



Alþingi

Erindi nr. Þ 120/1341

komudagur 10/4 1996

UPPLÝSINGALÖG

**Greinargerð Blaðamannafélags Íslands
um frumvarp til upplýsingalaga**

**Reykjavík,
Apríl 1996**

INNGANGUR

Hinn 19. mars 1996 óskaði Allsherjarnefnd Alþingis eftir umsögn Bláðamannafélags Íslands (BÍ) um frumvarp til upplýsingalaga sem lagt var fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995-1996. Skyldi skila umsögninni eigi síðar en 25. mars - eða þremur dögum eftir að bréfið barst til félagsins. BÍ gerði athugasemdir við hinn skamma tíma til umsagnarinnar, enda væri málið flókið og afar mikilsvert, og fór fram á að fulltrúum félagsins yrði gefinn kostur á að gera grein fyrir skoðun félagsins á frumvarpinu á fundi með nefndinni síðar. Við þeirri ósk var orðið og fundurinn ákveðinn hinn 9. apríl. BÍ leyfir sér að skila eftirfarandi greinargerð á nefndum fundi, en áskilur sér jafnframt allan rétt til að gera frekari athugasemdir við frumvarpið á seinni stigum málsins.

BÍ fagnar því að fram sé komið í fyrsta sinn frumvarp til upplýsingalaga, sem er viðunandi að flestu leyti, en það er löngu orðið tímabært að sett séu lög sem tryggja rétt almennings til gagna og upplýsinga í stjórnkerfinu.

Elstu upplýsingalögin munu vera hin sænsku, sem eiga rætur að rekja aftur til ársins 1766. Í frumvarpi, sem lagt var fyrir sænska þingið árið 1975, er rætt um þýðingu upplýsingalaganna. Textinn er nokkurn veginn svona: "Afar mikilsvert er fyrir samfélagið og viðkomandi þegna að valdbeiting í öllum myndum sé óaðfinnanleg og skynsamleg. Lög um að gögn skuli opinber gegna af þessum sökum mikilvægu eftirlitshlutverki. Vegna þeirra er unnt að uppgötva glöp sem orðið hafa og ef til vill leiðrétta þau. Þýðingarmest er þó ef til vill vitneskjan um að opinbert eftirlit brýni stjórnvöld til nákvæmni og umhugsunar við afgreiðslu mála. Hin hliðin á málinu er sú, að tilhæfulaus orðrómur og staðhæfingar um misbeitingu valds breiðast síður út með almenningi sem hefur víðtæka innsýn í ákvörðunarástæður stjórnkerfisins."

Með frumvarpinu nú er lagt til að tekin verði upp sú meginregla í íslensk lög að stjórnvöldum sé skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða tiltekið mál og að það verði gert fljótt og án ástæðulausrar tafar. Takmarkanir á upplýsingarétti almennings skulu greindar í lögum og skýrðar þröngt. Úrskurðarnefnd sker úr um ágreining sem ris á sviði upplýsingalaga.

BÍ telur að upplýsingalög í þessum anda eyði réttaróvissu í stjórnkerfinu, þar sem aðgangur að gögnum er oft og einatt handahófskenndur.

Meðan á smíði þessa frumvarps stóð, ráðfærði sérfræðinganeftindin, sem samdi frumvarpið, sig við fulltrúa BÍ og fleiri aðila, sem sérstakra hagsmuna eiga að gæta á þessu sviði. Er ástæða til að ljúka lofsorði á starfsaðferðir nefndarinnar, enda hlýtur frumvarpið að skoðast vandað fyrir vikið, þótt gerðar verði athugasemdir við einstök atriði þess.

Af hálfu BÍ hafa Lúðvík Geirsson, formaður, Pétur Gunnarsson og Þór Jónsson fylgst með starfi nefndarinnar eftir kostum og samið greinargerð þessa.

Þór Jónsson
Lúðvík Geirsson

Nokkur atriði, sem betur mega fara

2. grein

BÍ telur varasamt og ekki nægilega rökstutt ákvæði 2. greinar frumvarpsins þar sem ýmis verkefni sýslumanna, sem áður töldust til dómstarfa, eru undanþegin gildissviði upplýsingalaga, svo og rannsókn og saksókn opinberra mála. Það er augljóst að ýmsir almannahagsmunir eru við það bundnir að ákveðin leynd hvíli yfir löglegum rannsóknaraðgerðum lögreglu og ákærvalds sem hafa það að markmiði að undirbúa að höfðað verði mál til refsingar lögum samkvæmt. Jafnframt að ýmsir einkahagsmunir manna sem sakaðir eru um refsiverðan verknað, eða orðið hafa fórnarlömb slíks verknaðar, geta vikið upplýsingarétti til hliðar. BÍ telur hins vegar að þessa hagsmuni sé eðlilegra að vernda með hagsmunamati á hliðstæðan hátt og gert er varðandi 5. og 6. grein frumvarpsins fremur en á þann hátt að þrengja gildissvið laganna.

BÍ telur það ekki síst hafa táknrænt gildi fyrir réttaröryggi í landinu og raunverulegt inntak upplýsingaréttarins að hann taki einnig til lögreglustofnana samfélagsins, sem falið er með lögum vald til að skerða frjálsræði manna með ýmsum hætti til skamms tíma í því skyni að afla gagna sem orðið geta grundvöllur langvarandi frelsissviptingar og réttinda- og mannorðsmissis. Það að dómstólar fjalla á endanum um þau mál sem til meðferðar hafa verið hjá lögreglu og ákærvaldi er ekki nægilegt enda hafa þessir aðilar að minnsta kosti ákveðið sjálfðæmi um hvað af þeim gögnum sem verða til við opinbera rannsókn eru lögð fyrir dómstóla, sem dæma mál á grundvelli fyrirliiggjandi gagna.

Gömul dómsmál sem nú er til umræðu að beri að taka upp til endurmeðferðar ættu að minna á hættuna samfara því að lögfesta leyndarétt lögreglustofnana hér á landi. Verði 2. grein óbreytt að lögum er starfsemi þeirra sveipuð leyndarhjúp sem á sér ekki óumdeilda stoð í lögum í dag og ekki verður séð að samræmist þeim sjónarmiðum sem fram kemur í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga að lagasetningin byggist á.

Sérstaklega skal minnt á að þar sem rannsókn og saksókn í opinberu máli fellur utan gildissviðs laganna virðist svo sem skjöl og rannsóknarskýrslur lögreglustofnana falli meira að segja utan við 30 og 80 ára reglu 8. greinar frumvarpsins.

Verði 2. grein frumvarpsins óbreytt að lögum telur BÍ að hraða þurfi endurskoðun laga um meðferð opinberra mála með það í huga að þar verði leyndarhjúpnunum svipt af lögreglustofnunum. Tækifæri til þess kann einnig að gefast við meðferð frumvarps til lögreglulaga.

Varðandi tilvísun 2. greinar til þess að lögin gildi ekki ef á annan veg er mælt í þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að, vill BÍ taka fram að slíkir samningar eiga að vera opinberir nema brýnum almannahagsmunum sé stefnt í hættu með því að opinbera þá samkvæmt grein 5 og 6. Um þetta vísast til meðfylgjandi fyrirlestrar fv. Evrópumálaráðherra Svía á bls. 3.

2011-04-21 16:00

2011-04-21 16:00

4. grein

Takmarkanir 4. greinar eru viðtækari en BÍ vill fella sig við. Því hærra sett sem stjórnvaldið er og áhrifameira um hagi almennings, þeim mun mikilvægara er að almenningur eigi aðgang að upplýsingum og gögnum í vörslu þess samkvæmt upplýsingalögunum. Þetta á að sjálfsgöðu við t.d. um fundargerðir ríkisstjórnar og ríkisráðs, bréfaskipti stjórnvalda við sérfróða menn í dómsmálum og vinnuskjöl sem stjórnvöld rita til eigin afnota.

Ljóst er að óþarfi er að undanþiggja gögn skv. 2. tl. þessarar greinar eftir að mál hefur verið tekið fyrir af dómstólum.

8. grein

BÍ telur 30 og 80 ára frest 8. greinar óþarflega langan og draga úr gildi upplýsingalaganna.

10. grein

Í beiðni um aðgang að skjölum eða öðrum gögnum, sem aðili óskar eftir að fá að kynna sér, verður að tilgreina gögnin eða málið með það glöggum hætti að stjórnvöldum sé fært að hafa uppi á gögnunum eða málinu. Stjórnvöld verða þá að búa svo um hnútana að aðili fái tafarlaust allar nauðsynlegar upplýsingar til þess að hann geti tilgreint gögnin eða málið svo nákvæmlega sem krafist er. Skráning þessara upplýsinga verður að vera nákvæm og rétt og uppfærð daglega, auk þess þarf hún að vera öllum opin. Um kerfisbundna skráningu er fjallað í VII. kafla frumvarpsins, en því er fjallað nokkuð um hana hér, undir liðnum 10. grein, að án fullnægjandi skráningar ná upplýsingalögin ekki markmiði sínu.

Dæmi þess eru að finna í Danmörku, þar sem hliðstæð lagaákvæði eru í gildi. Stjórnvöld synja æ ofan í æ beiðnum um aðgang að gögnum á þeirri forsendu að ekki sé nægilega vel tilgreint hvaða gögn eða mál sé beðið um. Þannig að minnsta kosti þæfa þau málin. Málaskráningu er þar víða ábótavant og af þeim sökum er ekki unnt að leita uppi nákvæmar upplýsingar til þess að uppfylla skilyrðin um að tilgreina gögnin eða málið með nægilega glöggum hætti.

Það er reynsla margra íslenskra blaðamanna að málaskráning og skjalavarsla í stjórnsýslunni hér á landi sé ekki sem skyldi. BÍ vill vekja athygli á mikilvægi þess að um stjórnsýsluna gildi reglur um skráningu mála á kerfisbundinn hátt og geymslu gagna sé hagað þannig að þau séu aðgengileg svo að stjórnvald geti ávallt fundið umbeðin gögn og afhent ljósrít af þeim án tafar. Skrá um upplýsingar og gögn verði að vera opin hverjum sem er og fela í sér dagsetningu, tilvísunarnúmer, nafn sendanda og viðtakanda og gagnorða efnislýsingu.

Mótmæla verður að stjórnvald geti gert að skilyrði fyrir afhendingu gagna og upplýsinga að beiðni þar um sé skrifleg og komi jafnframt fram á eyðublaði sem það leggur til. Ekki verður annað séð, en að stjórnvaldi sé gert kleift að þrengja verulega mikilvægan rétt almennings samkvæmt frumvarpinu til að greina hvorki frá nafni né tilgangi, þegar gagna og upplýsinga úr stjórnkerfinu er óskað. Auk þess er andi frumvarpsins og markmið óumdeilanlega að gera aðgang hvers sem er að slíkum gögnum greiðan. Beiti stjórnvald þessari heimild, sem 10. grein frumvarpsins veitir, er til dæmis ekki unnt að vísa í upplýsingalögin, þegar beðið er um upplýsingar símleiðis, jafnvel þótt upplýsingarnar séu í raun réttri opinberar.

BÍ vill að munnleg beiðni verði talin jafngild skriflegri.

Umboðsmaður sænska þingsins (JO) gagnrýndi harðlega tilraunir þarlends stjórnvalds til að skrá hverjir krefðust tiltekinna gagna með því að taka af þeim ljósmyndir, en í Svíþjóð bannar prentfrelsistilskipunin (TF 2:14) að þeir, sem biðja um gögn, séu krafðir um nöfn eða tilgang með beiðni þeirra: “Krafa um að beiðnin um afhendingu gagna skuli vera skrifleg og undirrituð með nafni hlutaðeigandi mundi í enn ríkara mæli víkja til hliðar viðkomandi grundvallarreglu. Slíka kröfu má að sjálfsögðu ekki gera.” (JO 1978-79, bls. 214).

Beiðni um aðgang að gögnum á í öllum tilvikum að beina til þess stjórnvalds sem hefur gögnin í sínum vörslum, óháð því hvort þau fjalli um mál þar sem annað stjórnvald tekur eða hefur tekið ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Engin ástæða er til að binda ákvörðun um afhendingu gagna viðvíkjandi slík mál því stjórnvaldi sem tekur hina endanlegu stjórnvaldsákvörðun. Hljóta allar stjórnvaldseiningar að vera þess umkomnar að beita upplýsingalögunum um gögn sem þeim er treyst til að varðveita, jafnvel þótt þau hafi viðkomandi mál aðeins til umsagnar. Framsending í samræmi við 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga hefur þess vegna enga þýðingu, því að treysta verður að úrlausn beiðninnar verði hin sama, hvort stjórnvaldið sem tekur afstöðu til hennar, - að hún verði í samræmi við upplýsingalögin.

11. grein

Beiðni á grundvelli upplýsingalaga skal afgreiða “svo fljótt sem verða má”. Það þýðir fljótt og án ástæðulausra tafa. Í sænsku prentfrelsistilskipuninni (TF 2:12) segir hins vegar að slíka beiðni skuli afgreiða “þegar í stað eða svo fljótt sem verða má” nema “verulegar hindranir” komi í veg fyrir það.

Í Svíþjóð er beiðni á grundvelli upplýsingalaga forgangsmál, sem ber að afgreiða á meðan aðili bíður eða að minnsta kosti samdægurs en í undantekningartilvikum næsta dag á eftir. Sumarleyfi geta ekki talist “verulegar hindranir”, svo að dæmi sé tekið. Ekki verður séð að íslenskri stjórnsýslu sé nauðsyn á að haga þessum málum með öðrum hætti en þar tíðkast.

