

ÁLIT RÁÐGEFANDI NEFNDAR
SKV. 16. GR. SIÐAREGLNA FYRIR ALÞINGISMENN

1.

Beiðni um álit.

Ráðgefandi nefnd skv. 16. gr. siðareglna fyrir alþingismenn (siðanefnd) hefur borist erindi forsætisnefndar, dags. 4. febrúar 2019.

Tilefnið er erindi átta þingmanna til forsætisnefndar, dags. 3. desember 2018, um meint brot þingmannanna Önnu Kolbrúnar Árnadóttur, Bergþórs Ólasonar, Gunnars Braga Sveinssonar, Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar, Karls Gauta Hjaltasonar og Ólafs Ísleifssonar á siðareglum. Erindið lýtur að því að þingmennirnir hafi á meðan þingstörf stóðu yfir 20. nóvember 2018 rætt „um aðra þingmenn og fleira fólk með ósæmilegum og niðrandi hætti eins og greint hefur verið frá í fjölmiðlum“.

Í erindi sínu óskar forsætisnefnd eftir því að siðanefnd veiti álit á:

- i. hvort umrætt hátterni falli undir gildissvið siðareglna eins og því er lýst í 2. gr. þeirra og
- ii. hvort ákvæði d-liðar 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna geti haft víðtækara gildissvið en leiða má af 2. gr. siðareglna. Að svo miklu leyti sem málavextir kunna að varða við þau ákvæði er jafnframt óskað álits á því hvort það hafi sérstaka þýðingu í málinu.

2.

Málsmeðferð.

Siðanefnd hefur fjallað um málið á fundum sínum. Með bréfi dags. 7. febrúar sl. veitti siðanefnd framangreindum þingmönnum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og var frestur gefinn til 17. febrúar sem síðan var framlengdur til 18. febrúar. Umsögn Karls Gauta og Ólafs barst 18. febrúar 2019. Anna Kolbrún, Bergþór, Gunnar Bragi og Sigmundur Davíð sendu ekki umsögn til siðanefndar. Siðanefnd fékk þó afrit af umsögn þeirra til 7. varaforseta forsætisnefndar vegna bréfa hans til þeirra, dags. 4. og 7. febrúar sl., en í niðurlagi umsagnarinnar kom fram að afrit af henni yrði sent formanni siðanefndar og ritara en afritið barst þeim ekki og fékk því siðanefnd afhent afrit frá skrifstofu Alþingis.

Í umsögn sinni rekja Karl Gauti og Ólafur forsögu og gildissvið siðareglna. Segja þeir að málið snúist um hvort einkasamtal tveggja eða fleiri alþingismanna, sem ekki sé ætlað öðrum, geti við einhverjar aðstæður talist hluti af opinberri framgöngu þingmanna og snert skyldur þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa.

Þeir hafna því að einkasamtöl sem þeir eiga sín í milli eða við aðra þingmenn, og ekki séu ætluð öðrum, geti talist fela í sér opinbera framgöngu þeirra sem alþingismanna. Telja þeir 2. gr. siðareglna girða fyrir að ákvæði reglnanna geti átt við um einkasamtöl. Jafnframt hafna þeir því að hlerun, upptaka og miðlun einkasamtals breyti eðli þess úr því að vera einkamál í það að teljast opinber framganga þeirra sem samtalið áttu.

Sú umræða sem málið fjalli um hafi verið einkasamtal og átt sér stað á veitingastofu í nágrenni Alþingis. Það skipti ekki máli þó að þingfundur hafi staðið yfir þar sem alkunna er að

Þingmenn eigi í hvers konar samtölum innan og utan þinghúss ef þeir eru ekki þátttakendur í umræðum í þingsal eða á nefndafundum.

Um ákvæði 5. gr. segja þeir að það hafi verið sett til að segja fyrir um hvað felist í að vera þjóðkjörinn fulltrúi. Ákvæði 2. gr. takmarkist þó við opinbera framgöngu og snerti skyldur þingmanna sem þjóðkjörinna fulltrúa en einkasamtal þeirra hafi ekki verið þáttur í skyldum þeirra sem þingmanna.

Að lokum segja þeir ekki þurfa að fjalla um 8. gr. siðareglna þar sem hún segi til um háttsemi sem þingmenn skuli ekki sýna innan veggja Alþingis.

Í umsögn Önnu Kolbrúnar, Bergþórs, Gunnars Braga og Sigmundar Davíðs er rætt um friðhelgi einkalífs. Stjórnarskráin verndi rétt manna til að láta í ljós skoðanir sínar, ekki síst í friðhelgi einkalífs síns. Slík tjáning varði enga aðra, aðeins samvisku þess sem lætur hana í ljós. Með því að tjá hugsanir sínar í friðhelgi sé t.d. unnt að tjá reiði til að losa um hana, til að fíflast og tjá spaugilegar hliðar á annars erfiðum málum, til að brýna sig til átaka um viðkvæm mál og jafnvel greina frá óvinsælum skoðunum o.s.frv. Stjórnámálamenn hafi ekki síður þörf fyrir þetta en aðrir og jafnvel enn frekar. Sú friðhelgi sem jafnan ríki um einkasamtöl geri það að verkum að menn telji sig síður þurfa að gæta varfærni þar en annars staðar. Tungumálið verði kryddaðra, galgopaháttur geri fremur vart við sig og hvers kyns aulahumor og fíflangur. Þótt þeir séu þingmenn eigi þeir rétt til að tjá hugsanir sínar með þeim hætti sem þeim sýnist í einkasamtölum.

Að því er gildissvið siðareglna varðar hafna þeir því að háttsemin sem um ræðir falli undir siðareglur í ljósi 2. gr. reglnanna. Þá hafna þeir því jafnframt að d-liður 1. mgr. 5. gr. siðareglna geti náð umfram gildissvið reglnanna eins og það endurspeglast í ákvæði 2. gr.

Á fundum sínum ræddi siðanefnd ýmis sjónarmið varðandi túlkun gildissviðs siðareglna alþingismanna. Í þeim tilgangi að varpa ljósi á inntak umræddra ákvæða um gildissvið þeirra var upplýsinga leitað í fræðiritum og innlendri og erlendri dómaframkvæmd. Siðanefnd hafa einnig borist upplýsingar um siðareglur norrænna þinga. Þing Norðmanna¹ og Svía² hafa sett sér siðareglur. Í Finnlandi gilda ekki sérstakar siðareglur. Finnar eiga þó leiðbeiningar frá 2017 um hvernig eigi að koma í veg fyrir óviðeigandi meðferð og áreitni. Eftir því sem siðanefnd kemst næst hefur ekki borið að höndum sambærilegt mál þar og hér er til umfjöllunar. Í Noregi hefur það orðið að álitamáli nokkrum sinnum hvað þingmenn gera í frítíma sínum og hvað þeir aðhafast á samskiptamiðlum. Þá reis nýlega mál í Svíþjóð vegna óviðeigandi hegðunar þingmanns.

¹ Norsku siðareglurnar á norsku (<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Etisk-veileder-for-stortingsrepresentantene/>) og ensk þýðing þeirra (<https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Ethical-Guidelines-for-Members-of-the-Storting-including-Substitute-Members-when-in-attendance-/>).

² Sænsku siðareglurnar (<https://www.riksdagen.se/globalassets/08.-sa-funkar-riksdagen/ledamoternas-villkor/en-uppforandekod-for-ledamoterna.pdf>).

3.

Um siðareglur fyrir alþingismenn.

Siðareglur fyrir alþingismenn voru settar með þingsályktun nr. 23/145. Siðareglurnar eru byggðar á siðareglum Evrópuráðsþingsins. Sum ákvæði þeirra hafa verið staðfærð þar sem þau áttu ekki við á Alþingi en önnur eru íslensk þýðing þeirra.

Samkvæmt 1. og 2. gr. siðareglna taka þær til alþingismanna og starfa þeirra og fela í sér viðmið um háttarni þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa. Tilgangur þeirra er að efla gagnsæi í störfum alþingismanna og ábyrgðarskyldur þeirra, svo og tiltrú og traust almennings á Alþingi. Reglurnar gilda um alþingismenn við opinbera framgöngu þeirra og snerta skyldur þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa. Samkvæmt 3. gr. reglnanna koma ákvæði þeirra til fyllingar skyldum sem alþingismenn hafa samkvæmt stjórnarskrá, þingsköpum og úrskurðum forseta Alþingis um góða reglu.

Í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri, sem var samþykkt sem þingsályktun nr. 23/145, segir að reglurnar séu ekki takmarkaðar við hin eiginlegu störf þingmanna, þ.e. þingstörf eða nefndastörf, heldur eigi þær einnig við um annað háttarni þingmanna sem leiða megi af hlutverki þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa. Fram kemur að ekki beri að skilja reglurnar þannig að þær feli í sér réttarreglur um skyldur þingmanna, heldur séu þær almenn umgjörð fyrir hegðun eða háttarni þingmanna sem almennt megi vænta af þeim sem þjóðkjörnum fulltrúum. Þá kemur fram að viðmið sem sett séu með siðareglum auðveldi þingmönnum að viðhalda og efla tiltrú á störf þeirra og traust almennings á Alþingi.³ Þá segir í nefndaráliti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að siðareglur feli fyrst og fremst í sér skráningu á viðteknum siðferðilegum viðmiðum. Þær takmarki ekki tjáningarfrelsi þingmanna til að taka þátt í störfum þingsins og almennri stjórn málaumræðu eða stjórnarskrárvarið málfrelsi þeirra.⁴

Í 5. gr. siðareglna er að finna upptalningu á þeim meginreglum sem eiga við um háttarni alþingismanna sem þjóðkjörinna fulltrúa. Í skýringum við ákvæðið segir að stafliðirnir hafi ekki að geyma nákvæma útlistun á háttarnisskyldum þingmanna heldur ráðist inntak þeirra nánar af atvikum hverju sinni.

Í a-lið 1. mgr. 5. gr. segir að alþingismenn skuli rækja störf sín af ábyrgð, heilindum og heiðarleika. Um er að ræða gildi sem hafa skírskotun til háttarnis þjóðkjörinna fulltrúa. Merking þessara gilda fær nánara inntak þegar þau eru skoðuð með hliðsjón af b-g-lið, 1. mgr. ákvæðisins og reglum um háttarnisskyldur þingmanna skv. 7.–14. gr. reglnanna.

Með 7. gr. siðareglna er lögð sú skylda á þingmenn að þeir sýni Alþingi, stöðu þess og störfum virðingu í öllu háttarni sínu. Í skýringum við ákvæðið segir að tilgangur þess sé að vernda orðspor Alþingis. Margs konar háttarni þingmanns geti fallið hér undir. Þingmaður geti til að mynda kastað rýrð á Alþingi með háttarni sem telst ósiðlegt eða ólöglegt eða er talið óviðeigandi af hálfu þingsins. Almennt megi þó segja að um sé að ræða framkomu sem sé í andstöðu við skyldur þjóðkjörinna fulltrúa sem starfa í almannapágu. Hér undir geti til að mynda fallið ósæmileg framkoma eða endurtekin vanvirðing er lýtur að kynferði, kynþætti eða trúarbrögðum eða óviðeigandi notkun á aðstöðu eða búnaði þingsins í þágu annarra

³ 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 115, 115. mál.

