



HÁSKÓLI ÍSLANDS
LAGASTOFNUN

Álitsgerð

**um upplýsingarétt þingnefnda samkvæmt 51. gr. laga um
þingsköp Alþingis og umsagnir stjórnvalda samkvæmt 6. gr. laga
um ríkisborgarétt**

10. maí 2023

Hafsteinn Dan Kristjánsson og Hafsteinn Þór Hauksson

1. Verkbeiðni og álitafni

Samningur dómsmálaráðuneytis og Lagastofnunar

Samkvæmt samningi dómsmálaráðuneytisins og Lagastofnunar, dags. 3. apríl 2023, tóku undirritaðir að sér að semja lögfræðilegt álit um túlkun 51. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og beitingu ákvæðisins í tengslum við beiðnir þingsins um umsagnir vegna umsókna um veitingu ríkisborgararéttar með lögum, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952 um ríkisborgararétt. Með veitingu umsagnar er nánar tiltekið átt við umsagnir sem Útlendingastofnun og lögreglan veita og afhenda þingnefnd, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt. Lýtur álitafnið að því hvort rétt sé og eðlilegt að beita 51. gr. laga um þingsköp Alþingis þegar þingið aflar umsagnanna frá stjórnvöldum.

Nánar um álitafnið og aðdraganda álitsbeiðninnar

Til nánari glöggvunar á álitafninu hefur ráðuneytið látið okkur í té afrit af bréfum þess til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 6. september og 30. október 2018, 2. mars og 1. júní 2021, 12. október 2022 og 16. janúar 2023. Jafnframt hefur ráðuneytið afhent okkur afrit af minnisblöðum skrifstofu Alþingis, dags. 7. mars 2022 og 26. mars 2023, þar sem fjallað er um álitafnið. Að lokum höfum við fengið afrit af eyðublöðum fyrir umsagnir sem og ópersónugreinanlegri umsögn Útlendingastofnunar sem dæmi um hvernig slíkar umsagnir eru almennt úr garði gerðar.

Alþingi veitir ríkisborgararétt með lögum samkvæmt II. kafla laga um ríkisborgararétt. Í 2. mgr. 6. gr. laganna segir að áður en umsókn um ríkisborgararétt sé lögð fyrir Alþingi skuli Útlendingastofnun fá um hana umsögn lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda. Enn fremur skuli Útlendingastofnun gefa umsögn um umsóknina. Af þeim gögnum sem undirrituðum hafa verið lätin í té verður ráðið að um langt skeið hafi það verklag tíðkast að þegar Alþingi kallaði eftir umræddum umsögnum hafi Útlendingastofnun látið vinnu við umsagnirnar ganga fyrir umsögnum um þær umsóknir sem bárust stofnuninni samkvæmt III. kafla laga um ríkisborgararétt, sem fjallar um veitingu ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun. Eftir því sem fleiri einstaklingar óskuðu eftir því að fá veittan íslenskan ríkisborgararétt með lögum í stað þess að sækja um hann til stjórnvalda hafi málsmeðferðartími mála samkvæmt III. kafla laganna aukist mikið. Vakti dómsmálaráðuneytið athygli allsherjar- og menntamálanefndar þingsins athygli á því að framkvæmd laganna hefði að mati ráðuneytisins gengið úr skorðum með bréfi, dags. 6. september 2018. Óþarfi er að rekja hér nánar samskipti ráðuneytisins og þingnefndarinnar en í bréfi ráðuneytisins 1. júní 2021 lýsti ráðuneytið því yfir að frá og með

haustþingi 2021 myndi Útlendingastofnun taka upp það verklag að í stað þess að láta umsagnarbeiðnir til Alþingis njóta forgangs yrðu þær afgreiddar í tímaröð ásamt umsóknum sem bærust stofnuninni til stjórnsýslulegrar meðferðar.

Í kjölfar framangreindrar ákvörðunar dómsmálaráðuneytisins um breytt verklag Útlendingastofnunar ákváðu nefndarmenn í allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis að beita 51. gr. þingskapalaga til þess að afla þeirra umsókna sem stjórnvöldum er skylt að veita þinginu samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt. Samkvæmt þeim gögnum sem undirritaðir hafa undir höndum mun þetta hafa verið gert með tölvupósti, dags. 12. desember 2022. Í kjölfar þessa gerði ráðuneytið þingnefndinni grein fyrir þeirri afstöðu sinni að beiðni þingnefndarinnar um umsagnirnar gæti ekki byggst á 51. gr. þingskapalaga. Í tilefni af þessum meiningarmun liggja fyrir tvö minnisblöð frá skrifstofu Alþingis. Annars vegar minnisblað til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 7. mars 2022, og hins vegar minnisblað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 26. mars 2023, í tilefni af því að sú nefnd taldi erindi til að skoða sérstaklega samspil 2. mgr. 6. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt og 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga. Í framangreindum minnisblöðum er komist að þeirri niðurstöðu að hægt sé að óska eftir umræddum umsögnum stjórnvalda með vísan til 51. gr. þingskapalaga. Eins og rakið er hér í upphafi hefur ráðuneytið farið þess á leit við Lagastofnun að gefa álit sitt á túlkun 51. gr. þingskapalaga að þessu leyti.

Samkvæmt framangreindu er það markmið þessarar álitsgerðar að taka afstöðu til þess hvort 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga feli í sér rétt þingnefndar, að kröfu fjórðungs nefndarmanna, til að fara fram á að stjórnvöld veiti nefndinni, svo skjótt sem unnt er en eigi síðar innan sjö daga, umsögn um fyrirliggjandi umsókn um ríkisborgararétt sem nefndin hefur til meðferðar, sbr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt, þegar slík umsögn liggur ekki þegar fyrir hjá stjórnvöldum sem tilbúið gagn.

2. Texti 51. gr. þingskapalaga

Kveðið er á um aðgang nefndarmanna að gögnum frá stjórnvöldum í 51. gr. þingskapalaga. Upphafsmálsliður 1. mgr. ákvæðisins hljóðar svo:

„Ef að minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna krefst þess að nefnd fái aðgang að gögnum frá stjórnvöldum, þ.m.t. sjálfstæðum stjórnvöldum, eða að teknar verði saman upplýsingar út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar skal stjórnvald verða við beiðni

nefndarmanna þess efnis eins skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar.“

Af ákvæðinu verður ráðið að sé mál til meðferðar hjá þingnefnd geti að minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna krafist þess annars vegar að fá „aðgang að gögnum frá stjórnvöldum“ og hins vegar „að teknar verði saman upplýsingar“ út af því máli.

Í framhaldinu, eða í 2. og 3. másl. 1. mgr., er fjallað um þá málsmeðferð sem ber að viðhafa þegar óskað er eftir aðgangi að gögnum. Þá segir í lok málsgreinarinnar svo:

„Því aðeins er heimilt að takmarka aðgang nefndar að gögnum að hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra eigi að víkja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Rökstyðja skal slíka synjun skriflega.“

Í 2. mgr. 51. gr. þingskapalaga er mælt fyrir um það hvenær nefndarmenn skulu kynna sér gögn á lokuðum fundi. Þá er í 3. mgr. kveðið á um varðveislu gagna í skjalasafni Alþingis og að lokum er í 4. mgr. tekið fram að afhending gagna og upplýsinga samkvæmt ákvæðinu skuli vera Alþingi að kostnaðarlausu.

Álitaefnið hér lýtur meðal annars að því hvort veiting umsagnar af hálfu Útlendingarstofnunar og lögreglu til Alþingis falli undir 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga. Nánar tiltekið að því hvort slík umsögn falli undir „aðgang að gögnum frá stjórnvöldum“ eða „að teknar verði saman upplýsingar“ út af tilteknu máli. Samkvæmt skýringum ráðuneytisins er ekki um að ræða umsagnir sem þegar liggja fyrir hjá Útlendingastofnun. Af því leiðir að ekki reynir á fyrri möguleikann, þ.e. á „aðgang að gögnum frá stjórnvöldum“, enda verður að telja að sá aðgangur lúti að gögnum sem eru þegar fyrirbyggjandi. Fær sú afstaða stuðning í lögskýringargögnum sem gerð verður grein fyrir hér á eftir.

Kemur því til skoðunar hvort veiting umsagnar af hálfu stjórnvalda feli í sér „að teknar verði saman upplýsingar“ í skilningi ákvæðisins.

Af samspili þeirra tveggja möguleika sem ákvæðið gerir ráð fyrir, þ.e. „aðgangur að gögnum“ og „að teknar verði saman upplýsingar“, verður ráðið að síðara orðalagið sé víðtækara en það fyrra. Það sé þannig ekki takmarkað við þær aðstæður þegar gagn er þegar til hjá stjórnvaldi í

þeim búningi sem það verður afhent nefndarmönnum, heldur geti stjórnvaldinu borið að vinna upplýsingar úr gögnum og afhenda þær nefndarmönnum í formi nýs gagns.

Af orðalagi ákvæðisins, þ.e. „að taka saman upplýsingar“, verður helst dregin sú ályktun að þær upplýsingar sem veittar eru séu þegar fyrir hendi hjá stjórnvaldinu í gögnum þess. Þannig verður ekki skýrlega ráðið að átt sé við að stjórnvaldið *afl* upplýsinga, t.d. með upplýsingabeidnum og öðrum rannsóknaraðgerðum. Enn fremur verður ekki séð að í orðalaginu „að taka saman upplýsingar“ felist að stjórnvald *leggi mat* á þær eða *taki afstöðu* til þess t.d. hvernig þær horfa við lögbundnum skilyrðum.

Í þessu sambandi verður enn fremur að hafa tvennt í huga. Annars vegar gerir ákvæðið ráð fyrir því að gögn og upplýsingar skulu afhent svo skjótt sem unnt er en eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Þessi skammti frestur gefur eindregið til kynna að upplýsingarétturinn lúti að gögnum og upplýsingum sem liggja nú þegar fyrir hjá stjórnvaldi en gera má ráð fyrir að það kunni að taka lengri tíma að afla upplýsinga annars staðar frá, leggja mat á þær og setja saman umsögn á þeim grundvelli. Í þessu sambandi má benda á að sjö dagar eru jafnlangur frestur og miðað er við í 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem segir að hafi beiðni um gögn ekki verið afgreidd innan sjö daga skuli skýra aðila frá ástæðum tafa og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Upplýsingalög gera ekki heldur ráð fyrir því að búin séu til ný gögn í tilefni af gagnabeidnum, heldur lýtur réttur samkvæmt þeim að fyrirleggjandi gögnum.

