-748 (3. júní 1996); Alþt. 1997-1998, A-deild, bls. 6066-6067 og 6177 (þskj. 1489 og 1552, 723. mál); Alþt. 1997-1998, B-deild, bls. 8135-8138 (5. júní 1998); Sjá nánari reitum í *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvöldum*, bls. 120-121.

45 Ákvæðið er svohljóðandi: „Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.“ Fjallað er um sannleiksskylduna í danski réttarfræmðing hjá Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 359-370.

ákvæði. Aftur á móti verður ekki aðeins lesið út úr ákvæðinu að ráðherra verði að láta það ógert að skýra þinginu rangt frá eða leggja fyrir það villandi upplýsingar, heldur hvílir viss frumkvæðisskylda á ráðherra. Þannig verður hann að gæta þess að leggja fyrir þingið allar þær upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á því máli sem til umfjöllunar er. Ekki virðist hins vegar skipta máli hvort málið er flutt að frumkvæði ráðherra eða annarra þingmanna eða hvers eðlis það er. Þannig virðist sama regla gilda um tillögur ríkisstjórnarinnar og svör ráðherra við spurningum frá þingmönnum.⁴⁶

6.2 Noregur

Árið 2007 var regla um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra sett í stjórnarskrá og í lög um ráðherraábyrgð í Noregi. Eðlilegt þótti að greina á milli skyldunnar, sem kemur fram í 82. gr. stjórnarskrárinnar, og refsíðabyrgðar ráðherra þegar hann vanrækir skylduna.⁴⁷ Samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu hvílir sú skylda á ríkisstjórninni að láta þinginu í té allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir umfjöllun um þau mál sem hún leggur fyrir þingið. Þá er ráðherrum óheimilt að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir þingið og stofnanir þess.⁴⁸ Í lögum um ráðherraábyrgð er síðan tekið fram að vanræksla ráðherra á upplýsingaskyldu sinni við þingið varði hann refsíðabyrgð.

Athygli vekur að ráðherra er einungis skylt að eiga frumkvæði að því að veita nauðsynlegar upplýsingar í málum sem ríkisstjórnin leggur fyrir þingið. Í þeim tilvikum er að sjálfsögðu einnig óheimilt að veita þinginu rangar eða villandi upplýsingar og því hvílir bæði á honum jákvæð og neikvæð skylda. Í öðrum tilvikum, t.d. þegar ráðherrar svara spurningum þingmanna, hvílir hins vegar aðeins neikvæð skylda á honum, að forðast að gefa rangt eða villandi svar.

6.3 Svíþjóð

Hvorki í stjórnarskrá Svíþjóðar (Regeringsformen) né í þingsköpum (Riksdagsordningen) er mælt sérstaklega fyrir um skyldur ríkisstjórnarinnar eða ráðherra í tengslum við upplýsingagjöf þeirra til

46 Annað mál er að ráðherra hefur heimild til að neita svara öðrum spurningum um fyrirspurnum samkvæmt 53. gr. stjórnarskrárinnar. Kjósi hann að svara, sem ráðherrar gera almennt, verður svarið hins vegar að vera rétt og tæmandi um það efni sem spurt er um. Sjá *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Ritsj. Henrik Zahle, Kaupmannahöfn 1999, bls. 265-267; Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I*, bls. 336-337; Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 361.

47 Dokument nr. 14 (2002-2003). *Rapport til Stortinget fra udevalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Oslo 2002, bls. 46.

48 Ákvæðið hljóðar svo: „Reggeringen skal meddele Stortinget alle de Oplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger. Intet medlem af Statsraadet maa fremlægge urigtige eller vildledende Oplysninger for Stortinget eller dets Organer.“

þingsins. Hins vegar er réttur þingnefnda til upplýsinga frá stjórnvöldum ríkur í Svíþjóð og skylda lögð á þau að veita svör. Þingmenn geta einnig beint spurningum og krafði ráðherra skýringa (frágör og interpellation) um öll opinber málefni.⁴⁹ Ekki virðist hins vegar vera vikið að sannleiksskyldu ráðherra í lögum.

6.4 Finnland

Í 47. gr. finnsku stjórnarskrárinnar, sem tók gildi árið 2000, er kveðið á um að þingið eigi aðgang að þeim upplýsingum frá ríkisstjórninni sem eru nauðsynlegar til að þingið geti fjallað um mál. Sú skylda er lögð á ráðherra að sjá til þess að þingnefndir og aðrar stofnanir þingsins fái tafarlaust nauðsynleg gögn og upplýsingar sem stjórnvöld hafa undir höndum. Jafnframt eiga einstakir þingmenn rétt til upplýsinga sem eru þeim nauðsynlegar út af þingstarfinu enda séu þær ekki háðar þagnarskyldu og varða ekki tillögur að fjárveitingum sem eru í undirbúningi. Ekki er vikið sérstaklega að sannleiksskyldu ráðherra í stjórnarskránni.

