

UMBOÐSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasiða: www.umbodsmadur.is

Reykjavík, 16. janúar 2017

Svandís Svavarsdóttir
formaður þingfloks
Vinstrihreyfingaráinnar - græns framboðs
Austurstræti 14
101 Reykjavík

I

Ég vísa til bréfs yðar, dags 9. janúar sl., þar sem þér komuð á framfæri við umboðsmann Alþingis ábendingu um meint brot þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarna Benediktssonar, á c-lið 6. gr. í siðareglum ráðherra. Í bréfinu er vísað til þess að ráðherrann hafi ákveðið að birta ekki skýrslu um aflandsfélög, sem tekin var saman að hans beiðni, fyrr en allnokkrum vikum eftir að hún lá fyrir. Bent er á að með því hafi skýrslunni verið haldið frá almenningsjónum í aðdraganda kosninga sem hafi eins og kunnugt er snúist að verulegu leyti um skattamál og skattaundanskot.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, skal umboðsmaður m.a. gæta þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Siðareglur ráðherra í síðustu ríkisstjórn voru samþykktar í ríkisstjórn 3. maí 2016 í samræmi við 2. mgr. 24. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Í inngangi reglnanna segir að þær séu settar í því skyni að efla traust á stjórnsýslunni. Síðan segir: „Siðareglurnar veita leiðsögn um það hvers konar framganga hæfir svo veigamiklu embætti en jafnframt gefa þær almennungi færi á að bera hegðun ráðherra saman við skráðar og útgefnar reglur. Hver og einn ráðherra gætir að því fyrir sitt leyti að farið sé eftir reglunum.“

Eins og þér vísið til í bréfi yðar er í inngangi reglnanna tekið fram að koma megi ábendingum á framfæri við umboðsmann Alþingis auk þess sem tekið er fram að sá sem telur sig hafa verið beittan rangsleitni samhliða broti á siðareglunum geti boríð fram kvörtun við umboðsmann. Það ákvæði siðareglunanna sem þér teljið að ráðherra hafi brotið gegn í þessu tilviki er í c-lið 6. gr. og hljóðar svo: „Ráðherra leynir ekki upplýsingum sem varða almannahag nema lög bjóði eða almannahagsmunir krefjist þess að öðru leyti. Ráðherra ber að hafa frumkvæði að birtingu slíkra upplýsinga sé hún í almannapágu.“

II

Eftir viðtöku á ábendingu yðar hef ég kynnt mér tilefni og efni umræddrar skýrslu og þá umfjöllun sem orðið hefur um tímasetningu á birtingu hennar í fjölmíðlum auk tiltekinna upplýsinga frá ráðuneytinu um þessi atriði. Þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra lýsti tilefni skýrslugerðarinnar svo þegar hann flutti Alþingi skýrslu um aðgerðir stjórnvalda vegna aflandsfélaga 4. maí 2016:

„Í öðru lagi verður sérstöku teymi með aðkomu utanað-komandi sérfræðinga falið að gera mat á umfangi fjármagnstil-færslna og undanskota á aflandssvæðum samhliða því að áætla tekjutap hins opinbera af slíkri starfsemi. Segja má að þetta sé ekki ósvipuð hugmyndafræði og birtist í tillögu sem liggur fyrir þinginu frá þingmönnum Vinstrri grænna. Við höfum skyldur til þess að draga fram og skýra hvort umfang skattsvikanna var. Hvert er umfang vandans? Hversu mikið tapast? Hversu algengt var að þetta félagaform, þessi lönd, þessi svæði, væru nýtt til þess að skjóta sér undan íslenskum lögum? Það finnst mér sjálfsagt og eðlilegt að kanna. Mér finnst það frumskylda okkar að gefnu þessu tilefni núna að taka það út sérstaklega og verður það meginverkefni þessa sérstaka teymis sem ég hyggst fela þetta hlutverk þannig að við getum haft betri grundvöll undir umræðu um umfang vandans.

[...]

Eg hef væntingar til þess að hægt sé að setja þetta í mikinn forgang og að niðurstöðurnar gætu legið fyrir sem fyrist, helst um mitt þetta ár. En ég verð samt að segja eins og er að maður rennir aðeins blint í sjóinn með það hversu mikla tíma-pressu raunhæft er að setja starfshópnum.“

