

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum (aðgangur að upplýsingum um stjórnýslu Alþingis).

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson og Laufeyju Helgu Guðmundsdóttur frá skrifstofu Alþingis, Hafstein Þór Hauksson, formann úrskurðarnefndar um upplýsingamál, Odd Þorra Viðarsson frá forsætisráðuneyti, Hjálmar Jónsson frá Błaðamannafélagi Íslands og Guðmund D. Haraldsson og Kristján Gunnarsson frá Öldu – félagi um sjálfbærni og lýðræði.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um þingsköp Alþingis vegna breytinga á upplýsingalögum, sem samþykktar voru á síðasta löggjafarþingi, þar sem gildissvið laganna um aðgang að gögnum var útvíkkað og látið ná til stjórnýslu Alþingis eins og nánar yrði afmarkað í lögum og reglum forsætisnefndar sem settar yrðu á grundvelli þeirra.

Stjórnýsla Alþingis.

Á fundum nefndarinnar var sérstaklega rætt hvað félli undir stjórnýslu Alþingis. Í 2. gr. frumvarpsins er útskýrt að með stjórnýslu sé átt við þá starfsemi sem fram fer á vegum Alþingis og forseti hefur æðsta vald í, sbr. 9. gr. laga um þingsköp Alþingis, eða sem forsætisnefnd er ætlað að fjalla um samkvæmt þeim lögum, einnig þá starfsemi sem forseta Alþingis eða forsætisnefnd er falin samkvæmt fyrirmælum í öðrum lögum eða samkvæmt ályktun Alþingis. Markmiðið með frumvarpinu er að auka aðgang að gögnum hjá Alþingi um þann þátt sem fellur undir stjórnýslu þingsins. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að með drögum að reglum um aðgang að gögnum um stjórnýslu Alþingis sem eru fylgiskjal með frumvarpinu virðist hins vegar verið að takmarka aðganginn. Einnig var bent á að nálgunin virkaði á vissan hátt neikvæð með upptalningu á löngum lista yfir takmarkanir á réttinum. Fyrir nefndinni kom fram að litið hefði verið til reglna sem gilda um aðgang að gögnum hjá norska Stórþinginu en það er undanþegið gildissviði norskra upplýsingalaga. Í norsku reglunum er hins vegar tiltekið að upplýsingalögin gildi að svo miklu leyti sem við á með þeim útfærslum og undantekningum sem nánar felast í reglunum og takmarkanir á aðgangi þannig taldar upp. Nefndin tekur í því sambandi fram að um aðgang að upplýsingum stjórnýslu Alþingis fer samkvæmt upplýsingalögum og þó að norsk upplýsingalög nái ekki yfir Stórþingið og að norsk þingsköp hafi ekki lagagildi eins og þingsköp Alþingis er afmörkunin á aðgangi að gögnum sambærileg hjá þingunum. Þannig virðast reglurnar vera ætlaðar til að skýra nánar hvað fellur undir stjórnýslu Alþingis, hvað fellur fyrir utan og hverju verði heimilt að takmarka aðgang að fyrir þeim sem óska eftir aðgangi að gögnum. Nefndin leggur því ekki til neinar breytingar á frumvarpinu en telur mikilvægt að forseti Alþingis og forsætisnefnd yfirfari drög að reglum með hliðsjón af því að þær takmarki ekki þau réttindi sem tryggja á með setningu laganna.

Málsmeðferð beiðna um upplýsingar.

Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um að í reglum sem forsætisnefnd setur og birta skal í B-deild Stjórnartíðinda skuli kveðið nánar á um aðgang að upplýsingum um stjórnslu Alþingis og um afmörkun hennar gagnvart þeirri starfsemi sem annars fer fram af hálfu Alþingis sem fulltrúasamkomu þjóðkjörinna fulltrúa. Í reglum forsætisnefndar skal jafnframt kveðið á um móttöku og meðferð beiðna um upplýsingar. Í 5. gr. reglnanna er tekið fram að um meðferð beiðna um aðgang að gögnum um stjórnslu Alþingis fari skv. IV. kafla upplýsingalaga. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið varðandi málsmeðferð beiðna um aðgang að gögnum um stjórnslu Alþingis og synjun beiðna þar um en í reglunum er lagt til að beiðnum um aðgang skuli beint til skrifstofu Alþingis og að synjun um aðgang að gögnum megi bera undir forsætisnefnd. Fram kom að í ljósi þess að í forsætisnefnd er einungis eitt atkvæði þá þurfi í reynd ekki að vera meiri hluti fyrir því að forsætisnefnd staðfesti synjun skrifstofu Alþingis. Nefndin telur í því sambandi mikilvægt að hafa í huga að málsmeðferðarreglur IV. kafla upplýsingalaga gilda um meðferð slíkra beiðna og því gilda ákvæði laganna um málshraða, afmörkun á beiðni um upplýsingar og um rökstuðning og leiðbeiningar. Skrifstofa Alþingis sem falið er að taka við beiðnum þarf því að gæta að þessum málsmeðferðarreglum sem og forsætisnefnd þegar við á. Þá er í greinargerð með frumvarpinu auk þess tekið fram að opinn aðgangur að gögnum hjá stjórnvöldum sé meginregla í íslensku samfélagi og hafi það að markmiði að tryggja gegnsæi í stjórnslu og við meðferð opinberra hagsmuna. Á grundvelli sömu sjónarmiða er með frumvarpinu lagt til að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um þá starfsemi Alþingis sem fellur undir stjórnslu þess. Nefndin telur í ljósi þessarar meginreglu að það sé einungis í undantekningartilvikum sem rétt sé að takmarka aðgang að gögnum um stjórnslu Alþingis og þá séu rökstuddar forsendur og sjónarmið sem forsætisnefnd þurfi að líta til og rökstyðja við ákvarðanatöku sína. Nefndin tekur í því sambandi fram mikilvægi þess að forsætisnefnd líti við úrlausn mála til þeirra fordæma sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur markað við túlkun upplýsingalaga svo að ekki skapist misræmi í túlkun á upplýsingarétti almennings. Eins er mikilvægt að í reglunum verði tilgreint nákvæmlega hvernig ákvarðanatöku innan forsætisnefndar verði háttáð til þess að almenningur geti áttað sig á hvar endanlegt ákvörðunarvald liggur.

Lagaskil og birting upplýsinga.

Nefndin fjallaði nokkuð um hvort rétt væri að setja lagaskilaákvæði í frumvarpið þannig að aðgangur að upplýsingum væri miðaður við ákveðinn tímamark. Í því sambandi liggur fyrir að þegar upplýsingalög voru fyrst sett var ekki sett neitt slíkt ákvæði til að takmarka aðganginn og skipti því ekki máli hvenær gögn höfðu orðið til hjá stjórnvöldum hvort aðgangurinn væri veittur að þeim. Nefndin telur því ekki rétt að leggja til ákveðið tímamark í þessu sambandi en tekur fram mikilvægi þess að áfram verði unnið að því að gera upplýsingar um stjórnslu Alþingis aðgengilegar á vef þingsins. Þegar hafa upplýsingar varðandi laun og kostnaðargreiðslur þingmanna verið gerðar aðgengilegar frá alþingiskosningum árið 2007 en fyrir liggur að allnokkurn tíma tók að koma þeim upplýsingum á vef Alþingis.

Nefndin áréttar í ljósi meginreglunnar um opinn aðgang að gögnum mikilvægi þess að áfram verði unnið að því að birta upplýsingar á vef Alþingis eins og verið hefur. Þannig skipti birting upplýsinga að frumkvæði þingsins miklu máli varðandi aðgengi og gagnsæi og getur verið til þess fallið að minnka þörf fyrir upplýsingabeidnir auk þess sem það getur verið til þess fallið að efla traust gagnvart Alþingi.

Þórarinn Ingi Pétursson ritar undir álitid með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fasta-
nefnda Alþingis.

Alþingi, 9. desember 2019.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
1. varaform.

Helgi Hrafn Gunnarsson,
frsm.

Guðjón S. Brjánsson.

Andrés Ingi Jónsson.

Brynjar Nielsson.

Orrí Páll Jóhannsson.

Óli Björn Káráson.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.