7. LÖGBUNDIN UPPLÝSINGASKYLDU RÁÐHERRA HÉR Á LANDI

7.1 Er ástæða til að binda skylduna í lög?

Hér að framan hefur því verið haldið fram að óvissa ríki um það hvort ólögfest regla gildi hér á landi sem leggur upplýsingaskyldu á ráðherra við þingið. Vísbendingar úr framkvæmd eru einfaldlega of fátæklegar til að ljá slíkri skyldu eitthvert inntak. En er einhver þörf á að viðmið á þessu sviði hafi lagagildi? Nægir ekki að hafa pólitíska samskiptareglu sem gerir hliðstæða kröfu til upplýsingagjafar ráðherra? Ef áhrifin eru þau sömu ætti ekki að skipta máli hvers eðlis reglan er.

Ákveðnar hættur fylgja því ef regla af þessu tagi er lögfest eða öðlast lagagildi á annan hátt. Það gæti takmarkað óhóflega pólitískt svigrúm ráðherra til að meta hvaða upplýsingar skipta máli fyrir þingið svo það geti tekið upplýsta afstöðu til mála. Þá er það viðhorf áberandi í samfélaginu að ef maður „brýtur lög“ sé það út af fyrir sig mikill álitshnekkir fyrir viðkomandi, þó að um smávægi-lega yfirsjón geti verið að ræða. Menn líta aftur á móti oft á vanrækslu, sem er „aðeins“ gagnrýniverð á pólitískum forsendum, ekki eins alvarlegum augum, jafnvel þó að slík mistök geti haft afdrifaríkar afleiðingar og vegi að grunnildum lýðræðislegra stjórnarháttá. Ef reglan fær lagagildi kann það að leiða til þess að ráðherrar upplýsi þingið um hvert smáatriði í öllum málum, óháð því hvort

49 Sjá gr. 12.1 og 12.5 í Regeringsformen og þó aðallega gr. 4.11 í Ríkisdagsordningen. Þá er fjallað um „interpellation og frága“ í 6. kafla í Ríkisdagsordningen.

það hafi einhverja þýðingu, bara til að koma í veg fyrir að þeir sæti ábyrgð fyrir brot á lögum. Það þjónar litlum tilgangi og gerir þingstörfin óskilvirkari.⁵⁰

Þessi sjónarmið eiga rétt á sér. Á móti má benda á að inntak pólitískrar samskiptareglu af þessu tagi og áhrif hennar eru alveg eins óljós og mögulegrar réttarreglu. Ekki er hægt að benda á skýra framkvæmd sem sýnir hvernig slík regla setur mark sitt á samskipti ríkisstjórnar og þingsins. Því er erfitt fyrir ráðherra og þingmenn að gera sér grein fyrir hvar mörkin liggja. Þetta skapar ákveðna hættu á að samskiptin einkennist af áróðursbrögðum þar sem mikilvægum upplýsingum er haldið leyndum. Upplýsingaréttur þingmanna, sem vissulega er til staðar, bætir hér úr skák en leysir ekki vandann. Ekki er tryggt að þingmenn stjórnarandstöðunnar búi yfir vitneskju sem komi þeim á sporið og fyrirfram ólíklegt að þingmenn meiri hlutans vilji koma ríkisstjórn sinni í vanda jafnvel þó að þeir viti um atriði sem ættu að vera liður í umræðunni en þykja ekki vera til framdráttar ríkisstjórninni.

