

Frumvarp til upplýsingalaga.

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

I. KAFLI

Markmið og gildissvið.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja:

- upplýsingarétt og tjáningarfrelsi,
- möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi,
- aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum,
- möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni,
- traust almennings á stjórnsýslunni.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til allrar starfsemi stjórnvalda.

Lög þessi taka til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Þau taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði getur ráðherra, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að hann skuli ekki falla undir gildissvið laga þessara eða dregið slíka ákvörðun til baka. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.

3. gr.

Einkaaðilar sem falið er opinbert verkefni.

Lög þessi taka til einkaaðila, hvort sem þeir eru í opinberri eigu eða ekki, að því leyti sem þeim hefur með lögum eða með ákvörðun eða samningi sem byggist á heimild í lögum verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.

4. gr.

Gildissvið gagnvart öðrum lögum og þjóðréttarsamningum.

Lög þessi gilda ekki um þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrrsetningu, löggeymslu, lögbann, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, nauðasamninga, gjaldþrotaskipti, skipti á dánarbúum eða önnur opinber skipti, né heldur um rannsókn sakamáls eða saksókn.

Lög þessi gilda ekki um aðgang að upplýsingum samkvæmt stjórnsýslulögum. Þá gilda lög þessi ekki um upplýsingar sem trúnaður skal ríkja um samkvæmt þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að.

Ákvæði annarra laga sem heimila víðtækari aðgang að upplýsingum halda gildi sínu. Almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarka ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögum þessum.

Lög þessi gilda um aðgang að gögnum í 30 ár frá því að þau urðu til. Er þá miðað við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Frá þeim tíma fer um aðgang samkvæmt lögum um Þjóðskjalasafn Íslands.

II. KAFLI

Almennur aðgangur að upplýsingum.

5. gr.

Réttur almennings til aðgangs að gögnum.

Sé þess óskað er skylt að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem greinir í 6.–10. gr. Ekki er þó skylt að útbúa ný skjöl eða önnur gögn í ríkari mæli en leiðir af 3. mgr.

Réttur til aðgangs að gögnum nær til:

1. allra gagna sem mál varða, þ.m.t. endurrita af bréfum sem stjórnvald eða annar aðili skv. I. kafla hefur sent, enda megi ætla að þau hafi borist viðtakanda,
2. dagbókarfærslna sem lúta að gögnum máls og lista yfir málgögn.

Ef ákvæði 6.–10. gr. um takmarkanir á upplýsingarétti eiga aðeins við um hluta gagns skal veita aðgang að öðrum hlutum þess.

6. gr.

Gögn undanþegin upplýsingarétti.

Réttur almennings til aðgangs að gögnum tekur ekki til:

1. fundargerða ríkisráðs og ríkisstjórnar, upptaka eða endurrita af fundum ríkisstjórnar, minnisgreina á ráðherrafundum og gagna sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi,
2. gagna sem útbúin eru af sveitarfélögum, samtökum þeirra eða stofnunum og varða sameiginlegan undirbúning, tillögugerð eða viðræður þessara aðila við ríkið um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga,
3. bréfaskipta við sérfróða aðila til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað,
4. gagna sem ráðherra aflar frá sérfróðum aðilum vegna undirbúnings lagafrumvarpa,
5. gagna sem tengjast málefnum starfsmanna, sbr. 7. gr.,
6. vinnugagna, sbr. 8. gr.

7. gr.

Upplýsingar um málefni starfsmanna.

Réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem starfa hjá aðilum sem lög þessi taka til, sbr. 2. gr., tekur ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti.

Þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt lögum þessum eiga ekki við er, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., skylt að veita upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða opinbera starfsmenn:

1. nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn,
2. nöfn starfsmanna, starfssvið og föst launakjör þeirra,
3. áherslur og kröfur um árangur í starfi æðstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra.

Enn fremur er heimilt að veita upplýsingar um viðurlög í starfi sem æðstu stjórnendur hafa sætt, þar á meðal vegna áminninga og brottvísana, enda séu ekki liðin meira en tvö ár frá þeirri ákvörðun sem um ræðir.

Með sama hætti ber að veita almenningi upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða starfsmenn lögaðila sem falla undir lög þessi skv. 1. málsl. 2. mgr. 2. gr.:

1. nöfn starfsmanna og starfssvið,
2. föst launakjör æðstu stjórnenda og upplýsingar um menntun þeirra.

Almenningur á rétt til aðgangs að upplýsingum skv. 2. og 4. mgr. frá viðkomandi vinnuveitanda jafnvel þótt þær sé ekki að finna í gögnum sem tilheyra tilteknu máli.

8. gr.

Vinnugögn.

Vinnugögn teljast þau gögn sem stjórnvöld eða lögaðilar skv. 2. og 3. gr. hafa ritað eða útbúið til eigin nota við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls og ekki hafa verið afhent öðrum, eða einvörðungu hafa verið afhent eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu.

Til vinnugagna teljast einnig eftirtalin gögn, enda fullnægi þau að öðru leyti skilyrðum 1. mgr.:

1. gögn sem berast milli stjórnvalda þegar eitt stjórnvald sinnir ritarastörfum eða sambærilegum störfum fyrir annað,
2. gögn sem unnin eru af nefndum eða starfshópum sem stjórnvöld hafa sett á fót með formlegri ákvörðun og fastmótuðu hlutverki,
3. gögn sem send eru milli aðila skv. 2. tölul. og annarra stjórnvalda þegar starfsmenn þeirra eiga þar sæti,
4. gögn vegna ráðgjafar sem ráðuneyti aflar hjá öðru ráðuneyti eða stjórnvaldi sem heyrir undir yfirstjórn þess.