Samkvæmt því sem fram hefur komið við athugun mína skilaði sá starfshópur sem vann að skýrslunni henni til ráðuneytisins 13. september sl. og í framhaldinu var unnið að yfirlestri og leiðréttiingu á texta hennar. Fyrirhugað var að ráðherra fengi kynningu á skýrslunni 28. september sl. en fresta varð því til miðvikudagsins 5. október sl. Á mánudeginum 10. október sl. greindi þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra frá því á Alþingi að hann myndi á næstu dögum skila þeirri skýrslu sem hann hefði boðað sl. vor og lýst var hér að ofan. Ég skil þær upplýsingar sem fram hafa komið í málínus að í framhaldi af framangreindum þingfundi hafi ráðherra ákveðið að fresta birtingu skýrslunnar í ljósi þess að viðræður stóðu yfir á milli þingflokkja um þinglok vegna boðaðra alþingiskosninga 29. október sl. Þannig hafi verið naumur tími til að koma skýrslunni til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd þingsins en ráðherrann fyrrverandi hefur tekið fram að hann hafi miðað við að skila skýrslunni til þingnefndarinnar. Fundum Alþingis var frestað 13. október sl. og nýtt þing kom saman 6. desember sl. Skýrsla starfshóps um eignir Íslendinga á aflandssvæðum og tekjutap hins opinbera var birt á heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins 6. janúar sl. og í frétt um skýrsluna kom fram að hún hefði verið send efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis til umfjöllunar og þóknanlegrar meðferðar.

Dráttur á birtingu skýrslunnar var m.a. til umfjöllunar í sjónvarpsþættinum Kastljósi á RÚV að kvöldi 11. janúar sl. Þar sagði Bjarni Benediktsson, fyrrverandi fjármála- og efnahagsráðherra, m.a. eftirfarandi:

„Eftir á að hyggja þá hefði ég ekki átt að láta það trufla mig að það væru einn tveir dagar eftir af þinginu þegar ég stóð í þessari stöðu og það hefði verið langbest að koma skýrslunni bara inn til þingsins þrátt fyrir að þingið væri á leiðinni heim. Það hefði þá verið hægt að birta hana o.s.frv. Ég held að það hafi verið mistök af minni hálfu eftir á að hyggja.“

Eins og ofangreind ummæli fyrrverandi fjármála- og efnahagsráðherra bera með sér liggur fyrir að hann hefur nú lýst þeirri afstöðu sinni að hann telji það hafa verið mistök af sinni hálfu að koma skýrslunni ekki til Alþingis áður en fundum þess var frestað í október sl. og láta vera að birta hana þá. Í framhaldi af hinum tilvitnuðu orðum hér að fram lýsti ráðherrann því hvernig hann teldi að skýrslan hefði getað og geti rennt traustari stoðum undir umræðu um þessi málefni.

Ábending yðar til míni lýtur að því að ráðherra hafi með þeim drætti sem varð á birtingu skýrslunnar brotið gegn c-lið 6. gr. siðareglna ráðherra í síðustu ríkisstjórn. Sá ráðherra sem ábendingin beindist að hefur nú fallist á að það hafi verið mistök af hans hálfu að birta ekki skýrsluna mun fyrr og þá áður en gengið var til alþingiskosninga í október sl. Ég tel líka ljóst að orð hans í áðurnefndum Kastljóspætti um hvernig birting skýrslunnar hefði getað og geti rennt traustari stoðum undir umræðu um það málefni sem hún fjallar um sé til marks um að það sé ekki ágreiningur um að þær upplýsingar sem koma fram í skýrslunni varði almannahag og þá bæði um umfang þeirrar starfsemi sem þar er lýst og þær lagareglur sem þar komu við sögu. Slíkar upplýsingar eru einmitt til þess fallnar að vera grundvöllur upplýstrar umræðu í samféluginu, stefnumörkunar af hálfu t.d. stjórnsmálaflokka og ákvarðanatöku þeirra sem hafa áhrif á skipan þessara mála til framtíðar, þ.m.t. kjósenda. Ég minni líka á að í þessu tilviki var um að ræða skýrslu sem unnin var með aðkomu fulltrúa ýmissa stjórnvalda og ekki liggur annað fyrir en að skýrslunni og þeim upplýsingum sem þar var safnað saman hafi fyrst og fremst verið ætlað að „draga fram og skýra hvert var umfang“ þeirra mála sem skýrslan fjallaði um og skapa þannig „betri grundvöll undir umræðu um umfang vandans“ svo vísað sé til orða fyrrverandi ráðherra á Alþingi 4. maí 2016 sem tekin voru upp hér að framan.

Umræddar siðareglur ráðherra eru settar í því skyni að efla traust á stjórnsýslunni og frávik frá þeim viðmiðunum sem þar koma fram eru til þess fallin að rýra þetta traust. Þegar gætt er að eðli siðareglna og þeirri leiðsögn sem þeim er ætlað að vera ráðherrum í starfi skiptir líka mali hver eru viðbrögð þeirra þegar álitamál

rísa um hvort staðið hafi verið að málum í samræmi við þær reglur sem ráðherrar hafa sjálfir sett sér. Ég tel að í ljósi þeirra við-bragða sem nú liggja fyrir af hálfu fyrrverandi fjármála- og efna-hagsráðherra sé ekki tilefni til þess að ég taki það atriði sem ábending yðar hljóðar um til frekari athugunar á grundvelli hennar.