Hið pólitíska aðhald sem felst í þingræðisreglunni veitir heldur ekki næga tryggingu fyrir því að ríkisstjórnir gæti þess að upplýsa þingið um þau atriði sem skipta máli. Hættan er sú að ríkisstjórnin telji sig einungis vera skuldbundna stjórnarmeirihlutunum sem veitir henni stuðning. Hún treystir honum, enda minni hætta á að hann „verði til vandræða“ þegar mál koma til afgreiðslu. Þetta getur leitt til þess að ráðherrar veiti þingmönnum stjórnarmeirihlutans allar nauðsynlegar upplýsingar en vanræki að leggja upplýsingar fyrir Alþingi í heild, þ.m.t. þingmenn stjórnarandstöðunnar. Það getur ekki talist eðlilegt í lýðræðislegu tilliti. Alþingi er ætlað að starfa sem einn vettvangur sem endurspeglar ólíkt litróf stjórnmalaviðhorfa í samfélaginu. Það er Alþingi sem fer með löggjafarvaldið og fjárveitingarvaldið og ályktar um önnur málefni, ekki stjórnarmeirihlutinn, og þar fer umræða fram fyrir opnum tjöldum sem gerir lýðræðislegt aðhald kjósenda mögulegt. Eigi einhver upplýsingaskylda að hvíla á ráðherra, hvort sem hún er pólitísk eða lagaleg, hlýtur hún að vera við Alþingi í heild, ekki við einstaka þingmenn eða hluta þeirra. Það stuðlar því að meiri réttindum minni hlutans ef slíkri skyldu yrði veitt lagagildi því þá er hún ekki eins háð pólitískum forsendum.⁵¹

50 Fredrik Sejersted: *Kontrol og konstitution*, bls. 717-718.

51 Í leiðbeinandi ályktun Evrópuráðsins nr. 1601/2008 um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar innan lýðræðislegra þinga (procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament) er m.a. bent á mikilvægi jafnræðis í aðgangi að upplýsingum. Í gr. 2.2.1 segir orðrétt: „opposition members have the right to information; opposition members and members of the majority are entitled to receive the same information from the government.“ Sjá einnig Fredrik Sejersted: *Kontrol og konstitution*, bls. 719.

Pegar á heildina er lituð verður hér talið ákjósanlegra að lögfesta ákveðna meginreglu um upplýsingaskyldu ráðherra fremur en að búa við ríkjandi óvissu.

7.2 Hversu ítarleg á reglan að vera?

Eins og sjá má af yfirferðinni í 6. kafla eru reglur um upplýsingaskyldu ráðherra á öðrum Norðurlöndum almennt ekki ítarlegar heldur hafa þær fyrst og fremst að geyma ákveðnar *vísireglur* sem kalla á að atvik og aðstæður séu metnar í hverju tilviki. Þetta dregur vissulega úr leiðsagnargildi reglunnar. Að öllum líkindum er þó óhjákvæmilegt að niðurstaða um hvort tilteknum upplýsingum skuli miðlað til þingsins ráðist að einhverju leyti af mati ráðherra á gildi þeirra fyrir þingið. Þingið getur síðan tekið afstöðu til þess hvort frekari upplýsinga er þörf eða endurmetið hvort upplýsingagöfin hafi verið fullnægjandi.

7.3 Hvers konar reglu er rétt að lögfesta?

Nágrannar okkar á Norðurlöndum hafa farið ólíkar leiðir að þessu leyti eins og fram hefur komið. Í Finnlandi er framsetning skyldunnar *jákvæð*, hún kemur fram í *stjórnarskrá* og í reglunni er ekki fjallað sérstaklega um afleiðingar ef út af skyldunni er brugðið. Í Danmörku er framsetningin hins vegar *neikvæð* og reglan tengd við *refsiábyrgð* í ráðherraábyrgðarlögum. Norðmenn fara milliveginn. Hér verður ekki gert upp á milli þessara leiða en bent á að í lang flestum tilvikum ættu vægari viðbrögð, eins og gagnrýnin ályktun þingsins eða vantraust, að vera nærtækari út af vanrækslu á upplýsingaskyldu en refsiábyrgð. Hins vegar verður að telja ólíklegt að Alþingi taki almennt á málum út af ætlaðri, ófullnægjandi upplýsingagjöf nema að unnt sé að styðjast við skýrari reglu. Þá er ekki útilokað að í mjög alvarlegum tilvikum kynni að reyna á refsiábyrgð ráðherra enda sé saknæmisskilyrðum fullnægt. Til þess þarf þá að kveða á um skylduna í lögum, en ekki endilega í lögum um ráðherraábyrgð, sbr. c-lið 8. gr. og b-lið 9. gr. laganna. Þá lýtur upplýsingaskyldan að grundvallaratriðum í samskiptum ríkisstjórnar og þingsins og því eðlilegt að efnisreglan komi fram í stjórnarskrá.

7.4 Tvíþætt regla

Í Noregi og Danmörku má skipta reglunni í tvo þætti, *sannleiksskyldu* annars vegar og *upplýsingaskyldu* hins vegar. Í Finnlandi er aðeins kveðið á um upplýsingaskyldu en líklegt að í því felist einnig krafa um að upplýsingarnar séu réttar.