⁴ 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 872, 115. mál.

einstaklinga eða lögaðila.⁵ Þá kom fram í máli flutningsmanns tillögu til þingsályktunar, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 18/148, að siðareglunum væri ætlað að stuðla að heilbrigðu starfsumhverfi þjóðkjörinna fulltrúa og um leið að því að þingmenn bæru virðingu fyrir starfi sínu, samherjum sínum og mótherjum og öðrum, þ.m.t. þeim sem erindi ættu inn á starfsvettvang þeirra og gagnvart þeim sem þingmenn ættu í samskiptum við í störfum sínum utan þings.⁶

Í 8. gr. siðareglna segir að þingmenn skuli ekki sýna öðrum þingmönnum, starfsmönnum þingsins eða gestum kynferðislega eða kynbundna áreitni, leggja þá í einelti eða koma fram við þá á annan vanvirðandi hátt. Markmið ákvæðisins er að fram komi með skýrum hætti að gildandi siðareglum alþingismanna sé ætlað að stuðla að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi innan þings þar sem hvers konar áreitni, kynferðislegri eða kynbundinni, og annarri vanvirðandi framkomu sé afdráttarlaust hafnað. Er þá vísað til hátternis þingmanns gagnvart öðrum þingmönnum, starfsmönnum Alþingis og gestum í starfi hans á Alþingi.

Siðanefnd hefur með álit sínu 19. mars 2018 talið að efni siðareglna taki ekki aðeins til háttsemi innan húsakynna Alþingis. Efni þeirra taki til háttsemi óháð því hvar alþingismenn eru að störfum, m.a. á fundum utan Alþingis, jafnt á landsbyggðinni sem erlendis.

4.

i. Afmörkun álitaefnis.

Verkefni siðanefndar er að láta forsætisnefnd „í té ráðgefandi álit á því hvort hátterni umræddra þingmanna á veitingastofunni Klaustri 20. nóvember 2018, falli undir opinbera framgöngu þeirra og snerti skyldur þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa“, sbr. 2. gr. siðareglna. Álit þetta snýst því ekki um hvort umrætt hátterni feli í sér brot á siðareglum heldur afmarkast af því hvort almennt falli hátterni af því tagi sem hér um ræðir undir gildissvið siðareglna. Jafnframt vill siðanefnd taka fram að umfjöllun hennar felur ekki í sér álit á lögmati upptökunnar sem gerð var af samræðum þingmannanna. Umfjöllunin byggist á því að þær hafa í reynd orðið opinberar.

Hvort siðareglur alþingismanna eiga við um úrlausnarefni siðanefndar eins og það hefur verið afmarkað telur siðanefnd ráðast af því hvort um „opinbera framgöngu“ í skilningi reglnanna sé að ræða. Sömuleiðis ræðst það af inntaki þess að reglurnar „taki til starfa“ alþingismanna, feli í sér „viðmið um hátterni þeirra“, „snerti skyldur þeirra“ og „leiði af hlutverki þeirra“ sem þjóðkjörinna fulltrúa.

ii. Hlutverk þjóðkjörinna fulltrúa og viðmið um háttsemi.

Alþingismenn eru handhafar löggjafarvalds í umboði þjóðarinnar, þeir gegna trúnaðarstöðu gagnvart almenningi og njóta stöðu sinnar vegna sérstakra réttinda og bera skyldur umfram aðra. Siðareglurnar sem þeir hafa sett sér fela í sér skráningu á markmiðum, gildum og venjum sem þjóðkjörnum fulltrúum ber að fylgja og setja fram viðmið sem eru til þess fallin að efla gagnsæi í störfum þingsins og tiltrú og traust almennings á Alþingi. Ákvæði siðareglanna mynda þannig almenna umgjörð um hegðun eða hátterni þingmanna sem almennt má vænta af þeim sem þjóðkjörnum fulltrúum.

⁵ 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 115, 115. mál.

⁶ <https://www.althingi.is/alttext/raeda/148/rad20180426T150721.html>

Eins og fram hefur komið segir í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 23/145, að gildissvið siðareglanna takmarkist ekki við hin eiginlegu störf þingmanna, þ.e. þingstörf eða nefndastörf. Þær gildi einnig um hegðun eða háttarni þingmanna sem leiða megi af hlutverki þeirra eða vænta af þeim sem þjóðkjörnum fulltrúum. Í greinargerðum eru ekki frekari skýringar á því hvað felist í hlutverki alþingismanna sem þjóðkjörinna fulltrúa, t.d. hvort háttsemi utan þinghúss sé bundin við „störf þeirra“, hvort unnt sé að afmarka „störf þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa“ og þá hvernig. Ekki eru heldur skýringar á því hvað felst í hugtakinu *opinber framganga*.

Eins og fram hefur komið eru siðareglurnar byggðar á siðareglum Evrópuráðsþingsins. Í gildissviðsákvæði þeirra segir: „This code applies to members in all aspects of their public life relevant to their duties as members of the Parliamentary Assembly.“ Í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 23/145, er aðdragandi setningar siðareglna rakinn. Þar kemur fram að forseti Alþingis hafi ákveðið að horft yrði til siðareglna Evrópuráðsþingsins og óskað eftir að kannað yrði hvort samkomulag gæti náðst um að láta þær reglur gilda, að breyttu breytanda, sem siðareglur þingmanna á Alþingi, a.m.k. fyrst um sinn.⁷ Þessi uppruni gefur til kynna að ekki hafi verið gætt nægilega að undirbúningi þeirra með þeim hætti sem almennt má gera kröfu um þegar siðareglur eru settar. Má benda á sjónarmið sem koma fram í umsögnum Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands og laganefndar Lögmannafélags Íslands um tillögu til þingsályktunar sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 23/145. Þar kemur fram að setning siðareglna feli í sér mikilvæga ákvörðun þar sem æskilegt sé að undirbúningur og meðferð málsins sé vönduð og ítarleg.⁸ Þetta kunni að gefa tilefni til endurskoðunar siðareglna, sérstaklega í ljósi aukinnar nálægðar, örskjóts aðgengis að upplýsingum og í ljósi breyttrar tækni.

