

Umsögn um mál 202, 150. löggjafarþing, þingskjal 215 –  
þingsköp Alþingis (aðgangur að upplýsingum um stjórnarsýslu Alþingis)

Reykjavík, 9. desember 2019

*Umsögn þessi er send til Alþingis eftir fund fulltrúa Öldu með nefndinni þann 4. desember 2019, en á fundinum var þess óskað að félagið myndi senda inn samantekt um framsögu fulltrúa félagsins á fundinum.*

Alda lýsir yfir ánægju með þetta frumvarp. Það er jákvætt og sjálfsagt að borgararnir hafi aðgang að upplýsingum um störf löggjafans, enda á löggjafinn að starfa fyrir hönd borgaranna og í þeirra þágu. Enn fremur telur félagið eðlilegt að settar séu vissar takmarkanir á aðgengi að upplýsingum þegar um er að ræða einkahagi einstaklinga, og í vissum tilfellum um önnur atriði. Félagið hins vegar gerir athugasemdir við nokkur atriði frumvarpsins sem talin eru upp hér að neðan.

*Upplýsingar eiga almennt að vera aðgengilegar*

Alda leggur áherslu á að lýðræðislegum vinnubrögðum fylgi sú krafa að gagnsæi ríki um starfsemi þeirra sem starfa fyrir hönd almennings, en samkvæmt þessu telur félagið að upplýsingar um athafnir löggjafans, framkvæmdavaldsins og annarra stofnana ríkisins eigi að vera eins aðgengilegar almenningi og kostur er. Þessi krafa gildir líka um sveitarfélög. Gagnsæi er frumskilyrði til að lýðræðið geti fengið að starfa eðlilega, ellegar er ekki hægt að hafa upplýsta skoðun um gang samfélagsins, sem er grunnur lýðræðisins. Frumvarpið felur þó í sér að almenningur geti *kallað eftir* gögnum frá löggjafanum, Alþingi, fremur en að almenningur hafi aðgang að gögnunum *beint*, án þess að þurfa að kalla eftir þeim, en þetta hefur í för með sér minna gagnsæi jafnvel þótt hægt sé að kalla eftir upplýsingunum.

Að þurfa að kalla eftir gögnum þýðir að sá sem kallar eftir þeim viti að upplýsingarnar séu til, en ekki er endilega víst að svo sé í öllum tilvikum. Þá krefst það vissrar þekkingar á virkni stofnunar að kalla eftir upplýsingum frá henni, sem ekki er víst að auðvelt sé að afla.

Almennt er það kostur að gögn séu birt án þess að kallað sé sérstaklega eftir þeim, því slíkt gagnsæi dregur úr spillingu og ýtir undir vönduð vinnubrögð. Gagnsæið gerir það að verkum að einstaklingar sem möndla með mál innan stofnunar vita að spurningar geta vaknað um afgreiðslu

mála, og því mætti ætla að þeir vandi sig frekar við úrlausn málanna og sneiði frekar hjá spillingu. Sama gildir vitanlega um þá sem hugsanlega vilja véla um mál, en eru utan stofnunar. Enn fremur gerir gagnsæi almenningi auðveldara fyrir með að setja mál í stærra samhengi þegar mistök eiga sér stað, eða álitamál koma upp, séu gögnin yfir höfuð aðgengileg öllum. Leyndarhyggja ýtir gerir það gagnstæða, ýtir undir tortryggni.

Hægt er að hugsa sér í þessu samhengi að sett verði sérstök lög sem opna á ríkulega og beina upplýsingagjöf Alþingis, meðal annars vegna verulegra almannahagsmuna. Rétt er að undirstrika hér að Alda telur að umrætt frumvarp sé skref í rétta átt.

### *Takmarkanir eru of margar*

Alda gerir athugasemdir við fjölda þeirra takmarkana að aðgengi að upplýsingum sem taldar eru upp í drögum að reglum um aðgang að gögnum um stjórnslu Alþingis, sem er hluti af þingskjali 215/150, en hér er einkum átt við 4. gr. reglnanna. Félagið beinir þeim tilmælum til Alþingis að fækka þessum takmörkunum, enda gera takmarkanirnar það auðveldara fyrir að nota þær til að loka á eðlilegt aðgengi almennings og blaðamanna að upplýsingum.

Félagið gerir sérstaklega athugasemdir við að eftirfarandi upplýsingar séu ekki opnar almenningi:

1. Ferðir varðandi einstakar ferðir þingmanna (3. gr., liður d).
2. Upplýsingar sem varða undirbúning við fjárlagatillögur Alþingis (4. gr., fyrri b-liður).
3. Upplýsingar í fundargerðum forsætisnefndar um samráð við stjórnvöld og stofnanir Alþingis og við undirbúning starfa Alþingis (4. gr, seinni b-liður).

Félagið telur eðlilegt að almenningur hafi aðgang að ofangreindum upplýsingum, nema að þeim mun sterkari rök komi til, en slík rök er ekki að finna í greinargerð með drögum. Félagið hvetur Alþingi til að auka gagnsæi um þessi atriði eins og hægt er, en færa sterk rök fyrir því að opna ekki aðgengi að þeim upplýsingum sem undanskildar eru.

### *Heimild til að setja upp fyrirspurnarform*

Í 5. gr. draga að reglum um aðgengi að upplýsingum um stjórnslu Alþingis (þingskj. 215/150) kemur fram að skrifstofu Alþingis sé heimilt að setja upp fyrirspurnarform á vef Alþingis. Í anda þess sem fram kemur hér að ofan um að auðvela aðgengi að upplýsingum, þá telur félagið heillavænlegra að ekki sé um að ræða *heimild* heldur *skyldu*, enda á Alþingi að gera borgurunum eins auðvelt fyrir að nálgast upplýsingar eins og kostur er.

### *Vald um upplýsingabeidnir*

Úrskurðarvald um upplýsingabeidnir er samkvæmt 5. gr. draga um reglur að aðgengi að upplýsingum um stjórnslu Alþingis í höndum forsætisnefndar þingsins, en í þeirri nefnd hefur forseti Alþingis einn úrskurðarvald (sbr. 10. gr. laga nr. 55/1991). Ákvarðanir um aðgengi að

upplýsingum skv. sömu grein er í höndum skrifstofu Alþingis, en yfirmaður hennar er skrifstofustjóri sem er ráðinn af forsætisnefndinni (sbr. 11. gr. laga nr. 55/1991). Félagið telur óheppilegt að það sé forseti Alþingis sem á endanum samþykkir eða hafnar beiðnum og kveður upp úrskurði um upplýsingabeiðnir (jafnvel þótt það sé undirmaður hans sem kunnir í reynd að taka slíkar ákvarðanir, enda starfar undirmaðurinn í umboði forsetans). Leggur félagið til að annar háttur sé hafður á um úrskurðarvald um aðgengi, t.d. að aukinn meirihluta þurfi í forsætisnefndinni til að hafna aðgengi að upplýsingabeiðnum, auk þess sem rökstuðning þurfi til að réttlæta höfnun úrskurða, en þessi leið er líklegri til að skila því að góðar ástæður liggi að baki höfnun slíkra beiðna. Þetta byggir á því að fulltrúar almennings starfa í hans þágu, og að góðar ástæður eigi að liggja að baki höfnun á upplýsingagjöf til almennings.

### *Samskipti þingmanna við lögaðila*

Líkt og kemur fram að framan, þá telur félagið almennt að gögn sem varða hagi almennings eigi að vera opin almenningi, en ekki er hægt að deila um að fulltrúar almennings á Alþingi — þingmenn — gegni lykilhlutverki í okkar lýðræðisfyrirkomulagi, enda setja þeir lög og gegna mikilvægu hlutverki í því að marka hvað teljast vera góð vinnubrögð og hvað ekki. Í drögum að reglum um aðgang að upplýsingum um stjórnarsýslu Alþingis kemur fram að reglurnar nái ekki til gagna um samskipti þjóðkjörinna fulltrúa, þar með talið þingmanna, við einstaklinga og lögaðila. Samkvæmt þessu mætti ætla að ekki sé hægt að krefjast upplýsinga frá Alþingi um samskipti þingmanna við einstaklinga og lögaðila.

Alda telur eðlilegt að ekki sé hægt að krefjast upplýsinga frá Alþingi um samskipti þingmanna við einstaklinga af holdi og blóði, enda eiga þeir sér einkalíf, og almenningur á að geta treyst því að trúnaðarupplýsingar um einstaklinga sem þingmönnum er treyst fyrir verði svo áfram. Félagið telur hins vegar *ekki* að lögaðilar eigi sama rétt til einkalífs og einstaklingar, enda eru lögaðilar ekki af holdi og blóði, heldur oftast fyrirtæki. Fyrirtæki geta *ekki* átt sér einkalíf. Verði það niðurstaða nefndarinnar að fella út ákvæði um að reglurnar nái ekki til lögaðila, en leggur til lista yfir undantekningar yfir lögaðila sem reglurnar ná ekki til, þá telur félagið eðlilegt að val á lögaðilunum sé vandlega rökstutt og listinn sé opinber.

Afstaða félagsins hvað þetta varðar kemur til vegna hættu á spillingu, og vegna hættu á hagsmunaárekstrum. Mörg dæmi hafa komið upp í gengum tíðina, á Íslandi sem í öðrum ríkjum, þar sem þingmenn hafa beinlínis starfað í þágu einkaaðila, hafa beitt sér fyrir í þágu hagsmuna þeirra, og þannig ekki starfað í almannaðágu, eins og þeim er þó ætlað að gera. Slíkar athafnir þrífast frekar þar sem er ekki gagnsæi, þar sem almenningur á ekki rétt á upplýsingum. Félagið leggur áherslu á að bæta verði úr hvað þetta varðar.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,

Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður

Kristján Gunnarsson, stjórnarmaður

## 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 stjórnýslu 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 stjórnýslu Alþingis eins og nánar sé afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum forsætisnefndar sem settar séu á grundvelli þeirra.

Í frumvarpinu er stjórnýsla 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 lögum. Til stjórnýslu 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 stjórnýsluþáttum 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 stjórnýslu 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 óáskeiðlegt að tengja saman rétt almennings til aðgangs að gögnum og þagnarskyldu opinberra starfsmanna skv. X. kafla stjórnýslulaga, 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 stjórnýslu, 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 stjórnýslu 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 lykilhugtaka 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