Sannleiksskyldan er sett fram sem bannregla með almennu gildissviði bæði í Noregi og Danmörku. Þannig er ráðherra *óheimilt* að

veita þinginu rangar og villandi upplýsingar án þess að það sé takmarkað við tiltekin mál eða tilefni. Þessi krafa tekur því m.a. til upplýsinga sem ráðherra er ekki skylt að leggja fyrir þingið.⁵² Með röngum upplýsingum er átt við hrein ósannindi en erfiðara getur verið að skilgreina hvað átt er við með villandi upplýsingum. Það hefur verið talið að nokkuð mikið þurfi til að koma svo upplýsingagjöf teljist villandi í þessu samhengi. Helgast það einkum af því að framsetning mála á þessum vettvangi er oftast „lituð af pólitik“ sem stjórnarandstaðan verður að taka með í reikninginn.⁵³ Minni háttar mistök eða ónákvæmni teljast almennt heldur ekki til brota á sannleiksskyldunni.⁵⁴

Upplýsingaskyldan hefur þrengra gildissvið en sannleiksskyldan bæði í Danmörku og Noregi en um leið er vandasamara að framfylgja þeirri reglu. Þar er veitt leiðsögn um það í hvaða tilvikum ráðherra eigi að leggja upplýsingar fyrir þingið án þess að þingið fari fram á það. Mikilvægt er að hafa í huga að þar er ekki er gerð krafa um að ráðherrar haldi þinginu stöðugt upplýstu um stjórnarframkvæmdina eða vinnu ríkisstjórnarinnar. Í Danmörku, Noregi og Finnlandi er aðeins miðað við að ráðherra þurfi að leggja fram upplýsingar í tengslum við mál sem eru til meðferðar í þinginu.

Í Noregi er upplýsingaskylda ráðherra síðan takmörkuð við mál sem *ríkisstjórnin á frumkvæði* að. Ástæðan fyrir því er að í þeim tilvikum er ríkisstjórnin að leita eftir samþykki eða staðfestingu þingsins. Í þeim tilvikum skiptir það þingið miklu að fá fullnægjandi upplýsingar til að geta metið málið rétt. Þegar þingið á frumkvæði að málum er aftur á móti nærtækara að þingmenn kalli sjálfir eftir viðbrögðum og upplýsingum frá ráðherrum.⁵⁵ Þetta er skiljanleg nálgun en ekki endilega sjálfsgöð. Spurningin hér er hversu ríka ábyrgð ráðherrar eiga að bera á því að þingið taki afstöðu til þingmála almennt á forsvaranlegum grunni.

Þýðing upplýsinganna fyrir þingið skiptir einnig verulegu máli fyrir gildissvið upplýsingaskyldunnar. Hvergi er miðað við að það hvíli lagaleg skylda á ráðherra að leggja allar upplýsingar sem tengjast viðkomandi máli fyrir þingið. Í Noregi og Finnlandi er sú skylda afmörkuð við upplýsingar sem eru *naudsynlegar* fyrir þingið til að geta metið málið. Í Danmörku er vísað til þess að upplýsingaskyldan gildi um upplýsingar sem hafa *verulega þýðingu* fyrir mat þingsins á málinu. Með þessu er væntanlega ekki aðeins átt við upplýs-

52 Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 724.

53 Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 725; Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*, bls. 362-363.

54 Dokument nr. 14 (2002-2003), bls. 41.

55 Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 728-732; Dokument nr. 14 (2002-2003), bls. 44-45.

ingar sem myndu leiða til annarrar niðurstöðu legði ráðherra þær ekki fram. Sennilega liggja mörkin nokkru neðar. Hins vegar er talið mikilvægt að allar *staðreyndir* sem geta haft þýðingu fyrir mat þingsins komi fram óháð því hvort þær séu tillögu ríkisstjórnarinnar til framdráttar eða ekki. Upplýsingar um mismunandi *faglegt mat* sérfræðinga geta einnig fallið undir upplýsingaskylduna. Rétt er að meta það út frá því hvort um sérstaklega mikilvægar, faglegar röksemdir er að ræða. Þá getur skipt máli hvaðan hið faglega mat kemur. Hins vegar má ganga út frá því að ekki þurfi að upplýsa um ólíkt pólitískt mat manna.⁵⁶

7.5 Undantekningar

Ljóst er að ráðherra brýtur ekki gegn upplýsingaskyldu sinni ef honum er óheimilt að miðla viðkomandi upplýsingum til þingsins eða er heimilt að láta það ógert. Því skiptir miklu að skýra réttarstöðuna að þessu leyti sbr. umfjöllun í 2.3.3 kafla. Sé ráðherrum gert kleift að leggja upplýsingar fyrir Alþingi sem þagnarskyldureglur taka til gæti upplýsingaskyldan gilt um þær enda hafi þær verulega þýðingu fyrir mál sem er til meðferðar á Alþingi.