Þegar þingsályktunartillaga sú, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 23/145, var til umfjöllunar tók einn þingmaður til máls, auk flutningsmanns og framsögumanns nefndarálits.⁹ Fleiri tóku þátt í umræðum um gildissvið reglnanna árið 2018. Í umræðum þingmanna um þingsályktunartillögu þá, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 18/148, var m.a. rætt um gildissvið siðareglna og hvað fælist í hugtakinu *opinber framganga*. Af þeim umræðum verður ráðið að þeir sem tjáðu sig um málið litu svo á að almennt væru þjóðkjörnir fulltrúar á almannafæri og framganga þeirra þar opinbert málefni. Þeir væru ávallt fulltrúar almennings sem veitt hefði þeim umboð og ættu því að haga sér í samræmi við stöðu sína hvar sem þeir kæmu og vera sjálfum sér, almenningi og Alþingi til sóma. Siðareglur tækju þannig ekki aðeins til eiginlegra þingstarfa eða nefndastarfa þingmanna, innan þings sem utan, heldur gætu þær einnig tekið til annarrar framgöngu þeirra á almannafæri.¹⁰ Segja má að þeir þingmenn sem tóku til máls hafi verið hlynntir víðtækri túlkun á gildissviði siðareglna en hafi þó ekki rætt nánar hvernig túlka beri 2. gr. siðareglanna um gildissviðið.

Samkvæmt framansögðu koma ekki fram beinar skýringar á framangreindum hlutverkum í siðareglum eða skýringargögnum. Af þeim verður þó ráðið að siðareglur alþingismanna taki

⁷ 145. löggjafarþing 2015–2016, þskj. 115, 115. mál.

⁸ Umsögn laganefndar LMFÍ (<https://www.althingi.is/altext/erindi/145/145-334.pdf>) og umsögn Siðfræðistofnunar HÍ (<https://www.althingi.is/altext/erindi/145/145-306.pdf>).

⁹ <https://www.althingi.is/altext/145/09/117142146.sgml>

¹⁰ <https://www.althingi.is/altext/148/04/126150642.sgml>

til þingmanna innan og utan Alþingis og að tengsl séu á milli hlutverks þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa og viðmiða um háttarni þeirra. Jafnframt að háttsemi þingmanna þurfi að samræmast bæði almennum og sérstökum siðferðisviðmiðum.

iii. Opinber framganga í skilningi siðareglna.

Samkvæmt 2. gr. siðareglna alþingismanna gilda þær um opinbera framgöngu þeirra. Eins og áður greinir er inntak þessa hugtaks ekki skýrt í þingsályktunum nr. 23/145 og nr. 18/148 eða greinargerðum með þeim. Siðanefnd telur að með hugtakinu *framganga* sé vísað til háttarnis. Hugtakið *opinber framganga* sé þríþætt. Í fyrsta lagi vísi það til háttarnis sem fram fari á opinberum vettvangi. Í öðru lagi, með hliðsjón af tilvísun 1. og 2. gr. reglnanna til alþingismanna og þjóðkjörinna fulltrúa, hafi það skírskotun til stöðu þingmanna sem opinberra persóna. Í þriðja lagi vísi það til þess að háttarnið varði almenning, þ.e. sé opinbert málefni.

Áður hefur komið fram að siðareglur geti ekki takmarkað stjórnarskrárvarið málfrelsi alþingismanna. Eins og lýst er í 2. kafla að framan kemur fram í umsögnum þingmannanna til siðanefndar að umræðurnar á Klaustri hafi verið einkamálefni þeirra. Um hafi verið að ræða einkasamtöl sem siðareglur ná ekki til. Vísa þeir til tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs í því sambandi. Hér þarf að leysa úr því hvort það háttarni sem hér um ræðir fór fram á veitingastofu sem opin er almenningi og úr því sömuleiðis hvort staða þingmanna sem opinberra persóna hafi áhrif á eðli háttarnisins, t.d. hvort um einkasamtal geti verið að ræða, og áhrif á stjórnarskrárvarin réttindi þeirra.

Siðanefnd telur að horfa megi til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia gegn Grikklandi¹¹ sem dæmis um hvað feli í sér opinberan vettvang í þessu sambandi. Í málinu var deilt um þrjár leynilegar myndbandsupptökur af grískum þingmanni. Fyrsta upptakan sýndi hann ganga inn í spilasal og taka þar þátt í fjárhættuspili. Á annarri upptökunni var hann á óþekktum stað og á þeirri þriðju var hann á skrifstofu sinni. Varðandi aðra og þriðju upptökuna taldi Mannréttindadómstóll Evrópu að þingmaðurinn hefði haft réttmætar væntingar um friðhelgi einkalífs síns. Að því er snertir fyrstu upptökuna taldi dómstóllinn að hún hefði þó átt rétt á sér. Hún hefði verið gerð á almannafæri, þ.e. á stað sem væri aðgengilegur almenningi. Að mati dómstólsins hefði það með réttu átt að draga úr væntingum þingmannsins til þess að geta notið friðhelgi einkalífs síns.

Þetta dæmi má jafnframt skoða í ljósi umræðna þeirra þingmanna sem tóku til máls við meðferð þingsályktunartillögu þeirrar, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr. 18/148. Var þar m.a. rætt að almennt væru þjóðkjörnir fulltrúar á almannafæri og framganga þeirra þar opinbert málefni. Í umræðunum var síðan velt upp ýmsum sjónarmiðum, m.a. þeim að siðareglurnar giltu bókstaflega alltaf um þingmenn eða alltaf þegar þingmaður er á almannafæri: „Ég lít svo á að við séum út af fyrir sig aldrei í fríi, við alþingismenn. Við erum alltaf við störf hvar sem við erum staddir.“¹² Þessa afstöðu þingmanna, um að vera ávallt í hlutverki þingmanns, má sjá enduróma í finnskri stjórnarframkvæmd. Ekki hefur farið fram sérstök umræða um gildissvið finnsku leiðbeininganna, sem áður var vísað til, en samkvæmt upplýsingum siðanefndar er byggt á langri venju um að þingmaður sé ávallt „á vakt“ (s. „en lång tradition av att en riksdagsledamot är ”i tjänst” alltid och överallt“). Fyrsti flutningsmaður þingsályktunartillögu þeirrar, sem síðar var samþykkt sem þingsályktun nr.