Hitt atriðið sem rétt er að hafa í huga er að upplýsingarétturinn er ekki bundinn við þingnefnd sem slíka, heldur getur fjórðungur nefndarmanna óskað eftir gögnum og upplýsingum. Kann það að benda til þess að 51. gr. þingskapalaga sé ekki ætlað að vera megin heimild þingsins til að fá upplýsingar í tengslum við lögbundin verkefni Alþingis á borð við veitingu ríkisborgararéttar með lögum.

Af orðalagi lagaákvæðisins verður því ráðið að í heimild fjórðungs nefndarmanna samkvæmt 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga til að óska eftir því að stjórnvöld „taki saman upplýsingar“ felist réttur til að stjórnvöld vinni með þær upplýsingar sem liggja nú þegar fyrir hjá þeim og afhendi nefndinni þær. Aftur á móti felist ekki í ákvæðinu að stjórnvöldum beri almennt að afla og leggja mat á upplýsingar eða að taka afstöðu til þess hvernig þær horfa við t.d. lögbundnum skilyrðum með veitingu *umsagna*.

3. Markmið 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga

Ákvæði 51. gr. þingskapalaga var upphaflega bætt við lögum með 24. gr. breytingalaga nr. 84/2011. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum var m.a. fjallað um markmið breytinganna með eftirfarandi hætti:¹

„Miða þessar breytingar að því að styrkja störf nefndanna og þar með faglega umfjöllun Alþingis um þingmál, svo og að efla eftirlitshlutverk þess og styrkja stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu. Eru í frumvarpinu mikilvæg ákvæði um upplýsingarétt þingmanna, upplýsingaskyldu ráðherra og um meðferð trúnaðarmála í nefndum þingsins.“

Þá segir m.a. svo:

„Meginmarkmið þessa frumvarps er að gera þinginu betur kleift að annast þau verkefni sem því eru falin samkvæmt stjórnarskrá, einkum við að veita stjórnvöldum aðhald og hafa eftirlit með starfsháttum framkvæmdarvaldsins.“

Síðan er tekið fram að í frumvarpinu sé m.a. lagt til að „settar verði skýrari reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda, til upplýsinga og gagna frá stjórnsýslunni“.

Í athugasemdum við 21. gr. frumvarpsins, sem varð að 24. gr. laga nr. 84/2011, kemur fram að lagt sé til að bætt verði við fjórum nýjum greinum við þingskapalög, þ.á m. því ákvæði sem er nú 51. gr., „í þeim tilgangi að styrkja upplýsingarétt þingsins gagnvart stjórnvöldum.“ Þá segir að í b-d liðum greinarinnar (en núgildandi 51. gr. er að finna í c-lið) sé um að ræða þrjár nýjar greinar sem mynda eina heild „í þeim tilgangi að tryggja sem best aðgang Alþingis að upplýsingum frá stjórnvöldum *sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt eftirliti sínu með framkvæmdarvaldinu.*“

Af framangreindu verður ályktað að það markmið búi að baki m.a. 51. gr. þingskapalaga að efla og styrkja Alþingi og gera því kleift að sinna hlutverki sínu samkvæmt stjórnarskrá, einkum að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu, og í því augnamiði að tryggja m.a. þingnefndum upplýsingarétt. Mæla þessi markmið með því að upplýsingaréttur þingnefndar sé túlkaður rúmt. Þrátt fyrir þá áherslu sem er lögð á eftirlit þingsins með ráðherrum verður að

¹ 139. löggj.þ., þskj. 1014 – 596. mál.

telja að 51. gr. geti almennt náð til allra þeirra mála sem eru á dagskrá þingnefndar þótt þau lúti ekki beinlínis að eftirlitshlutverki þingsins.

4. Lögskýringargögn og forsaga

Breytingalög nr. 84/2011

Eins og vikið var að hér að framan var 51. gr. þingskapalaga upphaflega sett í lög með 24. gr. breytingalaga nr. 84/2011. Samkvæmt þeim lögum var aðeins mælt fyrir um að fjórðungar nefndarmanna gæti krafist þess að fá „aðgang að gögnum frá stjórnvöldum“. Þannig var upphaflega ekki kveðið á um rétt nefndarmanna til að upplýsingar yrðu „teknar saman“.

Í athugasemdum við 21. gr. frumvarpsins, sem varð að 24. gr. laga nr. 84/2011, segir að með „greininni er fest í þingsköp Alþingis sú grundvallarregla stjórnskipunarinnar að Alþingi hafi eftirlit með framkvæmdarvaldinu.“ Síðan er vísað til 54. gr. stjórnarskrárinnar um eftirlitsstörf þingsins og þingmanna í formi fyrirspurna og skýrslubeiðna og tekið fram að jafnan hafi „verið litið svo á að réttur Alþingis til eftirlits með stjórnarframkvæmdinni sé víðtækari, það fari m.a. fram í umræðum á þinginu og í störfum nefndanna.“

Í athugasemdunum er fjallað almennt um hlutverk Alþingis á svofelldan hátt:

„Samkvæmt stjórnarskránni er meginhlutverk Alþingis þríþætt: Í fyrsta lagi er Alþingi aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Í öðru lagi fer Alþingi með fjárstjórnarvald ríkisins. Í þriðja lagi hefur Alþingi eftirlit með störfum ráðherra og veitir þeim og ríkisstjórninni í heild lýðræðislegt aðhald. Þetta hlutverk byggist annars vegar á þingræðisreglunni en samkvæmt henni er ráðherrum ekki sætt í ríkisstjórn nema meiri hluti alþingismanna vilji hafa þá í embætti. Hins vegar er eftirlitshlutverkið reist á 14. gr. stjórnarskrárinnar sem felur Alþingi ákærvald út af embættisbrotum ráðherra. Með þessu er Alþingi falið að gæta þess að ráðherrar og sú stjórnsýsla sem undir þá heyrir starfi í samræmi við almennar áherslur og vilja Alþingis, svo og stjórnarskrá og lög.“

Í beinu framhaldi er vikið að tillögu í skýrslu vinnuhóps forsætisnefndar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu og tekið fram að lagt sé til „að lögfest verði með einum eða öðrum hætti sú meginregla að Alþingi eigi aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum sem eru nauðsynlegar til að þingið geti gegnt hlutverkum sínum samkvæmt stjórnarskrá.“ Af samhengi athugasemdanna verður ráðið að átt sé við a.m.k. meginhlutverk Alþingis sem lýst er að ofan, þ.e. hlutverk Alþingis sem handhafa löggjafarvalds og fjárstjórnarvalds og eftirlit þingsins með ráðherrum.

Í athugasemdunum er tekið fram að ekki sé að finna reglur um það í stjórnarskrá eða þingsköpum að hvaða marki þingmenn eða þingið í heild eigi aðgang að gögnum „í vörslu stjórnvalda“. Er lagt til að lögfestar verði reglur sem tryggji þingnefndum ríkari aðgang að gögnum en almenningur á rétt á samkvæmt upplýsingalögum. Jafnframt segir m.a. svo:

„Hér er lagt til að fastanefndir Alþingis geti krafist þess að fá aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum og að minni hluti nefndarmanna (fjórðungur; þrír þingmenn) geti farið fram á slíkan aðgang nefndarinnar. Skilyrði er að gögnin tengist máli sem nefndin hefur til umfjöllunar. Tekur það jafnt til mála sem vísað hefur verið til nefndarinnar og mála sem hún tekur upp að eigin frumkvæði. Tilfallandi óskir um gögn án tengsla við fyrirliggjandi mál veita þingnefndum hins vegar ekki jafnrúman aðgangsrétt.“

Af þessum athugasemdum verður ráðið að upplýsingarétturinn tekur til gagna sem eru „í vörslu stjórnvalda“ eða séu „hjá stjórnvöldum“ sem og að hann sé sambærilegur þeim rétti sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum að þessu leyti. Til samanburðar skal þess getið að upplýsingaréttur almennings tekur til „fyrirliggjandi gagna“, sbr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Jafnframt verður ráðið að upplýsingaréttinum sé ætlað að gera Alþingi kleift að sinna hlutverkum sínum samkvæmt stjórnarskrá, ekki síst eftirlitshlutverki með framkvæmdarvaldinu.

Í athugasemdunum er jafnframt vísað til frumvarps þess sem var lagt fram á 138. löggjafarþingi.² Athugasemdir í því frumvarpi eru sama marki brenndar að því er varðar umfjöllunarefni þessarar álitsgerðar. Í athugasemdum við 21. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 84/2011 er enn fremur vísað til skýrslu starfshóps forsætisnefndar Alþingis um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu, sem var gefin út árið 2009, almennt til skýringar um ákvæðið. Í skýrslunni er fjallað um upplýsingarétt Alþingis samkvæmt gildandi lögum og hann borinn saman við stöðuna á hinum Norðurlöndunum. Þá er m.a. lagt til að settar verði sérstakar reglur í þingsköp um aðgang Alþingis eða einstakra alþingismanna „að gögnum í vörslu stjórnvalda“ og lagt til að sá réttur verði víðtækari en aðgangur almennings samkvæmt upplýsingalögum.

² 138. löggj.þ., þskj. 1433 – 686. mál.

*Breytingalög nr. 80/2021*³

Með 26. gr. breytingalaga nr. 80/2021 var 51. gr. þingskapalaga færð í núgildandi horf. Meðal þeirra breytinga sem voru gerðar var að áréttta að upplýsingarétturinn nái einnig til sjálfstæðra stjórnvalda sem og að upplýsingar verði „teknar saman“.

Meðal markmiða breytingalaganna var að „styrkja og efla Alþingi“ og „efla og styrkja minni hluta þingsins til að sinna aðhalds- og eftirlitsskyldum sínum gagnvart ríkisstjórn og stjórnarsýslu hennar“, eins og kemur fram í almennum athugasemdum frumvarpsins.⁴ Þar segir jafnframt að ætlunin með lögunum sé að „skerpa á eftirlitshlutverki Alþingis“ og taka af tvímæli um að það nái einnig til sjálfstæðra stjórnvalda. Þá verði „[h]eimildir þingnefnda til að krefja stjórnvöld um upplýsingar, einkum sjálfstæð stjórnvöld, ... gerðar skýrari.“

Í athugasemdum við 24. gr. frumvarpsins, sem varð að 26. gr. laga nr. 80/2021, segir m.a. um þær breytingar sem voru gerðar á 51. gr. þingskapalaga:

„Ákvæði 51. gr. þingskapa um umfjöllun nefnda um mál byggjast á þeirri meginreglu að nefndirnar hafi aðgang að öllum gögnum sem tengjast viðkomandi máli. Með breytingunni er lagt til að heimildir þingnefndar til þess að krefja stjórnvald, svo sem sjálfstæð stjórnvöld eða sjálfstæðar stjórnarsýslunefndir, um upplýsingar verði ekki takmörkuð við afhendingu fyrirbyggjandi gagna heldur einnig að teknar séu saman upplýsingar og unnið úr þeim yfirlit eftir atvikum í nýtt skjal fyrir þingnefnd. Hefur þetta sérstaka þýðingu þegar þingeftirlit beinist að störfum sjálfstæðra stjórnvalda eða sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda.“

