



Alþingi
Erindi nr. Þ 140/1488
komudagur 12.3.2012

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 9. mars 2012

1011002SA TP
Málalykill: 350

Efni: Frv. til upplýsingalaga, 366. mál 140. lþ.

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis, frá 8. febrúar sl., þar sem ofangreint þingmál var sent sambandinu til umsagnar.

Sambandið lét í té ítarlega umsögn um frumvarpið þegar það var flutt á 139. löggjafarþingi. Veldur vonbrigðum að nánast ekkert tillit hefur verið tekið til þeirra athugasemda sem þar koma fram og eru flestar efnislega samhljóða ábendingum margra annarra umsagnaraðila.

Frumvarpið hefur engu að síður tekið mörgum breytingum eins og rakið er í átta staflíðum í IX. kafla greinargerðarinnar. Á hinn bóginn sætir vægast sagt furðu á hvaða tillögur hefur verið fallist og hverjum er hafnað. Má raunar kveða svo fast að orði að nánast allar breytingar sem orðið hafa á frumvarpinu frá fyrra löggjafarþingi séu til hins verra. Þá vekur einnig athygli með hversu léttvægum rökum ýmsum málefnalegum ábendingum er hafnað.

Að teknu tilliti til þeirra atriða sem hér hafa verið rakin getur sambandið ekki stutt frumvarpið óbreytt. Er farið fram á að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd taki eftirfarandi atriði til umfjöllunar með breytingar á frumvarpinu fyrir augum.

Gildissvið laganna

Samkvæmt 2. gr. frv. er lagt upp með að lögin taki til starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, þ.e. ríkis og/eða sveitarfélaga.

Frá þessu er gerð sú undanþága í 3. mgr. 2. gr. að forsætisráðherra geti ákveðið að lögaðili falli ekki undir gildissvið laganna eða dregið tilbaka slíka undanþágu. Tiltekið er með mjög almennum hætti að ákvarðanir í þessu efni skuli styðjast við samkeppnissjónarmið og tillögur og umsagnir, sem þó eru ekki bindandi.

Í þessu felst sú einstæða skipan að löggjafinn framselur til forsætisráðherra valdheimild til þess að afmarka gildissvið tiltekinna laga sem mæla fyrir um réttindi borgaranna. Felur heimildin jafnframt í sér ákvörðunarvald um framkvæmd sjónarmiða sem heyra til valdssviðs annars ráðherra og um málefni sveitarfélaga sem njóta eiga stjórnarskrárvarins sjálfstjórnarréttar.

Að mati lögfræðinga sambandsins stenst þetta framsal löggjafarvalds engan veginn gagnvart meginreglum íslenskrar stjórnskipunar um aðgreiningu valdþátta. Þá fer sú skipan einnig gegn lögsmætis- og réttsmætisreglum íslenskrar réttar að fela forsætisráðherra ákvörðunarvald um það til hvaða aðila lögin



taki án þess að valdheimildunum séu settar skorður með tilliti til þeirra sjónarmiða sem málefnaleg geta talist.

Tilvísun forsætisráðuneytisins til réttaröryggis er í þessu sambandi er í hæsta máta öfugmælakennd, enda er ljóst að ákvæðið mun heimila forsætisráðherra að taka ákvarðanir um málefni sem samkvæmt stjórnskipan falla undir málefnasvið annarra ráðherra. Slíkt fer augljóslega í bága við aðgreiningarreglur stjórnisýsluréttar auk þess sem hætta er á því að geðþótti ráði niðurstöðu fremur en fagleg sjónarmið.

Minnt er á að í réttaröryggi er talið felast að stjórnvaldsákvörðun sé í senn fyrirsjáanleg, hófleg með tilliti til markmiða sinna og í lagalegu samræmi við aðrar ákvarðanir. Engar slíkar tryggingar eru innbyggðar í gildissviðsákvæði frv. og þótt nefnt sé að Samkeppniseftirlitið láti í té umsögn er ljóst að hún er hvorki bindandi né tæmandi fyrir þau sjónarmið sem málefnaleg geta talist. Vakin er athygli á því að valdheimild forsætisráðherra tekur einnig til töku þeirrar íþyngjandi ákvörðunar að afturkalla undanþágu sem veitt hefur verið.