Í þessu ljósi má berlega sjá að stjórnvaldi er í frumvarpinu gefinn allt of rúmur tími til að skýra aðila frá ástæðum tafar á afgreiðslu og hvenær ákvörðunar sé að vænta, - sjö dagar! Segir enda réttilega í athugasemdum með frumvarpinu um 11. grein að réttur til aðgangs að upplýsingum geti stundum orðið þýðingarlaus ef verulegar tafir verða á afgreiðslu slíkra erinda þar sem sá sem í hlut á geti misst færís á að nýta sér upplýsingarnar við meðferð mála á öðrum vettvangi. Við þetta má bæta að yfirmenn stjórnvalds geta nýtt sér þetta ákvæði til þess að tefja fyrir afgreiðslu erindis, sé það þeim í óhag að upplýsingarnar komist í hárnæli fyrir ákveðinn tíma. Þar með er girt fyrir aðhaldshlutverk upplýsingalaganna að mjög miklu leyti og hitt, að öll sjónarmið varðandi tiltekið mál fái að njóta sín, áður en hugsanleg áform stjórnvalds eru orðin að óhagganlegum ákvörðunum. Stjórnvald fær með þessu ákvæði allt of mikið svigrúm til þess að gera upplýsingalögin að engu, þegar það gæti þótt henta.

Í Danmörku virðist hliðstætt ákvæði og hér er lagt til, iðulega misnotað til þess að tefja fyrir aðgangi almennings að gögnum - og við það verður ekki unað hér. Þetta er nefnt hér, því að til þess eru vítin, að varast þau.

Frumvarpið veitir engin úrræði til þess að herða á stjórnvaldi sem dregur lappirnar í þessu efni. Og ekki er unnt að kæra tafir til úrskurðarnefndarinnar. Úr þessum atriðum er afskaplega brýnt að bæta.

12. grein

Blaðamannafélagið vill að stjórnvaldi sé gert skylt, sé þess kostur, að veita gegn greiðslu kostnaðar ljósrit eða afrit af gögnum sem eru opinber. Til þess að upplýsingalögin gagnist almenningi verður hann að eiga þess kost að fá afrit. Ekki er sanngjarnt að aðili greiði fyrir ljósrit af gögnum, sem ekki er unnt að afhenda til lestrar í frumriti vegna þess að hluta þeirra skal haldið leyndum (7. gr. frv.) eða þau séu í svo slæmu ástandi, að þau kynnu að spillast, yrðu þau afhent. Í slíkum tilvikum ættu ljósrit að vera ókeypis.

13. grein

Samkvæmt frumvarpinu þarf stjórnvald ekki að tilkynna ákvörðun um synjun erindis skriflega nema beiðnin hafi verið skrifleg. Svo sem áður hefur komið fram vill BÍ að munnleg beiðni verði jafngild skriflegri. Stjórnvaldi á ætíð að vera skylt að tilkynna skriflega um synjun og rökstyðja álit sitt með vísan til viðeigandi lagaákvæða. Er alls ekki óeðlilegt að í þessu efni séu gerðar meiri kröfur til stjórnvalda en almennings.

Líta má á ákvörðun stjórnvalds um ósk aðila um gögn á grundvelli upplýsingalaga sem úrskurð, enda má bera synjun stjórnvaldsins undir úrskurðarnefnd. Hlýtur að auðvelda mjög úrlausn málsins á því stigi að ákvörðun stjórnvaldsins sé skrifleg. Að öðrum kosti þarf að kveða til vitni.

Eins og frumvarpið er úr garði gert virðist sem úrskurðarnefndinni sé gert að kalla eftir rökstuðningi fyrir synjun stjórnvaldsins, en ekki þess sem gagnanna beiddist. Algerlega óviðunandi er að stjórnvald geti, nánast þegar því þóknast (sjá athugasemdir BÍ við 11. gr.), synjað slíks erindis án þess að rökstyðja það.

Málsskotsfrestur til úrskurðarnefndarinnar er 30 dagar frá því að stjórnvald tilkynnir um ákvörðun um að synja um aðgang að gögnum (16. gr. frv.). Fari nú aðili fram á rökstuðning sjálfur með vísan í 21. gr. stjórnsýslulaganna geta mest liðið 28 dagar áður en hann er veittur. Þá eru aðeins eftir tveir dagar til stefnu.

Þess vegna hlýtur það að vera skýlaus krafa að stjórnvald geti ekki synjað aðila um aðgang að gögnum öðru vísi en að synjuninni fylgi rökstuðningur þar sem vísað er til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvaldsins byggist á sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga.

18. grein

Úrskurðarnefnd getur að kröfu stjórnvalds frestað réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til þess. Krafa þess efnis skal gerð ekki síðar en þremur dögum frá birtingu úrskurðar. Með þessu ákvæði er gert minna úr 17. grein en til stóð, þar sem stjórnvaldi er gert að veita aðgang að gögnum, sé það efni úrskurðarins, jafnskjótt og úrskurðurinn hefur verið birtur. Stjórnvald getur með vísan í 18. grein dregið það í þrjá daga í viðbót.

Meðfylgjandi: Fyrirlestur fv. Evrópumálaráðherra Svía