Af athugasemdunum verður dregin sú ályktun að með breytingunni hafi réttur þingnefndar verið rýmkaður á þann hátt að hann takmarkist ekki við „afhendingu fyrirbyggjandi gagna“. Jafnframt verður ráðið að rétturinn til að upplýsingar verði „teknar saman“ feli öðru fremur í sér að unnið verði úr þeim „yfirlit“. Þá verður helst ályktað að þær upplýsingar sem um ræðir tengist fyrirbyggjandi gögnum. Af þessu leiðir að ekki verður séð að rétturinn til að upplýsingar verði „teknar saman“ feli í sér rétt til þess að stjórnvald afli og meti upplýsingar, eftir atvikum í búningi umsagnar.

³ Með 16. gr. breytingalaga nr. 85/2012 varð sú breyting ein að ákvæðið, sem þá var 50. gr., varð að 51. gr. laganna.

⁴ 151. löggj.þ., þskj. 790 – 468. mál.

5. Samspil við önnur ákvæði í þingskapalögum

Í II. kafla þingskapalaga er fjallað um nefndir Alþingis. Í 28. gr. laganna kemur fram að nefnd geti við umfjöllun máls óskað skriflegra umsagna um það frá aðilum utan þings. Af ákvæðinu verður þó ekki ráðið að nefnd eigi rétt á því að fá slíka umsögn heldur geti hún aðeins „óskað“ eftir því, eins og það er orðað í lagaákvæðinu og í athugasemdum við ákvæðið.⁵ Umrædd heimild fól í sér staðfestingu á hefð sem hafði myndast. Þegar orðalag 1. mgr. 51. gr. um að upplýsingar séu „teknar saman“ er borið saman við orðalag 28. gr. um „umsagnir“ verður helst dregin sú ályktun að fyrrnefnda ákvæðið feli ekki í sér rétt til að fjórðungur nefndarmanna geti krafist umsagnar um tiltekið mál úr hendi stjórnvalds.

Ákvæði 51. gr. þingskapalaga er að finna í IV. kafla um eftirlitsstörf Alþingis og almennar umræður. Kaflinn hefst á því í 1. mgr. 49. gr. að mæla fyrir um að Alþingi, þingnefndir og einstakir alþingismenn hafa eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Þá er tekið fram að eftirlitshlutverk Alþingis snúi að ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, en taki einnig til sjálfstæðra stjórnvalda. Jafnframt er gert ráð fyrir því í 2. mgr. 49. gr. að m.a. þingnefndir geti tekið upp mál er snúa að stjórnarframkvæmd ráðherra samkvæmt nánar tilgreindum ákvæðum. Í 3. mgr. kemur síðan fram að eftirlitsstörf Alþingis taki til opinberra málefna en með því sé átt við sérhvert málefni er tengist hlutverki og starfsemi ríkisins og stofnana þess, svo og félaga og annarra lögaðila sem eru að hálfu eða meira í eigu ríkisins og annast stjórnsýslu eða veita almenningi opinbera þjónustu á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða samnings.

Ekki reynir á eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu í því tilviki sem hér um ræðir. Af þeim skýringum og gögnum sem undirrituðum hafa verið lätin í té verður þannig ekki ráðið að upplýsingabeidni lúti að eftirliti þingnefndar með stjórnvaldi heldur að því að fá umsögn frá stjórnvöldum sem þeim er skylt að veita samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt.

Í 50. gr. þingskapalaga er fjallað um upplýsingagjöf ráðherra. Þar segir að við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, skuli ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur

⁵ 114. löggj.þ., þskj. 114 – 2. mál.

aðgang að og hafa verulega þýðingu við mat þingsins á málinu. Þannig verður ráðið að upplýsingagjöfin sé bundin við þær upplýsingar sem ráðherra hefur „aðgang að“. Að baki ákvæðinu býr það markmið að „þingmenn hafi allar nauðsynlegar upplýsingar til að geta metið málið á réttum forsendum“ og upplýsingarétturinn „markist einkum af þörfum þingsins fyrir upplýsingar“, eins og komist er að orði í athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að breytingalögum nr. 84/2011.

Í 1. mgr. 54. gr. þingskapalaga er kveðið á um að níu þingmenn eða nefnd eða meiri hluta nefndar geti óskað eftir því að ráðherra gefi skýrslu um opinbert málefni. Samkvæmt 2. mgr. 54. gr. hefur ráðherra 10 vikur til að ljúka skýrslugerðinni nema tilgreindur sé rýmri tími í beiðninni. Þannig er almennt gert ráð fyrir rúmum tíma fyrir ráðherra að útbúa skýrslu en í 1. mgr. 51. gr. er gert ráð fyrir að gögn og upplýsingur skulu afhent svo skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum eftir að beiðni er móttækin.

Þá er í 57. gr. fjallað um fyrirspurnir til ráðherra um opinbert málefni og í 58. gr. er fjallað um fyrirspurnartíma.

Af framangreindum ákvæðum þingskapalaga verður ekki dregin sú ályktun að túlka beri réttinn til að upplýsingar verði „teknar saman“ samkvæmt 1. mgr. 51. gr. á þann hátt að hann feli í sér að upplýsinga verði aflað eða að stjórnvöld leggi mat á þær í formi umsagnar.

6. Lög um ríkisborgararétt

Veiting ríkisborgararéttar með lögum

Víkur þá sögunni að lögum nr. 100/1952 um ríkisborgararétt en eins og áður segir er í II. kafla þeirra fjallað um veitingu ríkisborgararéttar *með lögum* og í III. kafla um veitingu ríkisborgararéttar *með stjórnvaldsákvörðun*. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr., sem tilheyrir fyrri kaflanum, veitir Alþingi ríkisborgararétt með lögum. Í 2. mgr. 6. gr. er kveðið á um skyldu Útlendingastofnunar til að veita umsögn og viðhafa ákveðna málsmeðferð en þar segir:

„Áður en umsókn um ríkisborgararétt er lögð fyrir Alþingi skal Útlendingastofnun fá um hana umsögn lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda. Enn fremur skal Útlendingastofnun gefa umsögn um umsóknina.“

Upphaflega sagði í 1. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt að slíkan rétt mætti veita með lögum samkvæmt stjórnarskránni. Þá var kveðið á um umsagnarhlutverk dómsmálaráðuneytisins í 2. mgr. en þar sagði:

„Áður en umsóknir um ríkisborgararétt eru lagðar fyrir Alþingi, skal dómsmálaráðuneytið fá um þær umsagnir lögreglustjóra og sveitarstjórna á dvalarstöðum umsækjenda.“

Í athugasemdum við ákvæðið kemur m.a. fram að með 2. mgr. sé:

„bætt inn fyrirmælum (til stjórnvaldanna) um, að fengnar skuli umsagnir lögreglustjóra og sveitarstjórna, um ríkisborgararéttarumsóknir, áður en þær eru lagðar fyrir Alþingi, er það til samræmis við það, sem annars staðar er tíðkað.“⁶

Þá er tekið fram að á Norðurlöndum og í Bretlandi sé byggt á því að umsækjandi láti í té upplýsingar um hagi sína en auk þess séu framkvæmdar einhverjar athuganir á högum umsækjandans.

Ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt var breytt með 3. gr. laga nr. 145/2013. Með lögunum voru ákveðin verkefni ráðuneytis dómsmála flutt til stofnana þess, þ.á m. tók Útlendingastofnun við umsagnarhlutverki vegna umsókna til Alþingis um ríkisborgararétt.

Af framangreindu verður ráðið að Útlendingastofnun sé, samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt, skylt að fá umsögn lögreglustjóra um umsóknina annars vegar og hins vegar sé stofnuninni sjálfri skylt að gefa umsögn um umsóknina. Jafnframt verður dregin sú ályktun að í slíkum umsögnum komi fram upplýsingar um hagi umsækjenda, bæði þær sem umsækjendur kunna að hafa látið í té sjálfir sem og þær sem koma í ljós við könnun stjórnvalda á högum þeirra. Þannig verður ekki önnur ályktun dregin en sú að gert sé ráð fyrir því að ákveðin lögbundin málsmeðferð eigi sér stað í tengslum við umsóknirnar og stjórnvöldin *aflí upplýsinga* um hagi umsækjenda og gefi umsagnir um umsóknirnar á grundvelli þeirra upplýsinga.

⁶ 72. löggj.þ., þskj. 31 – 31. mál.

Veiting ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun

Með lögum nr. 62/1998 var m.a. gerð sú breyting á lögum nr. 100/1952 um ríkisborgararétt að dómsmálaráðuneytinu var falið að veita „útlendingum, sem sækja um ríkisborgararétt og uppfylla nánar tiltekin önnur skilyrði, ríkisborgararétt án þess að umsókn þurfi að liggja fyrir Alþingi“, eins og það er orðað í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögnum.⁷ Byggðist breytingin á því að 66. gr. stjórnarskrárinnar hafði verið breytt með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 en eftir þá breytingu var kveðið á um að útlendingi yrði aðeins veittur ríkisborgararéttur „samkvæmt“ lögum í stað „með“ lögum. Um þá breytingu sagði í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 svo:

„Með þessu er lagt til að löggjafanum verði veitt svigrúm til að setja almenn lög um veitingu ríkisborgararéttar þar sem mætti setja almenn skilyrði fyrir að öðlast íslenskt ríkisfang og fela stjórnvöldum að annast veitingu ríkisborgararéttar, í stað þess að setja sérstök lög um að veita tilteknum einstaklingum ríkisborgararétt eins og nú er gert. Eftir þessu orðalagi hefði löggjafinn val um hvor leiðin yrði farin til að veita íslenskan ríkisborgararétt eða gæti jafnvel ákveðið að báðum aðferðum verði beitt.“⁸

Í almennum athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum nr. 62/1998 sagði nánar svo um breytinguna:

„Breytingartillaga sú sem hér er lögð til byggist á því að notað verði það fyrirkomulag sem drepið er á í niðurlagi athugasemdana [við lög nr. 97/1995], þ.e. að bæði verði hægt að veita íslenskan ríkisborgararétt með sérstökum lögum og samkvæmt almennri reglu í lögum um ríkisborgararétt.“

Þá sagði í athugasemdum við 6. gr. eftirfarandi:

„Greinin er efnislega óbreytt 6. gr. laganna.

Með tillögu þeirri sem gerð er í 5. gr. er hins vegar tekinn kúfurinn af umsóknum um ríkisborgararétt þannig að einungis munu koma til Alþingis þær umsóknir sem ekki fullnægja þeim skilyrðum sem talin eru í 5. gr.“

Eins og áður sagði fluttist verkefnið til Útlendingastofnunar með lögum nr. 145/2013.

Í 7. gr. núgildandi laga um ríkisborgararétt er m.a. kveðið á um að Útlendingastofnun sé heimilt, að fenginni umsögn lögreglu, að veita ríkisborgararétt að uppfylltum skilyrðum 8. og

⁷ 122. löggj.þ., þskj. 391 – 311. mál.

⁸ 118. löggj.þ., þskj. 389 – 297. mál.

9. gr. laganna. Í 8. gr. er kveðið á um búsetuskilyrði en í 9. gr. er kveðið á um önnur skilyrði. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. eru önnur skilyrði eftirfarandi:⁹

„1. Umsækjandi hafi sannað með fullnægjandi hætti hver hann sé. Komi í ljós að umsækjandi hafi dvalist hér á landi á grundvelli skilríkja sem reynast ekki hans eða upplýsinga sem reynast ekki réttar reiknast sá dvalartími ekki sem búseta skv. 8. gr.

2. ...

3. Umsækjandi hafi staðist próf í íslensku samkvæmt kröfum sem ráðherra setur í reglugerð. Í reglugerð skal jafnframt mælt fyrir um undanþágur frá þessu skilyrði fyrir þá sem telja verður ósanngjarnt að gera þessa kröfu til. Ráðherra getur falið Menntamálastofnun eða öðrum sambærilegum aðila að annast undirbúning og framkvæmd prófa og greiðist kostnaður vegna þessa með gjaldi sem ráðherra ákveður.

4. Árangurslaust fjárnám hafi ekki verið gert hjá umsækjanda sl. þrjú ár, bú hans tekið til gjaldþrotaskipta eða hann í vanskilum með skattgreiðslur.

5. Umsækjandi geti framfleytt sér héraðslendis og hafi ekki þegið framfærslustyrk frá sveitarfélagi sl. þrjú ár. Enn fremur er umsækjanda skylt að sýna fram á að á sama tíma hafi hann framfært sig með löglegum hætti hér á landi og er Útlendingastofnun heimilt að afla skattframtala og gagna frá skattýfirvöldum því til staðfestingar.

6. Umsækjandi hafi ekki, héraðslendis eða erlendis, sætt sektum eða fangelsisrefsingu eða eigi ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi samkvæmt íslenskum lögum. Frá þessu má þó víkja að liðnum biðtíma sem greinir í 9. gr. a.

7. Sá sem talinn er ógna mikilvægum þjóðarhagsmunum, öryggi ríkisins eða utanríkisstefnu þess á ekki rétt á íslenskum ríkisborgarétti.“

Af þeim skýringum sem undirritaðir hafa fengið frá ráðuneytinu hefur verið leitast við að einfalda afgreiðslu Útlendingastofnunar í því augnamiði að stytta málsmeðferðartíma. Almennt sé nú einungis fjallað um þau skilyrði laga um ríkisborgarétt sem eru ekki uppfyllt en áður fyrr hafi verið fjallað um þau öll. Enn fremur hafi Útlendingastofnun hætt þeirri framkvæmd að kalla eftir frekari upplýsingum frá öðrum stjórnvöldum ef upp kemur vafi um atriði er tengjast umsögn, s.s. Þjóðskrá Íslands og Skattinum. Nú sé aðeins tekið fram í umsögn að vafi sé uppi um tiltekin atriði ef svo ber undir. Þá hafi Útlendingastofnun jafnan unnið samantekt upp úr rökstuðningi fyrir umsókn áður fyrr en þeirri framkvæmd hafi nú verið hætt.

Eins og vikið er að í upphafi þessarar álitsgerðar hafa undirrituðum verið afhent eyðublöð sem og dæmi um umsögn stjórnvalda til Alþingis. Af þeim gögnum verður ekki ráðið að umfangsmikil efnisleg umfjöllun um umsókn einstaklings felist í umsögn. Hins vegar verður að telja að í slíkri umsögn sé fjallað um lögbundin skilyrði að því marki sem það á við og að í

⁹ Þá er kveðið á um reglugerðarheimild til handa ráðherra í 2. mgr. 9. gr. og kveðið er á um heimild til að víkja frá 1. og 6. tölul. í 3. mgr. lagagreinarinnar.

umsögnum lögreglustjóra og Útlendingastofnunar sé lagt mat á hvernig umsókn horfir við ýmsum lögbundnum skilyrðum. Slíkar umsagnir fela því annað og meira í sér en að taka saman upplýsingar sem liggja þegar fyrir og eftir atvikum að gefa yfirlit yfir þær.

7. Niðurstaða

Eins og áður kom fram er upplýsingaréttur þingnefnda samkvæmt 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga víðtækur. Er honum, ásamt öðrum ákvæðum í IV. kafla laganna, ætlað að gera Alþingi kleift að sinna hlutverkum sínum samkvæmt stjórnarskránni, ekki síst að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Nær upplýsingarétturinn bæði til aðgangs að gögnum frá stjórnvöldum sem og að upplýsingar verði teknar saman í tilefni af máli sem þingnefnd hefur til umfjöllunar.

Í þeim tilvikum sem hér eru til skoðunar reynir ekki á „aðgang að gögnum frá stjórnvöldum“ enda er sá aðgangur bundinn við fyrirliggjandi gögn og þær umsagnir sem hér um ræðir liggja ekki þegar fyrir hjá stjórnvöldum þegar óskað er eftir þeim. Þess vegna reynir á hvað felist í réttinum til þess að upplýsingar séu „teknar saman“.

Af orðalagi 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga verður ráðið að átt sé við að unnið sé með upplýsingar úr fyrirliggjandi gögnum og eftir atvikum að þær séu afhentar þingnefnd í búningi nýs gagns. Þessi skilningur fær stoð í athugasemdum við lög nr. 80/2021, sem bættu réttinum við ákvæðið, en þar kemur m.a. fram að unnið sé „yfirlit“ úr upplýsingunum. Enn fremur er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að gögn og upplýsingar skulu afhent svo skjótt sem unnt er og eigi síðar en sjö dögum eftir að beiðni er móttækin. Gefur það eindregið til kynna að átt sé við aðgang að fyrirliggjandi gögnum og að teknar séu saman upplýsingar úr þeim gögnum sem liggja fyrir. Þótt þau markmið sem búa að baki ákvæðinu bendi til þess að upplýsingarétturinn sé víðtækur eru þau ekki skýr og afmörkuð um að í réttinum felist að stjórnvald skuli afla upplýsinga og leggja mat á þær í formi umsagna. Þá verður ekki séð að önnur ákvæði í þingskapalögum bendi til annarrar niðurstöðu. Til samanburðar er kveðið á um heimild þingnefnda til að óska eftir umsögnum í 28. gr. laganna.

Þannig verður ekki ráðið af orðalagi, lögskýringargögnum, forsögu og markmiðum ákvæðisins eða öðrum ákvæðum þingskapalaga að í réttinum til að fara fram á upplýsingar verði „teknar saman“ felist að stjórnvald skuli afla upplýsinga og leggja mat á þær í formi umsagna. Enn

síður verður ályktað að upplýsingaréttinum verði beitt til að knýja á um að stjórnvöld sinni lögbundinni skyldu sinni til að veita umsögn samkvæmt öðrum lögum.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt er Útlendingastofnun skylt að fá umsögn lögreglustjóra um umsókn um ríkisborgararétt sem og að gefa sjálf umsögn um umsóknina. Af lögskýringargögnum að baki upphaflegu ákvæði laganna verður ráðið að slík umsögn hafi að geyma upplýsingar um hagi umsækjanda sem umsækjandi hefur látið í té sjálfur sem og þær upplýsingar sem hefur verið aflað um umsækjanda af hálfu stjórnvalda. Þannig verður ráðið af lögnum og lögskýringargögnum að Útlendingastofnun verði að viðhafa ákveðna málsmeðferð, þ.e. verði að afla umsagnar lögreglustjóra og eftir atvikum að *afla* sjálf upplýsinga varðandi umsækjanda og leggja mat á þær í formi umsagnar.

Af þeim sýnishornum sem okkur hafa verið látin í té verður ráðið að þær umsagnir sem nú séu gefnar séu efnislega fremur rýrar en þó sé leitast við að leggja mat á það hvernig umsókn um ríkisborgararétt horfir við lögbundnum skilyrðum 8. og 9. gr. laga um ríkisborgararétt, sem varða veitingu ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun, eftir því sem við á. Þá verður ekki framhjá því litið að kveðið er á um þetta umsagnarhlutverk stjórnvalda í lögum.

Með vísan til framangreinds verður ekki séð að upplýsingaréttur þingnefnda samkvæmt 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga, þ.e. að stjórnvöld taki saman upplýsingar, nái til þess að stjórnvald afli upplýsinga og leggi mat á þær í formi umsagnar, eða að réttinum verði beitt til að knýja á um að stjórnvald sinni lögbundinni skyldu sinni til að veita umsögn samkvæmt öðrum lögum. Af því leiðir að 1. mgr. 51. gr. þingskapalaga og 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt eru ekki ósamrýmanlegar með þeim hætti að taka þurfi afstöðu til þess hvor þeirra gangi framar, s.s. á grundvelli þess að önnur lögín séu sérlög eða yngri lög.

Að lokum skal þess getið að þegar Útlendingastofnun sinnir hlutverki sínu samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um ríkisborgararétt er almennt ekki um að ræða mál sem kann að ljúka með ákvörðun um rétt og skyldu manna í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að því gefnu að ekki hafi jafnframt verið sótt um veitingu ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun, sbr. III. kafla laga um ríkisborgararétt. Vegna þess gilda stjórnsýslulög ekki um málsmeðferðina. Á hinn bóginn gildir óskráð meginregla stjórnsýsluréttar um málshraða.

Með vísan til alls framangreinds er það álit undirritaðra að Alþingi sé ekki rétt að beita 51. gr. þingskapalaga nr. 55/1991 þegar óskað er eftir umsögnum stjórnvalda í tilefni af umsóknum um veitingu ríkisborgararéttar með lögum samkvæmt 6. gr. laga um ríkisborgarétt.

Fyrirvari

Álitsgerðin byggist á þeim gögnum og upplýsingum sem okkur hafa verið látin í té og lýst er hér í upphafi. Enn fremur byggist hún á þeim lögum sem gerð er grein fyrir í henni. Þá felur álitsgerðin í sér almenna greiningu á lagalega álitafninu en ekki hefur verið tekin afstaða til einstakra upplýsingabeidna, enda geta þær öðrum þræði oltið á atviksbundnum atriðum.

Dr. Hafsteinn Dan Kristjánsson lektor

Hafsteinn Þór Hauksson dósent