

Nefndarálit

um frumvarp til upplýsingalaga.

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Pál Þórhallsson, Unu Björk Ómarsdóttur og Önnu Jóhannsdóttur frá forsætisráðuneyti, Hjálmar Jónsson og Sigurð Má Jónsson frá Bláðamannafélagi Íslands, Magnús Guðmundsson og Ingibjörgu Sverrisdóttur frá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana, Steinþór Pálsson og Hallgrím Eiríksson frá Landsbanka Íslands, Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku, Val Frey Steinarsson frá Sagnfræðingafélaginu, Eirík G. Guðmundsson frá Þjóðskjalasafni Íslands, Guðjón Axel Guðjónsson frá Samtökum atvinnulífsins, Ingunni Ólafsdóttur og Björn Óla Hauksson frá Isavia ohf., Sigrúnu Ósk Sigurðardóttur frá ÁTVR, Hjálmar Brynjólfsson og Gísli Örn Kjartansson frá Fjármálaeftirlitinu, Hrafn Sveinbjörnsson frá Héraðsskjalasafni Kópavogs, Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sigríði Logadóttur frá Seðlabanka Íslands, Jón Gunnar Jónsson frá Bankasýslu ríkisins, Svanhildi Bogadóttur frá Borgarskjalasafni, Vigdísu Evu Líndal og Þórð Sveinsson frá Persónuvernd, Hörð Arnarson og Rögnu Árnadóttur frá Landsvirkjun. Þá var símafundur með Smára McCarthy frá alþjóðlegri stofnun um tjáningar- og upplýsingafrelsi IMMI (International Modern Media Institute).

Umsagnir um málið bárust frá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Bankasýslu ríkisins, Bláðamannafélagi Íslands, Borgarskjalasafni Reykjavíkur, Félagi forstöðumanna ríkisstofnana, Fjármálaeftirlitinu, Hagstofu Íslands, Héraðsskjalasafni Kópavogs, IMMI – alþjóðlegri stofnun um tjáningar- og upplýsingafrelsi, Isavia ohf., Landsbankanum hf., Landsvirkjun, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Orkusölni, Sagnfræðingafélagi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samorku, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands, Viðskiptaráði Íslands og Þjóðskjalasafni Íslands.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu, sem byggist að meginefni til á gildandi upplýsingalögum, eru lagðar til breytingar sem miða að því að auka upplýsingarétt almennings. Meðal annars er lagt til að gildissvið laganna verði víkkað þannig að þau nái til fyrirtækja sem eru í meirihlutaeigu hins opinbera. Þó verði áfram heimilt að undanþiggja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings vegna samkeppnissjónarmiða. Lagt er til að forsætisráðherra geti í undantekningarfallum, að fenginni tillögu hlutaðeigandi fagraðherra eða sveitarstjórnar og umsögn samkeppniseftirlitsins, ákveðið að lögaðili skuli ekki falla undir gildissvið laganna og dregið slíka ákvörðun til baka. Þá er lagt til að slakað verði á skilyrðum um afmörkun beiðni um aðgang að upplýsingum og samhliða skerpt á leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Auk þess sem lögð er til ítarlegri skilgreining á vinnugögnum sem undanþegin eru aðgangi almennings.

Gildissvið frumvarpsins.

Nefndin fjallaði ítarlega um efni frumvarpsins og þær breytingar sem lagðar eru til á gildandi lögum. Stærsta breytingin er í reynd tillaga um útvíkkun á gildissviði laganna sem nú ná yfir starfsemi stjórnvalda en almennt ekki til starfsemi einkaaðila nema þeim sé falið vald til að taka stjórnvaldsákvarðanir, þ.e. ákvarðanir sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga og varða réttindi og skyldur borgaranna. Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að lögin taki til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% eða meira í eigu hins opinbera. Í þessu felst sú meginbreyting að hér er lagt til að aðgangur að gögnum fyrirtækja verði heimill almenningi ef fyrirtæki er í eigu hins opinbera, óháð því hvert eðli starfseminnar er. Áfram er þó gert ráð fyrir heimild til að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, þ.e. þegar um er að ræða gögn sem hafa að geyma upplýsingar um viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið gegn þessari tilhögun, m.a. um að þetta fæli í sér röskun á samkeppnislegri stöðu fyrirtækja bæði hér heima og erlendis. Þá var bent á að ef mismunandi reglur gilda um fyrirtæki eftir því hver eigandinn er væru þau í reynd ekki að keppa á jafnræðisgrundvelli. Þá væru það einnig hagsmunir eigenda fyrirtækjanna, þ.e. almennings, að þau væru rekin á sem hagkvæmastan hátt og þar með að samkeppnisaðilar ættu ekki að eiga greiðan aðgang að upplýsingum um starfsemina. Breytingin gæti einnig orðið til þess að traust á fyrirtækjunum sem eru í samkeppni mundi dvína og þar með hafa áhrif á verðgildi þeirra og rekstrargrundvöll. Þá var einnig bent á að sú heimild sem gert er ráð fyrir í 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að sá ráðherra sem upplýsingalög heyra undir geti að ákveðnum skilyrðum uppfylltum veitt lögaðila undanþágu frá gildissviði laganna að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn eftir því hvert eignarhaldið er, sé til þess fallin að valda óvissu sem hafi áhrif á starfsemi og rekstur lögaðilans/fyrirtækisins meðan beðið er eftir niðurstöðu um hvort undanþága verði veitt.

Meiri hlutinn telur, þegar litið er til þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar frumvarpinu um að auka rétt almennings til aðgangs að upplýsingum og tryggja gegnsæi í rekstri fyrirtækja sem eru í meirihlutaeigu ríkisins eða sveitarfélaga, nauðsynlegt að auka aðgengi að upplýsingum með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu. Meiri hlutinn telur að ekki sé unnt að fallast á að verið sé að ganga of langt gagnvart fyrirtækjum sem eru í samkeppnisrekstri, sérstaklega þegar litið er til þess að í frumvarpinu eru lagðar til undanþágur frá þessum reglum. Lagt er til að viðhaldið verði þeirri undanþágu sem er í gildandi lögum, sbr. 3. tölul. 6. gr., frá aðgangi almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, þ.e. ef þau hafa að geyma upplýsingar um viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra. Þarna vegast á hagsmunir almennings af því að fá upplýsingar og hagsmunir almennings sem eiganda fyrirtækis til þess að fyrirtækið sé rekið á sem hagkvæmastan hátt og samkeppnisaðilar fái þar með ekki upplýsingar sem geti haft áhrif á reksturinn og verðmæti fyrirtækisins. Meiri hlutinn telur að með þessu sé að nokkru komið til móts við gagnrýni umsagnaraðila, sem og með þeirri heimild sem lagt er til að forsætisráðherra verði falin, þ.e. að undanþiggja lögaðila frá gildissviði laganna ef starfsemi hans er að nær öllu leyti á markaði, en þá undanþágu ber að túlka þröngt í samræmi við hefðbundna lögskýringu.

Undanþáguheimild forsætisráðherra.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ef starfsemi lögaðila, sem er að 51% eða meira í eigu hins opinbera, er að nær öllu leyti á markaði geti forsætisráðherra að fenginni tillögu hlutað-

eigandi ráðherra eða sveitarstjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins undanþegið lögaðilann gildissviði laganna.

Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á þessa heimild forsætisráðherra sem lögð er til í frumvarpinu, þ.e. bæði að lagt sé til að ráðherra hafi slíka heimild og einnig að hann geti ákveðið að draga ákvörðun um undanþágu lögaðila frá gildissviði laganna til baka. Ákvörðun ráðherra um slíkt sé til þess fallin að geta orðið háð geðþótta ráðherra. Komu fram sjónarmið um að eðlilegra væri að undanskilja t.d. fjármálafyrirtæki með beinum hætti í stað þess að gera ráð fyrir undanþáguheimild í þessa veru í lögnum og enn fremur að það ætti sérstaklega við um fjármálafyrirtæki þar sem ekki sé rétt að leggja viðbótarskyldur á fjármálafyrirtæki á grundvelli eignaraðildar. Í greinargerð með frumvarpinu eru Landsbanki Íslands og sparisjóðir í opinberri eigu teknir sem dæmi um lögaðila sem geti fallið undir undanþáguregluna, bankastofnanir í eigu hins opinbera sem nær eingöngu sinna hefðbundinni bankastarfsemi á almennum rekstrargrundvelli. Meiri hlutinn tekur fram að við mat á því hvort veita eigi lögaðila undanþágu frá gildissviði laganna eða draga ákvörðun um slíka undanþágu til baka er forsætisráðherra bundinn af reglum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar. Sama gildir um hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn sem gera tillögu um undanþáguna sem og Samkeppniseftirlitið sem er umsagnaraðili í málinu. Þá er auk þess gert ráð fyrir að ákvörðun um að undanþiggja einstaka lögaðila gildissviði laganna eða um afturköllun ákvörðunarinnar taki gildi við birtingu í B-deild Stjórnartíðinda. Meiri hlutinn leggur auk þess til að forsætisráðuneytið skuli halda opinbera skrá yfir þá lögaðila sem hafa fengið undanþágu skv. 3. mgr. 2. gr., og skal undanþágan endurskoðuð á þriggja ára fresti. Meiri hlutinn telur að með þessum breytingum sé tryggt ákveðið aðhald gagnvart þeim sem fara með þetta vald hverju sinni.

Í umfjöllun nefndarinnar var einnig rætt hvort það gæti valdið vafa við hvern væri átt í 3. mgr. 2. gr. þar sem tekið er fram að „ráðherra geti að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar“ ákveðið að lögaðili falli ekki undir gildissvið laganna. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu kemur fram að hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn gerir tillögu til þess ráðherra sem upplýsingalög heyra stjórnarfarslega undir um að tiltekinn lögaðili skuli ekki lúta ákvæðum upplýsingalaga. Meiri hlutinn tekur fram að frá setningu laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, hefur verið fylgt þeirri stefnu að tiltaka ekki heiti ráðherra í lögum heldur fer skipting málefna milli ráðuneyta eftir forsetaúrskurði, sbr. ákvæði þar um. Þannig er unnt að færa málaflokka milli ráðuneyta án þess að gera þurfi lagabreytingar. Meiri hlutinn leggur því ekki til breytingu á þeirri tilhögun sem lögð er til í frumvarpinu.

Skilyrði fyrir beitingu undanþáguheimildar.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að skilyrði ákvæðisins um að lögaðili væri „að nær öllu leyti í samkeppni á markaði“ væri ekki nægilega skýrt. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu kemur fram að skilyrði þess að undanþágunni verði beitt séu í grundvallaratriðum þau að starfsemi viðkomandi aðila geti ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi, svo sem þjónustustarfsemi sem fram fer á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti á markaði. Meiri hlutinn tekur fram að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþáguregluna verði að byggjast á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á hvort sem það er á innlendum og eða erlendum markaði, sem og þeim hagsmunum sem í húfi eru.

Fyrir nefndinni komu einnig fram ábendingar um að beiðni um slíka undanþágu frá gildissviði laganna ætti fremur að koma frá lögaðilanum sjálfum en viðkomandi fagraðherra eða sveitarstjórn. Meiri hlutinn telur að í framkvæmd muni það verða þannig að lögaðili sem telur að hann eigi að falla undan gildissviði laganna muni leita til fagraðherra eða sveitar-

stjórnar með beiðnina og rökstuðning fyrir henni. Ráðherra eða sveitarstjórn komi beiðninni til forsætisráðherra sem leiti eftir umsögn Samkeppnisstofnunar.

Þá komu einnig fram athugasemdir um að í ákvæðum frumvarpsins væru engar leiðbeiningar eða skýringar um hvernig umsögn Samkeppniseftirlitsins til forsætisráðherra skyldi vera, innan hvaða tíma henni skyldi skilað og hvaða gögnum Samkeppniseftirlitið skyldi byggja sína umsögn á. Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að Samkeppniseftirlitið hefur sérþekkingu á samkeppnismálum og því að meta hvernig starfsemi fyrirtækja er háttáð, auk þess sem stjórnarsýslulögin gilda um meðferð umsagnarbeiðninnar, hvort sem um er að ræða fresti til að veita umsögn eða kröfur til efnis umsagnar.

Frestun framkvæmdar.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að í lögnum þyrfti að vera heimild til að hafna aðgangi að upplýsingum á meðan tillaga um undanþágu er til meðferðar. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og telur að sá tími sem líður frá gildistöku laganna og athugunar þess hvort veita eigi slíka undanþágu geti verið nokkur og þar með valdið ákveðinni óvissu í starfsemi lögaðila sem falla þá undir gildissvið laganna allt fram að því að undanþágan tekur gildi. Meiri hlutinn telur því rétt að leggja til að ákvæði 2. og 3. mgr. laganna um félög í opinberri eigu komi ekki til framkvæmdar fyrr en sex mánuðum eftir gildistöku þannig að tóm gefist bæði fyrir lögaðila sem telja sig eiga að falla undir undanþáguákvæðið til að leita eftir undanþágu til fagráðherra eða sveitarstjórnar sem og fyrir stjórnvöld til að taka ákvörðun áður en lög koma til framkvæmda.

Aðgangur eftir aldri gagna.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildissvið gagnvart öðrum lögum og þjóðréttarsamningum o.fl. Í 4. mgr. þeirrar greinar er lagt til að lög gildi um aðgang að gögnum í 30 ár frá því að þau urðu til og að miðað verði við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Þá er lagt til að frá þeim tíma fari um aðgang samkvæmt lögum um Þjóðskjalasafn Íslands. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að þetta gæti valdið ákveðnum vandkvæðum í framkvæmd þar sem skjölum er gjarnan skilað áður en þau verða 30 ára til héraðsskjalasafna og til Þjóðskjalasafns. Það leiði til þess að við afgreiðslu beiðna um aðgang þurfi að ganga úr skugga um aldur skjala áður en ákvörðun er tekin um það hvernig aðgangi skuli háttáð, þar sem um þau gildi mismunandi lög eftir aldri skjala. Í frumvarpinu er lagt til að fyrstu 30 árin eftir að skjal verður til gildi upplýsingalög þar sem kveðið er á um aðgangsrétt en einnig ýmsar takmarkanir á aðgangi. Eftir það falli flestar takmarkanir niður og lög um Þjóðskjalasafn gildi um aðgang. Fyrir nefndinni kom fram að þessi tilhögun væri til þess fallin að einfalda núverandi kerfi og mundi til dæmis leiða til þess að gögn frá dómstólum sem hingað til hafa verið undanþegin aðgangi yrðu almennt aðgengileg eftir 30 ár ef aðrar takmarkanir ættu ekki við, svo sem ef um er að ræða einkamálefni einstaklinga. Meiri hlutinn telur því ekki þörf á að leggja til breytingar á þessari tilhögun.

Fram komu athugasemdir um að samkvæmt frumvarpinu félli niður 2. mgr. 20. gr. gildandi upplýsingalaga um heimild Þjóðskjalasafns eða annars opinbers skjalasafns til að leita eftir afstöðu þess stjórnvalds sem afhenti safninu gögnin ef vafi er uppi um hvort veita ætti aðgang að gögnum áður en ákvörðun er tekin. Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að sú málsmeðferð er í samræmi við vandaða málsmeðferð og ákvæði stjórnarsýslulaga, m.a. um rannsóknarregluna.

Almennur aðgangur að upplýsingum.

Aðgangur að hluta gagna og aukinn aðgangur.

Í II. kafla frumvarpsins er kveðið á um almennan aðgang að upplýsingum og í 5. gr. um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Í 1. mgr. 5. gr. er kveðið á um að sé þess óskað sé skylt að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem kveðið er á um í 6.–10. gr. Tekið er fram að þó sé ekki skylt að útbúa ný skjöl eða önnur gögn í ríkara mæli en leiðir af 3. mgr. 5. mgr. en þar segir að eigi takmarkanirnar einungis við um hluta gagns skuli veita aðgang að öðrum hlutum þess. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að þetta ákvæði gæti haft þau áhrif að veita þyrfti aðgang að hluta samninga, t.d. Landsvirkjunar. Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að ætíð þarf að fara fram mat á því hvort undanþágur varðandi aðgang eigi við og hvort veita eigi aðgang að hluta gagna þegar fjarlægðar hafa verið upplýsingar sem falla undir undanþáguákvæðin. Meiri hlutinn telur eðlilegt að veita aðgang að þeim hluta gagna sem takmarkanir á aðgangi eiga ekki við nema gögnin verði óskiljanleg og aðgangur að þeim því markleysa.

Meiri hlutinn tekur einnig fram að í 11. gr. frumvarpsins er heimild til að veita aðgang að gögnum í ríkara mæli en skylt er samkvæmt lögnum enda standi aðrar lagareglur því ekki í vegi. Þá er einnig í 2. mgr. sömu greinar gert ráð fyrir að þegar tekin er ákvörðun um að synja beiðni um aðgang að gögnum skuli taka afstöðu til þess hvort veita eigi aðgang í ríkara mæli en skylt er. Meiri hlutinn telur ekki þörf á að kveða á um slíka reglu í lögum um Þjóðskjalasafn, eins og bent var á fyrir nefndinni, þar sem flestar aðgangstakmarkanir falla niður þegar aðgangur að gögnum fer eftir þeim lögum.

Réttur almennings til aðgangs að gögnum.

Nefndin fjallaði einnig um 5. gr. frumvarpsins um rétt almennings til aðgangs að gögnum og hvort leggja eigi til útvíkkun á þeim rétti en í greininni er lagt til að skylt sé að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að það gæti verið of þröngt að miða við tiltekið mál og að eðlilegra væri að miða við tiltekið efni, upplýsingar eða mál. Meiri hlutinn tekur fram að í gildandi lögum hefur það verið nokkur þröskuldur fyrir aðgangi að réttur til upplýsinga er bundinn við gögn tiltekinna mála. Með frumvarpinu er að meginstefnu til miðað við að þetta gildi áfram en að þessi þröskuldur verði lækkaður, m.a. með því að slaka á tilgreiningarreglunni í 15. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um afmörkun á beiðni og lagt til að nægilegt sé að tilgreina mál efni í beiðni um upplýsingar. Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að sú slökun á tilgreiningarreglunni sem felst í frumvarpinu sé til þess fallin að leggja auknar og íþyngjandi skyldur á stjórnvöld en þær verði að vera framkvæmanlegar og megi ekki koma niður á skilvirkni starfseminnar. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið en telur engu síður rétt að leggja til að aðgangur almennings nái einnig til fyrirliggjandi gagna sem tengjast máli eða málefni hjá stjórnslunni. Með þessu telur meiri hlutinn að verið sé að aðlaga heimildir almennings að þeim veruleika að málaskrár stjórnvalda hafa ekki alltaf verið fullnægjandi á síðustu árum og beiðnir um aðgang hafa ekki alltaf takmarkast við tiltekin mál í málaskrá. Meiri hlutinn leggur hins vegar áherslu á að öll mál eigi að skrá í málaskrá. Meiri hlutinn leggur áherslu á að ákvæðið beri að túlka í samhengi við 15. gr.

Meiri hlutinn telur einnig rétt að ítreka að í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að stjórnvald verði ætíð heimilt að veita aðgang að gögnum í ríkara mæli en skylt er. Þar er enn fremur lagt til í 2. mgr. að kveðið verði á um að þegar stjórnvöld synja beiðni um aðgang að gögnum skuli jafnframt taka afstöðu til þess af hverju ekki var talið tilefni til að beita heimildinni um aukinn aðgang í því tilviki og að hún komi fram í rökstuðningi synjunar.

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að stjórnvöld skuli leitast við að marka sér upplýsingastefnu og gera málaskrár aðgengilegar. Meiri hlutinn leggur til að orðin „leitast við“ verði felld brott úr greininni þannig að stjórnvöldum verði skylt að veita almenningi upplýsingar með reglubundnum hætti og gera skrár yfir mál, lista yfir málsgögn og gera gögnin sjálf aðgengileg með rafrænum hætti. Meiri hlutinn telur að með því að kveða á um slíka skyldu sé í reynd verið að auka aðgengi að upplýsingum og þar með minnka þörf á því að leita þurfi til viðkomandi stjórnvalds með beiðni um aðgang.

Meiri hlutinn tekur fram að í VIII. kafla frumvarpsins er lögð til sérstök regla er mætir þörfum sagnfræðinga.

Málefni starfsmanna.

Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til lögfesting á gildandi rétti um rétt almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem starfa hjá aðilum sem lögin taka til. Nokkur gagnrýni hefur verið á greinina og fram hafa komið sjónarmið um að þessar reglur geti hindrað að hæfir einstaklingar sækist eftir starfi hjá hinu opinbera. Þá þurfi einnig að varðveita traust og trúnað í starfssambandi stofnunar og starfsmanna. Meiri hlutinn tekur fram að þessar tillögur eru nú þegar taldar til gildandi réttar og telur nauðsynlegt að þær séu festar með skýrum hætti í lög. Þá fjallaði nefndin um hvort rétt væri, með tilliti til markmiða frumvarpsins um að auka gegnsæi í stjórnsýslunni, að leggja til að skylt verði að veita upplýsingar launakjör starfsmanna og stjórnenda en ekki eingöngu föst launakjör eins og lagt er til í frumvarpinu. Meiri hlutinn fellst á sjónarmið sem komið hafa fram fyrir nefndinni um að opinberir aðilar séu í samkeppni við almenna markaðinn um starfsmenn og þessi tilhögun kunni t.d. að hamlar því að unnt sé að vera með starfshvetjandi umbun fyrir starfsmenn. Meiri hlutinn leggur því ekki til breytingu á 2. tölul. 2. mgr. 7. gr. um að veita skuli upplýsingar um föst launakjör almennra starfsmanna. Meiri hlutinn telur rétt að annað gildi um launakjör æstu stjórnenda og leggur því til að skylt verði að veita upplýsingar um launakjör þeirra en ekki eingöngu föst launakjör eins og lagt er til í frumvarpinu.

Nefndin fjallaði einnig um 3. mgr. 7. gr. þar sem lagt er til að heimilt verði að veita almenningi upplýsingar um viðurlög í starfi sem æstu stjórnendur hafa sætt, þar á meðal vegna áminninga og brottvísana, enda séu ekki liðin meira en tvö ár frá þeirri ákvörðun sem um ræðir. Eftir þann tíma verði upplýsingarnar ekki aðgengilegar almenningi fyrr en að 80 árum liðnum þar sem þær mundu teljast til persónulegra upplýsinga. Meiri hlutinn telur tveggja ára tímamarkið of stutt þegar litið er til þess að umræddir starfsmenn eru kostaðir af almenningi og í þjónustu hans og telur því eðlilegt að heimilt verði að veita upplýsingarnar í fjögur ár og leggur til breytingu í þá veru.

Vinnugögn.

Nefndin fjallaði einnig um skilgreiningu frumvarpsins á vinnugögnum skv. 8. gr. og hvort í þeirri grein sé verið að leggja til frekari takmarkanir á aðgangi almennings en eru í gildandi lögum. Fyrir nefndinni komu fram þær skýringar ráðuneytisins að eins og gildandi lög hafa verið túlkuð geti skjal sem fer milli tveggja stjórnvalda, hvort sem um er að ræða ráðuneyti, sveitarfélög eða stofnanir almennt, ekki talist vinnuskjal. Telur ráðuneytið að þessi regla sé í miklu ósamræmi við nútímavinnulag sem kallar á að gögn er varða undirbúning ákvarðana, til dæmis drög að minnisblöðum, skýrslum eða bréfum, séu send á milli starfsmanna ólíkra stjórnvalda til yfirlestrar og kynningar. Slíkt samráð sé æskilegt og því er lagt til að 8. gr. frumvarpsins verði orðuð þannig að hún endurspegli nútímalegt vinnulag. Hún skapar auk þess meira samræmi í því hvað teljist vinnugögn en takmarkar á engan hátt aðgang að öðrum

gögnum. Sem dæmi var nefnt að oft verða til 15–20 mislangtkomin drög að sömu skýrslunni áður en hún er endanlega frágengin og að hagsmunir almennings séu væntanlega fyrst og fremst þeir að fá aðgang að hinni endanlegu skýrslu. Bent var á að ef stjórnsýslan gæti ekki gengið að trúnaði vísu á vinnslustigi slíkra gagna og sent þau á milli stjórnvalda í samráðs- skyni væri hætt við að útkoman yrði lakari og það kæmi niður á almannahagsmunum. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og bendir á að nauðsynlegt er að hafa í huga að í 3. mgr. 8. gr. er tekið fram að þrátt fyrir undanþáguákvæðið í 6. tölul. 6. gr. beri að afhenda vinnu- gögn ef þar komi fram endanleg ákvörðun um afgreiðslu máls, sbr. 1. tölul., þar koma fram upplýsingar um atvik máls sem ekki koma annars staðar fram, sbr. 3. tölul., eða ef þar kemur fram lýsing á vinnureglum eða stjórnsýsluframkvæmd á viðkomandi sviði, sbr. 4. tölul. Þá bendir nefndin sérstaklega á 2. tölul. 6. gr. þar sem kveðið er á um að einnig beri að afhenda upplýsingar sem stjórnvaldi er skylt að skrá skv. 1. mgr. 27. gr. Í umfjöllun nefndarinnar var óskað eftir upplýsingum um skilning ráðuneytisins á hugtakinu minnisgrein og fékkst sú skýring að þar væri átt við blað sem minnisgreinar eru skrifaðar á og er nefndin sammála því.

Brottfall takmarkana á upplýsingarétti.

Í 12. gr. frumvarpsins eru lagðar til reglur um brottfall takmarkana á upplýsingarétti fyrir almenna tímamarkið, sem er 30 ár. Þar eru í 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar lagðar til takmark- anir á aðgengi að gögnum sem tilgreind eru í 1.–3. tölul. og 6. tölul. Þangað til liðin eru fimmtán ár frá því að þau urðu til. Gögnin sem hér um ræðir eru fundargerðir ríkisráðs og ríkisstjórnar, upptaka eða endurrit af fundum ríkisstjórnar, minnisgreinar á ráðherrafundum, gögn sem útbúin eru af sveitarfélögum, samtökum þeirra eða stofnunum og varða sameigin- lega tillögugerð eða viðræður þessara aðila við ríkið um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga, bréfaskipti við sérfróða aðila til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt skuli höfðað og vinnugögn, sbr. 8. gr. Meiri hlutinn telur að þegar litið er til markmiða laganna um að styrkja gagnsæi í stjórnsýslu, auka upplýsingarétt almennings og fjölmiðla og möguleika þeirra til að veita stjórnvöldum nauðsynlegt aðhald sé mikilvægt að stytta þetta tímamark í átta ár. Samhliða þessari breytingu leggur meiri hlutinn til að ákvæði laga um trúnaðarmála- bók í lögum um Stjórnarráð Íslands verði fellt brott. Það ákvæði var lögfest samhliða þeirri breytingu sem meiri hluti allsherjarnefndar lagði til á 139. löggjafarþingi á frumvarpi til upplýsingalaga um að almenningur fengi aðgang að gögnum í tengslum við fundi ríkisráðs og ríkisstjórnar að einu ári liðnu frá fundi og var því talin þörf á sérstöku ákvæði um trúnað- armálábók. Með því að leggja til að átta ára frestur gildi um aðgang að þessum gögnum í tengslum við ríkisstjórnarfundi er ekki lengur talin þörf á slíkri trúnaðarmálábók.

Tilgreiningarreglan, 15. gr.

Í 15. gr. er kveðið á um afmörkun á beiðni um aðgang að upplýsingum. Þar segir að sá sem fari fram á aðgang að gögnum skuli tilgreina efni þess máls sem hann óskar eftir að kynna sér með nægjanlega skýrum hætti til að hægt sé, án verulegrar fyrirhafnar, að afmarka beiðni við tiltekin gögn ákveðins máls, eða öll gögn ákveðins máls. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að þetta kynni að takmarka aðgang að gögnum að því leyti að viðkom- andi þurfi að vita nákvæmlega hvað það er sem verið sé að óska eftir. Eðli sagnfræðilegra rannsókna, sérstaklega þegar þær eru á frumstigi eða þegar verið er að rannsaka þróun eða tímabil, sé hins vegar þannig að ekki er unnt að tilgreina efni máls. Þá komu einnig fram sjónarmið um að þetta takmarkaði einnig aðgang að gögnum þegar ekki er um eiginlegt mál að ræða heldur upplýsingar eða tiltekið efni sem óskað er aðgangs að. Meiri hlutinn tekur fram að sjónarmiðum sagnfræðinga er mætt í VIII. kafla í frumvarpinu en þar er lagt til að

kveðið verði á um að stjórnvaldi verði heimilt að veita aðgang að gögnum sem eru undanþegin upplýsingarétti skv. II. og III. kafla vegna rannsókna eða sambærilegrar starfsemi enda megi ætla að hægt sé að verða við umsókn án þess að skerða þá almanna- og einkahagsmuni sem ákvæðum kaflanna er ætlað að vernda.

Gjaldskrár.

Í frumvarpinu eru lagðar til sams konar gjaldskrárheimildir í 18. gr. og í 36. gr. þar sem lagðar eru til breytingar á stjórnsýslulögum. Þar er lagt til að ráðherra ákveði með gjaldskrá hvað greiða skuli fyrir ljósrit og afrit gagna sem veitt eru samkvæmt ákvæðum frumvarpsins þannig að þeim kostnaði sé mætt sem af því hlýst, þ.m.t. efnis- og launakostnaði og eðlilegum afskriftum af þeim búnaði sem notaður er við afritun upplýsinga. Meiri hlutinn tekur fram að gjaldskrár um þjónustugjöld þurfi ætíð að byggjast á því sjónarmiði að endurgoldinn sé kostnaður sem almennt stafar af þeirri þjónustu sem í té er látin og að ráðherra verði þannig að afmarka þá kostnaðarliði sem fella skuli undir veitta þjónustu. Meiri hlutinn telur því ekki þörf á að tiltaka í ákvæðinu að mætt sé þeim kostnaði sem af þjónustunni hlýst, þ.m.t. efnis- og launakostnaði og eðlilegum afskriftum af þeim búnaði sem notaður er við afritun gagna eða upplýsinga, og leggur til að sú upptalning verði felld brott.

Skilaskylda til Þjóðskjalasafns.

Nefndin fjallaði einnig um skilaskyldu til Þjóðskjalasafns, sbr. 36. gr. frumvarpsins, en skv. 6. gr. laga um Þjóðskjalasafn skal afhenda skilaskyld skjöl til safnsins að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð þrjátíu ára aldri. Þó skulu skjöl og önnur gögn á rafrænu formi afhent að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð fimm ára aldri. Er þá miðað við síðustu innfærslu í bók eða síðasta bréf afgreidds máls. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að t.d. samningum sem gerðir eru til 40 ára beri að skila áður en þeir eru útrunnir, þ.e. þrjátíu árum frá útgáfu þeirra. Meiri hlutinn tekur fram að í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins er tekið fram að upplýsingalög gildi um aðgang að gögnum í 30 ár frá því að þau urðu til og að þá sé miðað við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Meiri hlutinn telur eðlilegt að miðað sé við að síðasta innfærsla lánasamnings sé síðasta innfærsla í skilningi frumvarpsins og miða við 30 ár frá þeim tíma.

Nefndin fjallaði einnig um skilaskylduna í tengslum við heimild forsætisráðherra til að undanþiggja lögaðila gildissviði laganna. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að nauðsynlegt væri að kveða einnig skýrt á um að aðilar sem fái slíka undanþágu fái einnig undanþágu frá skilaskyldu til Þjóðskjalasafns. Meiri hlutinn telur það eðlilegt og leggur til breytingu á frumvarpinu í þá veru.

Meðferð trúnaðargagna innan stjórnsýslunnar.

Nefndin fjallaði einnig um minnisblað forsætisráðuneytis um meðferð trúnaðargagna innan íslensku stjórnsýslunnar en forsætisráðherra kom inn á það í framsöguræðu um málið að íslensk stjórnvöld eru í vaxandi mæli innt eftir því af hálfu erlendra ríkja sem Ísland á samstarf við hvernig meðferð trúnaðargagna innan íslensku stjórnsýslunnar sé háttáð. Umfjöllun nefndarinnar varðaði sérstaklega hvort rétt væri að kveða á um meðferð trúnaðarupplýsinga innan stjórnsýslunnar í upplýsingalögum sem kveða á um aðgang almennings að gögnum innan stjórnsýslunnar eða hvort ákvæði um meðferð þeirra eigi betur heima í öðrum lögum, svo sem lögum um Þjóðskjalasafn eða varnarmálalögum. Þau gögn sem um ræðir eru nú þegar undanþegin upplýsingarétti á grundvelli gildandi laga, þ.e. upplýsingar sem eru og hafa verið undanþegnar upplýsingarétti á grundvelli þjóðréttarskuldbindinga.

Í minnisblaðinu kemur fram sú tillaga að unnt væri að setja reglur um meðferð annars konar upplýsinga þar sem lögmætar ástæður eru til að gæta sérstaklega að öruggri meðferð þótt upplýsingarnar falli undir gildissvið upplýsingalaga, svo sem upplýsinga er varða öryggi ríkisins eða varnarmál. Meiri hlutinn fjallaði sérstaklega um hvað gæti fallið þar undir en sem dæmi eru nefndar upplýsingar um rýmingaráætlanir fyrir Alþingi og Stjórnarráð Íslands og teikningar af fjárhvelfingum Seðlabanka. Meiri hlutinn telur að fyrir nefndinni hafi ekki komið fram fullnægjandi rök fyrir því að leggja til breytingu í þessa veru á frumvarpinu og telur eðlilegra að lagt verði fram sérstakt frumvarp um efnið á næsta löggjafarþingi.

Frekari breytingartillögur.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu, m.a. um að við 2. mgr. b-liðar, 2. tölul. 36. gr., sem varðar skráningarskyldu skilaskyldra aðila til Þjóðskjalasafns, bætist tilvísun til 14. gr. laga um Þjóðskjalasafn Íslands sem kveður á um skilaskyldu héraðsskjalasafna þannig að ljóst sé að þau falli undir skilaskylduna. Meiri hlutinn leggur einnig til að f-liður 2. tölul. 36. gr. falli brott, þar sem nefndin telur ekki þörf á því að stjórnvald hafi heimild til að takmarka aðgengi að skjölum sem skilað er til Þjóðskjalasafns í 10 ár til viðbótar þeim 30 árum sem aðgangstakmarkanir miðast við samkvæmt upplýsingalögum. Þá leggur meiri hlutinn til breytingu á 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins en þar er kveðið á um að ráðherra vinni að stefnumörkun um aukið aðgengi almennings að upplýsingum til fimm ára og skili skýrslu um það, framkvæmd laganna og hvað hafi áunnist. Meiri hlutinn leggur til að stefnumörkunin skuli unnin í samráði við Bláðamannafélag Íslands í stað samtaka blaðamanna eins og lagt er til í frumvarpinu. Auk þess leggur meiri hlutinn til smávægilegar lagfæringar sem þarfnast ekki skýringa.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Margrét Tryggvadóttir skrifar undir álitid með fyrirvara vegna framlagningar breytingartillögu um styttri tímafresti á aðgangstakmarkanir almennings.

Alþingi, 27. apríl 2012.

Valgerður Bjarnadóttir,
form.

Álfheiður Ingadóttir.

Róbert Marshall,
frsm.

Magnús M. Norðdahl.

Lúðvík Geirsson.

Margrét Tryggvadóttir,
með fyrirvara.