Ennfremur má draga í efa að það standist gagnvart meginreglunni um sjálfstjórn sveitarfélaga, að fela forsætisráðherra að taka ákvörðun um það hvort lögaðili í meirihlutaeigu sveitarfélags falli undir gildissvið upplýsingalaga eða ekki. Minnt er á að skv. 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, skulu afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga ávallt taka mið af sjálfstjórn þeirra samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Þeir lögaðilar sem falla munu undir ákvæðið, verði það að lögum, starfa margir á einkaréttarlegum grundvelli og hafa ríka hagsmuni af því að búa við stöðugt og ekki íþyngjandi lagaumhverfi. Verði gildissviðsákvæðið að lögum munu þessir aðilar geta véfengt slíkt gildissviðsákvæði fyrir dómi með þungvægum lögfræðilegum rökum. Við blasir, og þarf ekki að fara mörgum orðum um, hversu óæskilegt er að efna til slíkrar óvissu, auk þess sem hún vinnur gegn viðleitni í átt til bættra starfshátta við lagasetningu.

Tilgreiningarreglan

Í greinargerð með frumvarpinu er tilgreiningarreglan talinn vera „einn helsti þröskuldur varðandi aðgang almennings að upplýsingum í fórum stjórnvalda.“ Þessari staðhæfingu er slegið fram án nánari útlistunar og hún talin ein og sér nægjanleg röksemd fyrir verulegri útvíkkun reglunnar.

Sambandið áréttar sjónarmið sín úr fyrri umsögn varðandi það að ákvæði um upplýsingarétt almennings fari bil beggja og leggi ekki á stjórnisýsluna óeðlilegt álag og erfiði. Það hefur verið leiðarstef við setningu upplýsingalaga hvarvetna í heiminum að jafnvægi þurfi að ríkja milli upplýsingaréttar annars vegar og skilvirkni / hagkvæmni hins vegar, að teknu tilliti til tækniþróunar og annarra slíkra þátta.

Að mati sambandsins raskar 15. gr. frv. þessu jafnvægi og er viðbúið að af muni hljófast verulegur kostnaðarauki auk óvissu. Minnt er á að meginvandinn við framkvæmd laganna hérlendis hefur falist í því að leysa úr samspili aðgangsrettar og þagnarskyldu. Ljóst er að sá vandi vex til muna



verði stjórnvöldum gert skylt að upplýsa aðila að fyrra bragði um þau mál „sem ætla má að beiðni hans geti beinst að“.

Þá er og nærtækt að líta til framkvæmdar úrskurðarnefndar um upplýsingamál og þeirra tilvika þar sem reynt hefur á tilgreiningarregluna. Ljóst má vera að rýmkuð tilgreiningarregla er til þess fallin að margfalda vinnu stjórnvalda við úrlausn upplýsingabeidna, og má í dæmaskyni vísa til úrskurðar frá 26. janúar 2005 (mál A-197/2005) þar sem íbúi Hafnarfjarðarkaupstaðar kærði synjun á því að hann fengi „aðgang að yfirliti yfir allar samþykktar íbúðir norðan Reykjanesbrautar, hvenær þær voru samþykktar, hversu stórar þær væru í fermetrum og hversu stór þau hús væru í fermetrum, sem þær tilheyrðu.“

Úrskurður nefndarinnar um frávísun í þessu tilviki byggðist á tilgreiningarreglunni en ljóst má vera að frv. geti breytt slíkum niðurstöðum verði það að lögum.

Er stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hvött til þess að kynna sér úrlausnir úrskurðarnefndarinnar, sem byggja á tilgreiningarreglunni, með þá spurningu í huga hvað það muni kosta stjórnarsýsluna í mannafla og útgjöldum verði henni gert að svara þeim víðtæku upplýsingabeidnum, sem hingað til hefur verið vísað frá á grundvelli tilgreiningarreglunnar.

Gjaldskrár

Í greinargerð kemur fram að forsætisráðuneytið hafi ekki fallist á tillögu um að gjaldskráa sveitarfélaga sé sérstaklega getið í lögnum, þar sem ráðuneytið telji „rétt og eðlilegt að í gildi sé ein samræmd gjaldskrá fyrir alla þá aðila sem falla undir löggin“.

Í fyrri umsögn sinni gerði sambandið málefnalega tillögu um að 3. mgr. 18. gr. taki til ljósrita og afrita sem ríkisaðilar afhenda en að til viðbótar komi ný málsgrein sem snúi að sveitarfélögnum.

Rökin fyrir tillögunni byggjast á sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga og þeirri staðreynd að aðstaða sveitarfélaga til þess að bregðast við umfangsmeiri upplýsingabeidnum getur verið mjög misjöfn.

Sambandið er ekki sátt við að tillögunni sé hafnað með því að ráðuneytinu þyki önnur skipan „rétt og eðlileg“. Samræmisrök eiga ekki við í þessu tilviki, fremur en í mjög mörgum öðrum tilvikum þar sem sveitarfélögin setja sér sínar gjaldskrár.

Er þess farið á leit að tillagan fái málefnalega umræðu á vettvangi þingnefndarinnar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri