



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Reykjavík, 7. maí 2019.

Forsætisnefnd og skrifstofu Alþingis hafa borist til umsagnar frumvarp forsætisráðherra um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissvis o.fl.). 780. mál.

Í bréfi forseta Alþingis, dags. 14. febrúar sl., til formanns nefndar forsætisráðherra um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis er vísað til fyrri bréfasamskipta og fundar með formanni nefndarinnar og starfsmanni hennar 21. janúar sl. Jafnframt var upplýst að forsætisnefnd hefði átt fund með ríkisendurskoðanda og umboðsmanni Alþingis 8. febrúar þar sem farið var yfir bréf nefndarinnar frá 11. janúar sl. og þá tillögu hennar sem þá lá fyrir að upplýsingalög taki „til skrifstofu Alþingis og stofnana þess að frátöldum ákvæðum V.-VII. kafla laganna“. Þá var rakið að á nefndum fundi með forsætisnefnd hefði verið lögð áhersla á að ákvæði upplýsingalaga tæki til stjórnarsýslu eða stjórnarsýsluþátta Alþingis en ekki stofnana Alþingis. Í nánú samráði við ríkisendurskoðanda og umboðsmann Alþingis var samstaða um að leggja til að gildissviði upplýsingalaga yrði rýmkað með eftirfarandi hætti:

„Lög þessi taka til stjórnarsýslu Alþingis eins og nánar er afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum forsætisnefndar sem settar eru á grundvelli þeirra. Ákvæði laganna taka ekki til umboðsmanns Alþingis, Ríkisendurskoðunar eða rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Um aðgang að upplýsingum hjá þessum stofnunum fer eftir því sem segir í lögum um þær eða reglum settum á grundvelli þeirra. Ákvæði V.-VII. kafla taka ekki til Alþingis eða stofnana þess.“

Í 2. gr. ofangreinds frumvarps er á hinn bóginn lagt til að gildissvið upplýsingalaga verði látið ná til Alþingis með eftirfarandi hætti:

„Lög þessi taka til Alþingis eins og nánar er afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum sem forsætisnefnd Alþingis setur á grundvelli þeirra. Ákvæði V.-VII. kafla laganna taka þó ekki til Alþingis. Um rétt almennings til aðgangs að gögnum í vörslu stofnana Alþingis og rannsóknarnefnda á vegum Alþingis fer samkvæmt ákvæðum laga um umboðsmann Alþingis, laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og laga um rannsóknarnefndir eða reglum settum á grundvelli þeirra.“

Eins og sjá má af samanburði ákvæðanna hefur nefnd forsætisráðherra vikið frá tillögu forsætisnefndar. Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins, þar sem fjallað er um samráð, er vikið að áðunefndum fundi með forsætisnefnd. Þar koma þó ekki fram viðhorf forsætisnefndar til efnis 2. gr. frumvarpsins eða hvernig hafi verið brugðist við tillögu um efni ákvæðisins. Það eru einkum eftirfarandi efnisatriði þar sem vikið er frá fyrirleggjandi tillögu, sem rétt er að koma á framfæri:

- a. Í fyrsta lagi er orðið „stjórnsýsla“ fellt brott úr tillögu forsætisnefndar. Er það ekki í samræmi við áherslur nefndar ráðherra og skýringar í greinargerð við ákvæðið, þar sem talað er um „stjórnsýslu“ eða „stjórnsýsluþátta“ á vegum Alþingis. Í þessu samhengi segir í 1. gr. Tromsö-sáttmálans frá 18. júní 2009 (Convention on Access to Official Documents), sem frumvarpið sýnist byggja á, um merkingu orðanna „opinber aðili“: „„Public authorities“ means: ... 2. Legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law“. Orðalag frumvarpsákvæðisins sýnist því mun víðtækara en ætla má og engin rök færð fram fyrir því að takmarka gildissvið frumvarpsins ekki við stjórnsýslu Alþingis eða víkja frá tillögu forsætisnefndar. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins er ekki greint á milli löggjafarmálefna, starfa þingmanna eða stjórnsýslu á vegum þingsins.
- b. Í öðru lagi er ekki fylgt þeirri tillögu forsætisnefndar að undanskilja stofnanir þingsins, umboðsmann Alþingis, Ríkisendurskoðun, og rannsóknarnefndir, gildissviði upplýsingalaga og að um upplýsingarétt almennings skuli fara eftir lögum sem um þessar stofnanir gilda. Að baki þessari tillögu býr að varðveita sjálfstæði þessara stofnana þingsins m.a. frá framkvæmdarvaldinu og þeim reglum sem gilda um starfsemi þess, enda fellur það undir starfssvið umboðsmanns og ríkisendurskoðanda að hafa eftirlit með því hvernig framkvæmdarvaldið fylgir reglum upplýsingalaga. Þá verður ekki heldur séð að gert sé ráð fyrir því að undir hugtakið „Legislative bodies“ í merkingu Tromsö-sáttmálans falli stofnanir þjóðþings á borð við umboðsmann eða Ríkisendurskoðun. Sú framsetning sem nú er í frumvarpinu er ekki rökstudd sérstaklega og sýnist ástæðulaus og getur valdið vandkvæðum í framkvæmd. Sérstaklega ef ágreiningur verður um gildissvið upplýsingalaga gagnvart stofnunum Alþingis og þar með hvort þessar stofnanir þingsins falli undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál og að hvaða marki önnur ákvæði upplýsingalaga en um beinan aðgang að gögnum, svo sem um skráningarskyldu, eigi við í tilvikum stofnana þingsins. Það er síðan sérstakt úrlausnarefni, sem taka þyrfti afstöðu til í framhaldi af samþykkt frumvarpsins, að hvaða marki er rétt að gera breytingar og setja í lög um stofnanir Alþingis, rétt eins og þarf að útfæra í þingsköpum að því er varðar Alþingi, ákvæði um aðgang að gögnum hjá stofnun þingsins og þá að teknu tilliti til eðli þeirrar starfsemi sem þær hafa með höndum.



c. Hvað varðar tilvísanir til reglna norska Stórþingsins sem mögulegrar fyrirmyndar fyrir reglur sem settar yrðu á grundvelli laga um þingsköp Alþingis, er rétt að áréttu að norsku upplýsingalögin undanskilja Stórþingið, umboðsmann þess og Ríkisendurskoðunina gildissviði upplýsingalaga. Um aðgangsrétt að upplýsingum hjá Ríkisendurskoðuninni er fjallað í lögum um stofnunina. Þá hafa enn fremur verið settar reglur um umboðsmann Stórþingsins að þessu leyti (Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, sbr. 11. gr. reglnanna).

Á fundi forsætisnefndar í dag var samþykkt að áréttu þá afstöðu að tekin verði með skýrum hætti afstaða til aðgangs að upplýsingum hjá Alþingi og stofnunum þess í samræmi við þá tillögu, sem unnin var í samráði við ríkisendurskoðanda og umboðsmann Alþingis og kynnt hefur verið.

Fylgiskjöl:

1. Bréf forseta alþingis til formanns um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, dags. 14. febrúar 2019
2. Minnisblað lagaskrifstofu 11. janúar 2019.