¹¹ Mál nr. 72562/10.

¹² <https://www.althingi.is/alttext/raeda/148/rad20180426T160129.html>

18/148, sagðist raunar sjálfur hallast að þeirri túlkun „að þjóðkjörinn fulltrúi á almannafæri [væri] opinbert mál og hans framgangi“, sem hann kenndi við afstöðu fólks í Bretlandi, en vakti þó strax máls á því að þetta þyrfti að skoða nánar, m.a. í samhengi við friðhelgi einkalífsins. Þess ber að geta að gildissviðsákvæði siðareglna breska þingsins er orðað með öðrum og afdráttarlausari hætti en gildissviðsákvæði íslensku reglnanna og reglna Evrópuráðsþingsins sem íslensku reglurnar eru byggðar á. Í 2. gr. bresku siðareglanna segir: „The Code applies to Members in all aspects of their public life. It does not seek to regulate what Members do in their purely private and personal lives.“¹³

Það er óumdeilt að umrætt hátterni fór fram á veitingastað sem opin er almenningi. Með hliðsjón af dómi Mannréttindadómstóls Evrópu, sem áður var vísað til, má ætla að þingmennirnir hafi ekki getað haft réttmætar væntingar um að framgangi þeirra teldist ekki opinber og félli þar með utan gildissviðs siðareglna. Siðanefnd telur þó rétt að hafa í huga að sumt sem þingmenn aðhafast á almannafæri myndi flokkast sem einkamál þeirra. Tæplega yrði samþykkt að þingmaður sem sæti á ölstofu og ritaði í dagbók sína venjubundin minnisatriði nyti ekki friðhelgi, þ.e. verndar frá því að aðrir tækju myndir af dagbókinni og dreifðu innihaldinu. Þá kynni það ekki að verða samþykkt að þingmaður sem ræddi fundarhöld í kjördæminu í hálfum hljóðum við einstakling úr kjördæmi sínu á matsölustað nyti ekki friðhelgi. Öðru máli kynni að gegna um samtöl fleiri aðila í viðurvist annarra gesta. Þar kynnu aðstæður þó að skipta máli.

Siðanefnd telur varhugavert að túlka gildissvið siðareglna svo rúmt að þær gildi bókstaflega um allt sem þingmaður geri á almannafæri. Stjórnmalamenn hafa ekki síður þörf fyrir að geta notið friðhelgi er þeir tjá hugsanir sínar. Við mat á því hvort siðareglur gildi um framgöngu þingmanns á opinberum vettvangi eða hvort samtöl hans teljast einkasamtöl verður hins vegar að hafa hliðsjón af stöðu þingmanna sem opinberra persóna og hvort hátterni þeirra teljist eiga erindi við almenning. Hvort inntak samræðna hafi áhrif á stöðu þeirra sem einkasamtals getur ráðist af ýmsu, m.a. hefðum og venjum samfélagsins, staðsetningu og af ætlun og ásetningu þeirra sem eru aðilar að samræðunum. Þannig geta samræður um helgustu einkamál þingmanns orðið opinbert mál ef hann kys að ræða þau á opnum fundi. Eins kann þingmaður að vilja að þögn og leynd hvíli yfir umræðu um opinber mál og getur haft góðar ástæður fyrir því. Þá geta þingmenn átt einkasamræður á vinnutíma og opinberar samræður í frítíma sínum.

Það er óumdeilt að alþingismenn eru opinberar persónur. Sem slíkir gangast þeir óhjákvæmilega og meðvitað undir nákvæma skoðun orða sinna og gerða. Verða þeir, umfram aðra, að sýna umburðarlyndi gagnvart slíkri skoðun, sérstaklega þegar um er að ræða gjörðir eða ummæli sem kunna að kalla á gagnrýni eða mat á hæfi eða getu til að gegna stöðu sinni. Það hefur verið viðurkennt að skýra megi frá ýmsum atriðum um opinberar persónur ef þau atriði eru réttilega til þess fallin að hjálpa almenningi að meta hvort viðkomandi sé í raun réttur bær um að gegna starfi sínu þannig að nægur sómi sé að og hvort dómgreind hans megi treysta. Þessi atriði þurfa að hafa almenna skírskotun til almennings og varða hlutverk viðkomandi sem opinberrar persónu. Það hagsmunamat er þó vandmeðfarið enda vegast þar á sjónarmið um friðhelgi einkalífs og réttur til umfjöllunar um málefni sem varðar

¹³ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/1474.pdf>

almenning.¹⁴ Um það hvaða málefni kunna að varða almenning er engin algild regla. Stjórn málaumræður hafa þó almennt verið taldar eiga erindi til almennings. Einnig hefur verið litið til þess að það teljist eiga erindi til almennings hvernig stjórn málamenn leysa starf sitt af hendi.¹⁵

Í dómum Hæstaréttar hefur verið vikið að því álitamáli hvenær málefni kunna að eiga erindi til almennings. Má sem dæmi nefna mál nr. 541/2005 þar sem deilt var um gögn sem J taldi að hefðu verið fengin úr tölvupósthólfi sínu með ólögmetum hætti en fjölmiðill hafði birt efni úr hluta gagnanna sem vörðuðu hið svokallaða Baugsmál. Skrif fjölmiðilsins þóttu geyma efni sem átti erindi til almennings og varðaði mál sem miklar deilur höfðu staðið um í þjóðfélaginu. Féllst Hæstiréttur á að þótt gengið hefði verið nærri einkalífi J var það þó ekki lengra en óhjákvæmilegt var í opinberri umræðu um málefnið.¹⁶ Einnig má nefna dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Radio Twist A.S. gegn Slóvakíu. Í því máli var deilt um leynilegar hljóðupptökur af símtali K, þáverandi varaforsetisráðherra og fjármálaráðherra, og D, ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytis, sem vörðuðu málefni opinbers fyrirtækis. Fyrir dómstólum í Slóvakíu áréttuðu slóvakísk stjórnvöld að upptakan hefði verið ólögmet, erfitt hefði verið að ráða í hvað hefði verið sagt og vafi væri á því hvort um D væri að ræða. Þá sagði D sig hafa haft væntingar um að símtalið hefði verið einkasamtal. Mannréttindadómstóllinn féllst ekki á þessi sjónarmið. Símtalið var milli tveggja háttsettra einstaklinga í slóvakískum stjórn málum og varðaði valdabaráttu tengda einkavæðingu ríkisfyrirtækis. Samhengi samtalsins og efni hefði verið stjórn málalegs eðlis og dómstóllinn taldi sig ekki geta fundið vísbendingar um að um einkamálefni hefði verið að ræða.¹⁷ Að lokum má nefna aftur mál Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia gegn Grikklandi en þar var talið að upptakan af gríska þingmanninum ætti erindi til almennings þar sem málefni fjárhættuspila voru til umræðu í Grikklandi á þeim tíma.

Í umsögnum þingmannanna til siðanefndar var sem áður segir rætt um væntingar þeirra um að umræðurnar á Klaustri hefðu verið einkamálefni þeirra. Siðanefnd telur óvarlegt að álykta sem svo að væntingar þingmanna um friðhelgi einkalífs síns og ráðstafanir sem tengjast því hafi ekkert gildi. Almennt hefur ekki tíðkast að samræður fólks verði að opinberu umfjöllunarefni. Hins vegar verður ekki fram hjá því litið að dómaframkvæmd ber með sér að við mat á því hvort friðhelgi einkalífs setji tjáningarfrelsinu skorður verði að líta til þess hvort efnið sem um ræðir eigi erindi við almenning og sé þannig þáttur í þjóðfélagssumræðu. Ef málefnið á erindi við almenning og er þáttur í þjóðfélagssumræðu kunna væntingar

¹⁴ Páll Sigurðsson: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 119–121. Sigríður Rut Júlíusdóttir: *Mörk tjáningarfrelsis og friðhelgi einkalífs í umfjöllun um opinberar persónur*, bls. 124. Eiríkur Jónsson og Halldóra Þorsteinsdóttir: *Fjölmiðlaréttur*, bls. 139.

¹⁵ Dómur MDE í máli nr. 28114/95 frá 28. september 1999, Dalban gegn Rúmeníu (yfirdeild), mgr. 48.

¹⁶ Hrd., mál nr. 541/2005 frá 1. júní 2006.

¹⁷ Einnig má hafa til hliðsjónar dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-12027/2008 þar sem tekist var á um lögmeti upptöku fréttaskýringaþáttar á samskiptum tveggja manna við hafnarvog í Hafnarfjarðarhöfn vegna skuldar sem annar taldi sig eiga inni hjá hinum. Samskiptin enduðu með líkamsárás sem lauk ekki fyrr en fréttamenn komu að mönnunum. Í niðurstöðu héraðsdóms var talið að mestu hefði skipt að upptakan, og síðar birting hennar, hefði verið raunsönn lýsing á samfélagsmeini þar sem leikreglur samfélagsins hefðu verið þverbrotnar og uppgjör mála knúð fram með líkamlegu ofbeldi eða hótunum um slíkt. Að áliti dómsins hafði almenningur augljósa hagsmuni af efni upptökunnar.

viðkomandi um stöðu þess sem einkamálefni eða einkasamtals að víkja, sérstaklega í tilvikum opinberra persóna. Áður hefur verið rætt um trúnaðarstöðu þingmanna. Í þessu sambandi kann að skipta máli hið nána samband sem er á milli kjósenda og kjörinna fulltrúa og það sömuleiðis hvort kjósendur eiga rétt á að vita hvernig þingmenn móta afstöðu sína til einstakra mála og hvernig þeir lýsa viðhorfum sínum.

Þegar mál það sem hér um ræðir varð opinbert varð útbreidd umræða í samfélaginu. Umfjöllun um málið verður einnig að skoða út frá þeirri samfélagslegu þróun sem átt hefur sér stað. Undanfarið hafa konur í ólíkum starfsstéttum erlendis og hér á landi greint frá reynslu sinni af kynbundinni og kynferðislegri áreitni, einelti, ofbeldi og annarri vanvirðandi háttsemi af hálfu karla. Fjöldi íslenskra kvenna hefur birt opinberlega reynslusögur sínar undir yfirskriftinni #MeToo. Fljótlega eftir að Alþingi kom saman eftir alþingiskosningar í október 2017 komu karlkyns þingmenn þeirri áskorun til forsætisnefndar Alþingis að haldin yrði ráðstefna í formi „rakarastofu“ sem gæfi körlum og konum á þingi tækifæri til að eiga opinskáar samræður í ljósi umræðna um kynferðisofbeldi og áreitni í stjórnárum. Hinn 19. desember 2017 fór fram sérstök umræða undir yfirskriftinni *Í skugga valdsins: #MeToo*. Þingmenn úr öllum þingflokkum og af báðum kynjum tóku þátt í umræðunum. Umræðan tók til samfélagsins alls og var alls ekki einskorðuð við stjórnárum. Ræðumenn fordæmdu einróma ríkjandi ástand og áréttuðu mikilvægi þess að karlmenn hefðu frumkvæði að bættu hugarfari meðal karla og stuðluðu þannig að betra samfélagi. Var rík samstaða meðal ræðumanna um að hafna hvers konar ofríki og ofbeldi í garð kvenna.