III

Ég tel rétt að lokum að taka fram að ég hef á undanförnum árum staðnæmst við ýmis tilvik sem ég hef rekist á í starfi mínu sem umboðsmaður Alþingis og í frásögnum fjölmíðla þar sem tregðu hefur gætt af hálfu fyrirsvarsmanna í stjórnsýslunni, þ.m.t. ráðherra, að veita upplýsingar um einstök mál eða gögn sem safnað hefur verið hjá þeim. Einkum hefur þetta lotið að beiðnum fjölmíðla um aðgang að slíkum gögnum og einnig eru dæmi um að kjörnir fulltrúar bæði á Alþingi og í sveitarstjórnum hafi átt í erfiðleikum með að fá slikan aðgang. Þessi mál urðu mér tilefni til þess að stofna til sérstaks frumkvæðismáls á árinu 2011 og ég hafði þá m.a. í huga viðbrögð stjórnvalda þegar óskað hafði verið eftir upplýsingum um kostnað íslenska ríkisins af gerð tiltekins samnings vegna svonefnds Icesave-máls. Á þeim tíma sem þetta mál kom upp voru nýjar siðareglur ráðherra nr. 360/2011 að taka gildi en þær höfðu að geyma samhljóða ákvæði og voru í c-lið 6. gr. þeirra siðareglna ráðherra sem ríkisstjórnin samþykkti í maí sl. Þær gat því sjálfstætt reynt á hvaða kröfur leiddi af siðareglunum vegna upplýsinga sem „varða almannahag“. Tafir urðu á meðferð þess sérstaka máls sem nefnt var hér að framan innan stjórnerfisins og þegar endanleg niðurstaða þess lá fyrir var ljóst að stefnt væri að samþykkt nýrra upplýsingalaga á árinu 2012 sem síðan varð raunin með lögum nr. 140/2012 í desember 2012. Þessi lög skerptu á skyldum stjórnvalda til þess að láta í té upplýsingar bæði samkvæmt beiðni og að eigin frumkvæði. Til viðbótar hefur síðan komið aukin áhersla á gagnsæi í störfum stjórnvalda og þær með bætt aðgengi borgaranna og fjölmíðla að upplýsingum í stjórnsýslunni. Nú síðast sér þessa stað í stefnufir-lýsingu núverandi ríkisstjórnar frá 10. janúar sl. þær sem m.a. kemur fram að upplýsingaskylda opinberra aðila gagnvart almenningi verði eflað og ríkisstjórnin muni í öllum störfum sínum hafa í heiðri góða stjórnarhætti og gagnsæja stjórnsýslu.

Ástæða þess að ég taldi rétt að taka þessi mál til athugunar að eigin frumkvæði var einkum það viðhorf fyrirsvarsmanna stjórnvalda sem ég tel að hafi birst í ýmsum þeirra mála sem ég hef staðnæmst við um að það sé þeirra að ákveða hvaða upplýsingar eru birtar og þá sérstaklega hvenær. Ég hef þó talið ástæðu til að ætla að dregið hafi úr þessu viðhorfi og þá m.a. í kjölfar nýrra reglna í upplýsingalögum og siðareglum og breyttra viðhorfa almennt til aðgengis almennings að upplýsingum um starfsemi opinberra aðila. Þær upplýsingar sem ég hef aflað vegna athugunar minnar og ábendinga sem

mér hafa borist, þ.m.t. vegna þess máls sem er tilefni þessa bréfs, leiða að mínu áliti í ljós engu að síður að enn er þörf á að umboðsmaður Alþingis dragi fram hvaða skyldur hvíla á stjórnvöldum að þessu leyti og lýsi viðhorfi sínu til þess hvernig beri að túlka tiltekin ákvæði þeirra laga og reglna sem fjalla um þessi mál, og þá ekki síst með tilliti til þess fyrirvars almannahagsmunu sem stjórnvöld fara með og þátttöku almennings í umræðu um þau mál og stefnumörkun. Hjá embætti mínu er nú unnið að afgreiðslu á áðurnefndu frumkvæðismáli og ég vænti þess að niðurstaða þess geti legið fyrir eigi síðar en í mars nk. Ég tek að síðustu fram að vegna þeirrar vinnu hef ég ákveðið að óska eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um tiltekin atriði vegna samantektar og birtingar á áðurnefndri skýrslu. Afrit af því bréfi fylgir hér með en nánar verður fjallað um þessar upplýsingar að því marki sem þær gefa tilefni til í lokaafgreiðslu frumkvæðismálsins.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson

