

Minnisblað

Til: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Frá: Hafsteini Þór Haukssyni, dósent við lagadeild Háskóla Íslands og Oddi Þorra Viðarssyni, lögfræðingi í forsætisráðuneytinu.

Efni: Frumvarp til laga um breytingar á þingsköpum Alþingis (aðgangur að upplýsingum um stjórnsýslu Alþingis) – 202. mál.

1 Almenn.

Undirritaðir komu á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis þann 18. nóvember sl. til að ræða frumvarp til laga um breytingar á þingsköpum Alþingis og drög að reglum á grundvelli þess. Á fundinum fór nefndin þess á leit að við gerðum grein fyrir helstu athugasemdum okkar við frumvarpið skriflega og fylgja þær hér á eftir.

2 Samspil þingskaparlaga og reglna forsætisnefndar – lagaáskilnaður.

Frumvarpið og reglurnar eru samdar í tilefni af breytingum á upplýsingalögum nr. 140/2012 sem tóku gildi þann 24. júní sl. Er nú mælt fyrir um að upplýsingalög taki til stjórnsýslu Alþingis eins og nánar sé afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum forsætisnefndar sem settar séu á grundvelli þeirra.

Í frumvarpinu er stjórnsýsla Alþingis skilgreind með þeim hætti að átt sé við þá starfsemi sem fram fer á vegum Alþingis og forseti hafi ædsta vald í, sbr. 9. gr. þingskaparlaga eða sem forsætisnefnd sé ætlað að fjalla um samkvæmt lögnum. Til stjórnsýslu Alþingis teljist enn fremur starfsemi sem forseta Alþingis eða forsætisnefnd sé falin samkvæmt fyrirmælum í öðrum lögum eða samkvæmt ályktun Alþingis.

Við gerum ekki athugasemdir við þessa skilgreiningu á stjórnsýsluþáttum starfsemi Alþingis. Við vekjum hins vegar athygli á því að það er megintilgangur reglna forsætisnefndar að afmarka nánar um hvaða þætti er að ræða. Það vekur athygli okkar að drög að reglum forsætisnefndar, sem prentuð eru með frumvarpinu, hafa að geyma efnisreglur um önnur atriði sem við teljum að fari betur á því að fjallað sé um í lögum. Þannig er í 4. gr. reglnanna að finna heimildir til að takmarka aðgang almennings að tilteknum gögnum, án þess að takmörkunin byggist á því að ekki sé um stjórnsýslu Alþingis að ræða. Við teljum að slíkar takmarkanir þurfi að eiga stoð í lögum, og þá helst þingskaparlögum, til að þær verði taldar víkja til hliðar meginreglu 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings.

Þetta á við um nánast alla staflíði 4. gr. reglnanna. Þess ber að geta að við teljum a.-lið 1. mgr. 4. gr. óþarfan. Þá teljum við óáskilegt að tengja saman rétt almennings til aðgangs að gögnum og þagnarskyldu opinberra starfsmanna skv. X. kafla stjórnsýslulaga, eins og lagt er til að gert verði með c.-lið 1. mgr. 4. gr. reglnanna. Það þekkest almennt ekki í upplýsingarétti að svokölluð almenn þagnarskylda takmarki rétt almennings til aðgangs að gögnum, sbr. 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga. Við mælum með því að báðir staflíðirnir falli niður.

Við setjum spurningarmerki við þörfina á því að mæla fyrir um skýlauser takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum skv. e. og f.-lið 1. mgr. 4. gr. Í báðum tilvikum er um að ræða upplýsingar sem almenningur getur undir ákveðnum kringumstæðum átt aðgang að, þ.e. annars vegar samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar (e.-liður 1. mgr.) og hins vegar samkvæmt sérstökum reglum (f.-liður 1. mgr.). Að minnsta kosti færi betur á að um heimildir til takmörkunar væri að ræða, líkt og gildir um 2. mgr. 4. gr. reglnanna, en ekki skyldu. Eins og áður segir teljum við að allar takmarkanir eða heimildir til takmarkana þurfi að vera að finna í ákvæðum laga en ekki reglna.

3 Gildissvið reglnanna.

Eins og áður segir er það megintilgangur reglna forsætisnefndar að útfæra nánar hvaða þættir starfsemi Alþingis teljast til stjórnsýslu, og falli þar með undir gildissvið upplýsingalaga, og hverjir ekki. Í þessu samhengi vekur 1. gr. draga að reglum forsætisnefndar athygli okkar, en þar er að finna ákvæði um „gildissvið“ þeirra. Nánar tiltekið segir að reglurnar „taki ekki til“ ýmissa gagna, sem er að okkar mati sérkennileg nálgun. Reglurnar ættu eðli málsins samkvæmt að taka til allrar starfsemi þingsins og allra gagna sem það varðveitir. Reglunum er með öðrum orðum ætlað að afmarka nánar til hvaða starfsemi upplýsingalögin taki eða taki ekki til, svo notað sé sama orðalag.

Þá eru einstakir staflíðir 1. gr. af ólíkum meiði. Með a.-lið er stefnt að því að fella starfsemi Alþingis sem fulltrúasamkomu þjóðkjörinna fulltrúa undan gildissviði upplýsingalaga. Það teljum við ekki endilega leiða af því að reglur forsætisnefndar taki ekki til slíkra gagna, heldur ætti fremur að orða slíkt ákvæði þannig að þessi starfsemi teljist ekki til stjórnsýslu þingsins. Þá er að finna orðalagið „Undanþegin aðgangi eru einnig gögn...“ sem gefur til kynna að hér sé fjallað um meira en gildissvið reglnanna.

Af b-lið 1. gr. draga að reglum forsætisnefndar leiðir að þær taki ekki til ganga sem aðgengileg eru samkvæmt þingsköpum Alþingis, reglum eða ákvörðunum forsætisnefndar eða sérstakri ályktun Alþingis. Við setjum spurningarmerki við þörf á þessu ákvæði.

Þá er í c.-lið 1. gr. draganna tekið fram að reglurnar gildi ekki um gögn sem „aðgengileg eru hjá aðilum sem heyra undir upplýsingalög, ef frá eru talin bréf til Alþingis eða frá því.“ Væntanlega er átt við að almenningur eigi ekki rétt til gagna í vörslum Alþingis sem er einnig að finna hjá öðrum aðilum sem heyra undir upplýsingalög. Slík regla er hins vegar í fyrsta lagi afar erfið í framkvæmd, þar sem oft væri óljóst hvort gagn lægi fyrir annars staðar og þá hvar. Í öðru lagi bendum við á að í upplýsingarétti á beiðandi almennt rétt til aðgangs að sama skjali í vörslum allra þeirra opinberu aðila sem hafa það í vörslum sínum, sbr. 2. másl. 1. mgr. 16. gr. upplýsingalaga. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur t.d. byggt á því sjónarmiði að aðili geti átt rétt á því að sjá hvort sama skjalið líti eins út í málaskrá tveggja eða fleiri opinberra aðila. Við sjáum ekki ástæðu til þess að önnur regla gildi um Alþingi og leggjum til að staflíðurinn falli niður.

Samandregið teljum við að reglunum sé ætlað of viðtækt hlutverk við afmörkun á upplýsingarétti almennings, í stað þess að einskorða reglurnar við nánari afmörkun á því hvað teljist til stjórnsýslu Alþingis.

4 Kæruheimild.

Gert er ráð fyrir því að beiðnum um upplýsingar skuli beint til skrifstofu Alþingis og að bera megi synjun um aðgang að gögnum undir forsætisnefnd, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugranna. Það vekur athygli okkar að svo veigamiklu atriði í framkvæmd upplýsingaréttarins, sem endurskoðunarheimild er, sé komið fyrir í reglum en ekki í lögnum sjálfum. Ákvæði upplýsingalaga eru mörg matskennd og afar miklu varðar að jafnræðis sé gætt við túlkun og framkvæmd þeirra.

Því vill óneitanlega bregða við að sá aðili sem geymir upplýsingar sem óskað er eftir á grundvelli upplýsingalaga telji að þau gögn sem hann hefur með höndum séu sérlega mikilvæg og viðkvæm, enda þótt þau séu ekki frábrugðin gögnum annarra aðila sem heyra undir upplýsingalög. Í slíkum tilfellum fer vel á því að sjálfstæð og óháð nefnd, þ.e. úrskurðarnefnd um upplýsingamál hvað stjórnsýsluna varðar, hafi það hlutverk að endurmeta afstöðu viðkomandi aðila. Við hvetjum Alþingi til að athuga þann möguleika að koma á fót sambærilegu úrræði til endurskoðunar ákvarðana þess.

Verði sú leið farin að fela forsætisnefnd það verkefni að endurskoða ákvarðanir skrifstofu Alþingis um aðgang að gögnum kann að vera ástæða til þess að mæla sérstaklega fyrir um að forsætisnefnd skuli í ákvörðunum sínum líta til úrskurðarframkvæmdar úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Fyrir liggur áralöng úrskurðarframkvæmd nefndarinnar þar sem nánara inntak lykillhugtaka upplýsingaréttarins hefur verið skýrt og mótað, enda eitt meginhlutverk úrskurðarnefndarinnar að samræma túlkun á lögnum. Með því að kveða á um að forsætisnefnd skuli líta til framkvæmdar úrskurðarnefndarinnar minnka líkurnar e.t.v. á því að ósamræmi myndist á milli túlkunar þingsins og úrskurðarnefndar um upplýsingamál á ákvæðum upplýsingalaga.

5 Lokaorð.

Undirritaðir eru reiðubúnir til að gera frekari grein fyrir athugasemdum við þingmálið, hvort sem er skriflega eða á fundi nefndarinnar.

Reykjavík, 9. desember 2019
Hafsteinn Þór Hauksson
Oddur Þorri Viðarsson