Rakarastofuráðstefnan fór fram 8. febrúar 2018 í samstarfi við UN Women á Íslandi og utanríkisráðuneytið. Í lok ráðstefnunnar lýsti forseti Alþingis yfir vilja þingsins til að vinna áfram að aðgerðum til úrbóta á þessu sviði og greindi frá því að starfshópur á vegum skrifstofu Alþingis hefði skilað forsætisnefnd skýrslu 18. janúar 2018 með tillögum að breytingum á siðareglum fyrir alþingismenn svo að þar kæmi fram að óviðeigandi hegðun og framferði yrði ekki liðið. Því má leiða að því líkur að hátternið hafi átt erindi við almenning og sé þáttur í þjóðfélagsumræðunni.

iv. Niðurstaða.

Staða þingmanna sem þjóðkjörinna fulltrúa skiptir máli við mat á því hvort siðareglur alþingismanna gildi um það hátterni sem erindi forsætisnefndar lýtur að. Alþingismenn gegna trúnaðarstöðu í íslensku samfélagi. Sem slíkir njóta þeir sérstakra réttinda og bera skyldur umfram aðra, þar á meðal þær sem þeir hafa sett sér í siðareglum sínum. Meiri hluti siðanefndar lítur svo á að háttsemiskröfur siðareglanna tengist stöðu þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa. Þær taki ekki aðeins til eiginlegra starfa þingmanna heldur geti þær gilt um aðra hegðun eða hátterni, innan sem utan Alþingis, sem leiða megi af hlutverki þeirra sem þjóðkjörinna fulltrúa.

Siðareglur alþingismanna gilda um opinbera framgöngu alþingismanna. Meiri hluti siðanefndar lítur svo á að mat á því hvort tiltekin háttsemi falli undir gildissvið siðareglanna snúist um það hvort um framgöngu opinberra persóna á opinberum stað sé að ræða og að hún varði almenning. Það er mat meiri hluta siðanefndar að allir framangreindir þættir eigi við um þá háttsemi sem forsætisnefnd vísar til í erindi sínu. Alþingismenn eru opinberar persónur, sú háttsemi sem um ræðir átti sér stað á opinberum vettvangi og tengist málum sem

hafa verið áberandi í þjóðfélagsumræðunni. Þar sem háttarnið varðar almenning verður ekki litið á þau atvik sem hér um ræðir sem einkasamtal.

Meiri hluti siðanefndar vill áréttta að með þessu er ekki veitt álit á því hvort um brot á siðareglum er að ræða.

Í ljósi þess sem að framan er rakið er það niðurstaða meiri hluta siðanefndar að háttarnið sem erindi forsætisnefndar lýtur að falli undir gildissvið siðareglna.

ÁLIT MINNI HLUTA,
SEM RÓBERT H. HARALDSSON SKIPAR

Tekið er undir það með meiri hlutanum að ýmis rök hníga að því að háttarnið sem erindi forsætisnefndar lýtur að falli undir gildissvið siðareglanna. Háttarnið átti sér stað á vinnutíma þingmannanna í opinberu rými sem almenningur hefur greiðan aðgang að. Þeim hefði því mátt vera ljóst að aðrir gestir hefðu hugsanlega getað greint samræður þeirra, a.m.k. einhverjar glefsur úr þeim, og á köflum misboðið inntak þeirra, stundum stórlega. Því verður ekki fullyrt að umrætt háttarni falli utan gildissviðs siðareglanna. Það er vel hugsanlegt að gildissviði siðareglanna hafi verið ætlað að ná yfir háttarni af því tagi sem hér um ræðir.

Á hinn bóginn vakna fjölmargar efasemdir um gildissviðsákvæðið í þessu samhengi. Sjálfst orðalag ákvæðisins er hvorki skýrt né afgerandi og kallar á túlkun og bollaleggingar. Sú túlkun er t.d. ekki fráleit, sé stuðst við orðanna hljóðan, að ákvæðið eigi eingöngu við um opinberar erindagjörðir þingmanna. Greinargerðin með þingsályktunartillögunni og önnur skýringargögn eru efnislega rýr og veita afar takmarkaðar leiðbeiningar um hvernig túlka beri gildissviðsákvæðið. Skýrist það m.a. af því að siðareglurnar voru þýddar og staðfærðar en spruttu ekki upp úr grasrótinni af umræðum þingmanna um þau viðmið sem þeir vildu auglýsa sem mælikvarða á störf sín. Óheppilegt er hve lítil umræða virðist hafa farið fram um siðareglurnar.

Þá verður einnig að horfa til þess að þetta mál er algerlega einstakt hér á landi og þótt miklu víðar væri leitað, en það byggist á leynilegum upptökum á samræðum sem klárlega var stofnað til sem einkasamræðna. Siðanefnd hefur ekki tekist að finna neitt hliðstætt dæmi sem komið hefur fyrir sambærilegar nefndir vestan hafs eða austan. Það er heldur ekki vandalaust að horfa til inntaks samræðnanna þegar skorið er úr um gildissviðsákvæðið. Umræður þingmannanna bera þess skýr merki að hafa farið fram á ölstofu og eru á köflum sundurlaust raus frekar en alvarlegar samræður um sameiginleg hagsmunamál þjóðarinnar sem eiga brýnt erindi við allan almenning.

Þótt efasemdir þessar séu ekki nægilega sterkar til að hafna niðurstöðu meiri hlutans og komast að gagnstæðri niðurstöðu er vakin athygli á þeim af þremur ástæðum. Í fyrsta lagi er rétt að forsætisnefnd viti af því að slíkar efasemdir eru til staðar þegar nefndin tekur ákvörðun um framhald málsins. Í öðru lagi kunna efasemdirnar að gefa tilefni til að endurskoða siðareglurnar. Sé það t.d. almennur vilji þingmanna að siðareglurnar gildi bókstaflega um allt framferði þingmanna á opinberum vettvangi, sem a.m.k. hluti þingmanna hefur lýst sig hlynntan, ætti að endurskoða gildissviðsákvæðið. Þar mætti hafa bresku siðareglurnar til

hliðsjónar og jafnvel kveða enn fastar að orði en þar er gert. Markmið slíkrar endurskoðunar gæti verið skýra hvort og þá hvernig gildissvið siðareglanna takmarkist af friðhelgi einkalífs þingmanna, eða hvort önnur sjónarmið liggi að baki afmörkun gildissviðsins. Einnig þyrfti að skoða orðalag 8. gr. sem virðist, hvað gildissvið varðar, vera í ósamræmi við d-lið 1. mgr. 5. gr. en báðum ákvæðum er ætlað að taka á sams konar háttsemi. Í þriðja lagi er vakin athygli á efasemdunum vegna þess að sjónarmið um friðhelgi einkalífsins, og þann óhjákvæmilega mun sem er á orðum annars vegar og athöfnum hins vegar hvað friðhelgi varðar, kunna að koma til álita þegar einstök ummæli þingmanna eru vegin og metin ef málinu verður skotið til siðanefndar til efnislegrar umfjöllunar. Í þessu samhengi má nefna sérstaklega að Persónuvernd hefur enn ekki úrskurðað um þá hlið þessa máls er veit að persónuverndarlögum.

Minni hluti siðanefndar vill áréttta að með þessu er ekki veitt álit á því hvort um brot á siðareglum er að ræða.

Því er niðurstaða minni hluta siðanefndar að þótt háttarnið sem erindi forsætisnefndar lýtur að geti fallið undir gildissvið siðareglna fyrir alþingismenn, að gefnum vissum forsendum, þá séu einnig til staðar verulegar efasemdir um að háttarnið falli undir gildissvið siðareglanna eins og það er orðað.

5.

D-liður 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna.

Forsætisnefnd beinir því einnig til siðanefndar hvort ákvæði d-liðar 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna geti haft viðtækara gildissvið en leiða má af 2. gr. siðareglna. Að svo miklu leyti sem málavextir kunna að varða við þau ákvæði óskar nefndin jafnframt álits siðanefndar á því hvort það hafi sérstaka þýðingu í málinu.

Með þingsályktun nr. 18/148 var nýjum staflíð (nú d-lið) bætt við upptalningu 5. gr. siðareglna um meginreglur um háttarni. Í honum er mælt fyrir um þá meginreglu að alþingismenn skuli sem þjóðkjörnir fulltrúar leggja sig fram um að skapa í störfum sínum heilbriggt starfsumhverfi innan þings sem utan og hvarvetna þar sem þeir sinna störfum sínum þar sem hafnað er hvers konar kynferðislegri eða kynbundinni áreitni, einelti eða annarri vanvirðandi framkomu. Í ákvæðinu, þar sem höfð er hliðsjón af kröfum sem fram höfðu komið í samfélaginu, felast bæði jákvæðar og neikvæðar skyldur, þ.e. að hafa ekki í frammi gagnvart öðrum það háttarni sem ákvæðið tilgreinir, heldur einnig að leggja sig fram um að hafna slíku háttarni.

Jafnframt var bætt við nýju ákvæði (nú 8. gr.) um að þingmenn skuli ekki sýna öðrum þingmönnum, starfsmönnum þingsins eða gestum kynferðislega eða kynbundna áreitni, leggja þá í einelti eða koma fram við þá á annan vanvirðandi hátt.

Ekki er ljóst hvort ætlunin hafi verið að þrengja gildissviðsákvæðið sem virðist liggja til grundvallar 8. gr. þannig að það næði einvörðungu til þingmanna, starfsmanna þingsins og gesta þingsins. Þessa grein verður þó að lesa samhliða d-lið 1. mgr. 5. gr. þar sem brýnt er fyrir þingmönnum að leggja sig fram um að skapa í störfum sínum heilbriggt starfsumhverfi innan þings sem utan og hvarvetna þar sem þeir sinna störfum sínum.¹⁸

¹⁸ 148. löggjafarþing 2017–2018, þskj. 629, 443. mál.

Pingsályktun nr. 18/148 var byggð á tillögum starfshóps, sem skipaður var 30. nóvember 2017, til forsætisnefndar. Í skýrslu starfshópsins kom fram að færa mætti rök fyrir því að kynferðisleg áreitni, kynbundin áreitni og önnur ótilhlýðileg framkoma fælist í hátternisskyldu 7. gr. siðareglna. Á hinn bóginn væri ekki með beinum og afdráttarlausum hætti lagt bann við slíkri framkomu. Markmið breytinganna var því að það kæmi fram með skýrum hætti að gildandi siðareglum alþingismanna væri ætlað að stuðla að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi innan þings þar sem hvers konar áreitni, kynferðislegri eða kynbundinni, og annarri vanvirðandi framkomu væri afdráttarlaust hafnað. Pingsályktunin byggðist á tillögum og álitni siðanefndar 19. mars 2018.

Ekki verður fram hjá því litið að það hátterni, sem lýst er í d-lið 1. mgr. 5. gr. og 8. gr. siðareglna, getur farið fram við aðrar aðstæður en við þingstörf, nefndastörf eða á almannafæri. Tilgangur þingsályktunar nr. 18/148, þar sem bætt var við nýjum lið sem varð að d-lið 1. mgr. 5. gr., var sá að fram kæmi með skýrum hætti í gildandi siðareglum alþingismanna að þeim væri ætlað að stuðla að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi innan þings sem utan, þar sem hvers konar áreitni, kynferðislegri eða kynbundinni, og annarri vanvirðandi framkomu væri afdráttarlaust hafnað.

Að mati siðanefndar er það markmið þingsályktunar nr. 18/148 að fram komi með skýrum hætti að siðareglur takmarkast ekki við þingstörf, nefndastörf eða húsakynni Alþingis. Með vísan til fyrri spurningar forsætisnefndar fellur ákvæðið innan almenns gildissviðs siðareglanna og hefur því ekki sérstaka þýðingu í málinu. Að því er snertir hátterni við aðrar aðstæður kann gildissvið ákvæðisins að vera rýmra.

Að svo miklu leyti sem málavextir kunna að varða við þau ákvæði sem nefnd voru í upphafi er það álit siðanefndar að það hafi ekki sérstaka þýðingu í málinu.