8. SAMANTEKT

Upplýsingaskylda ráðherra fjallar um skyldu ráðherra til að veita Alþingi fullnægjandi upplýsingar til að þingið geti metið þau mál sem koma til kasta þess. Í greininni er komist að þeirri niðurstöðu að óljóst sé hvort almenn skylda af þessu tagi hafi lagagildi hér á landi.

Annað gildir um upplýsingarétt þingmanna, sem á sér stoð í 54. gr. stjórnarskrárinnar. Með upplýsingarétti er átt við rétt þingmanna til að krefjast upplýsinga eða skýringa frá ráðherra. Þessi upplýsingaréttur er afmarkaður við opinber málefni sem má skilgreina sem sérhvert atriði sem tengist hlutverki eða starfsemi ríkisins. Þessi réttur sætir ákveðnum takmörkunum sem helgast af því að þingstórfin fara fram fyrir opnum tjöldum og þingmenn eru ekki bundnir almennri þagnarskyldu um viðkvæm málefni sem eiga samkvæmt lögum að fara leynt. Bent er á að með því að gera þinginu betur kleift að taka við slíkum upplýsingum gefist færi á að skoða beiðni um upplýsingar frá þingmönnum frá öðru sjónarhorni. Í stað þess að horfa til þess hvort halda eigi upplýsingunum leyndum fyrir almenningi getur aðgangurinn ráðist af hagsmunamati þar sem athugað er hversu mikla þýðingu upplýsingarnar hafa fyrir hlutverk og störf þingsins.

⁵⁶ Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon*, bls. 733-735; *Dokument nr. 14 (2002-2003)*, bls. 43.

Á öðrum Norðurlöndum er upplýsingaskylda ráðherra lögfest ýmist í stjórnarskrá eða lögum um ráðherraábyrgð. Færð eru rök fyrir því að ástæða sé til að gera það einnig hér á landi. Í greininni er bent á nokkur sjónarmið sem eðlilegt er að hafa í huga við lögfestingu slíkrar skyldu. Meðal þeirra atriða er að sennilega sé óhjákvæmilegt að slík regla sé háð ákveðnu mati (vísiregla) og að engin nauðsyn sé á því að hún sé tengd beint við mögulega refsiaábyrgð. Reglan geti verið tvíþætt, þ.e. kveðið á um sannleiksskyldu annars vegar, sem bannar ráðherra að leggja rangar eða villandi upplýsingar fyrir Alþingi, og upplýsingaskyldu hins vegar, þar sem ákveðnar kröfur eru gerðar til ráðherra að leggja fyrir Alþingi upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir þau mál sem þar eru til umfjöllunar.

HEIMILDASKRÁ:

Alþingistíðindi.

Ágúst Geir Ágústsson: „Upplýsingaréttur alþingismanna.“ *Lögmannablaðið*, 4. tbl. 2002, bls. 28-30.

Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson: *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Skipulag og starfshættir*. 1. bindi, ritstj. Sumarliði R. Ísleifsson, Reykjavík 2004.

Ásta Möller: „Um ráðherraábyrgð. 3. hluti: Hugmyndir um hvernig efla má eftirlit með framkvæmdarvaldinu.“ *Þjóðmál. Tímarit um stjórnmál og menningu*, vor 2006, bls. 73-78.

Bryndís Hlökkversdóttir: „Eftirlits- og rannsóknarhlutverk Alþingis – forsenda ráðherraábyrgðar“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI, Lagadeild*, (ritstj. Röbert R. Spanó), Reykjavík 2005, bls. 71-85.

Danmarks Riges Grundlov med kommentarer. ritstj. Henrik Zahle, Kaupmannahöfn 1999.

Dokument nr. 14. Rapport til Stortinget fra udvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Osló 2002.

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

Eiríkur Tómasson: „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI Lagadeild*, (ritstj. Röbert R. Spanó), Reykjavík 2005, bls. 117-142.

Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon. Statsrettlige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*, Osló, 2002.

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. 2. útg., Reykjavík 1999.

Jens Peter Christensen: *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn 1997.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. 2. útg., Reykjavík 1978.

Smíth, Eivind: *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*. Osló 1997.

Starfsskiptyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskiptyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotnum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999.

Vogter, John og Stausbøll, Jens Erik: „Tavshedspligt over for Folketinget.“ *Juristen*, 1999, bls. 353-365.

Zahle, Henrik: *Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering*. 3. útg., Kaupmannahöfn 2007.