Þrátt fyrir 6. tölul. 6. gr. ber að afhenda vinnugögn ef:

1. þar kemur fram endanleg ákvörðun um afgreiðslu máls,
2. þar koma fram upplýsingar sem stjórnvaldi er skylt að skrá skv. 1. mgr. 27. gr.,
3. þar koma fram upplýsingar um atvik máls sem ekki koma annars staðar fram,
4. þar kemur fram lýsing á vinnureglum eða stjórnsýsluframkvæmd á viðkomandi sviði.

9. gr.

Takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna.

Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

10. gr.

Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna.

Heimilt er að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, enda hafi þau að geyma upplýsingar um:

1. öryggi ríkisins eða varnarmál,
2. samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir,
3. efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins,
4. viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra,
5. fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum hins opinbera ef þau yrðu þýðingarlaus eða skiluðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almannavitorði,
6. umhverfismál ef birting gagnanna getur haft alvarleg áhrif á vernd þess hluta umhverfisins sem upplýsingarnar varða, t.d. heimkynni fágætra tegunda lífvera, steinda, steingervinga og bergmyndana.

11. gr.

Aukinn aðgangur.

Heimilt er að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en skylt er samkvæmt lögum þessum enda standi aðrar lagareglur því ekki í vegi, þar á meðal ákvæði laga um þagnarskyldu og persónuvernd.

Þegar stjórnvöld, sbr. 1. mgr. 2. gr., synja beiðni um aðgang að gögnum á grundvelli 2.–6. tölul. 6. gr. og 10. gr. skal taka afstöðu til þess hvort veita eigi aðgang í ríkari mæli en skylt er, sbr. 1. mgr. þessa ákvæðis.

12. gr.

Brottfall takmarkana á upplýsingarétti.

Eigi aðrar takmarkanir samkvæmt lögum þessum ekki við skal veita aðgang að:

1. gögnum sem 1.–3. tölul. og 6. tölul. 6. gr. taka til þegar liðin eru fimmtán ár frá því þau urðu til, sbr. þó ákvæði 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands,
2. gögnum sem 4. tölul. 6. gr. tekur til jafnskjótt og lagafrumvarp hefur verið lagt fyrir Alþingi,
3. gögnum sem 5. tölul. 10. gr. tekur til jafnskjótt og ráðstöfunum eða prófum er að fullu lokið,
4. upplýsingum sem 6. tölul. 10. gr. tekur til þegar ekki er lengur ástæða til að ætla að miðlun upplýsinganna geti haft skaðleg áhrif á umhverfið.

Um brottfall annarra takmarkana fer eftir ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands eftir að liðin eru 30 ár frá því að gögnin urðu til, sbr. 4. mgr. 4. gr.

13. gr.

Birting upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda.

Stjórnvöld skulu leitast við að veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna.

Stjórnvöld skulu leitast við að gera skrár yfir mál, lista yfir málgögn og gögnin sjálf aðgengileg með rafrænum hætti. Hið sama á við um gagnagrunna og skrár. Þess skal gætt að birting gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum.

Ráðherra skal í byrjun hvers árs gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um hvað áunnist hafi varðandi aukið aðgengi almennings að upplýsingum. Í skýrslu ráðherra skal jafnframt koma fram stefnumörkun til fimm ára, sem unnin skal í samráði við almenning, samtök blaðamanna, Samband íslenskra sveitarfélaga, skjalaverði opinberra skjalasafna og háskóla- og vísindasamfélagið, um það hvernig stjórnvöld geti sem best lagað störf sín að þörfum lýðræðislegs samfélags fyrir vandaðar og áreiðanlegar upplýsingar.

Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um það hvernig birtingu upplýsinga skv. 1. og 2. mgr. skuli hagað, þar á meðal um tímafresti og hvar upplýsingar skuli birtar. Tryggja skal, eftir því sem kostur er, jafnt aðgengi almennings að birtum upplýsingum og að birting sé samræmd á milli stjórnvalda. Ráðherra skal jafnframt setja reglur sem tryggja, eftir því sem kostur er, að birting upplýsinga nýtist fötluðum til jafns við aðra. Reglugerðir ráðherra samkvæmt þessari málsgrein binda einnig sveitarfélögin og stofnanir þeirra.

III. KAFLI

Aðgangur aðila að upplýsingum um hann sjálfan.

14. gr.

Upplýsingaréttur aðila.

Skylt er, sé þess óskað, að veita aðila sjálfum aðgang að fyrirbyggjandi gögnum sem varða tiltekið mál ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan.

Ákvæði 1. mgr. gildir þó ekki:

1. um gögn sem talin eru í 6. gr.,
2. um gögn sem hafa að geyma upplýsingar um mikilvæga almannahagsmunir sem leynt eiga að fara skv. 10. gr.

Heimilt er að takmarka aðgang aðila að gögnum ef þau hafa jafnframt að geyma upplýsingar um einkamálefni annarra, enda vegi þeir hagsmunir, sem mæla með því að upplýsingum sé haldið leyndum, þyngra en hagsmunir þess sem fer fram á aðgang að gögnum.

Um aðgang sjúklings að sjúkraskrá fer eftir ákvæðum laga um sjúkraskrár.

Ákvæði 5., 11. og 12. gr. gilda, eftir því sem við getur átt, um aðgang aðila að gögnum.

IV. KAFLI

Málsmeðferð.

15. gr.

Afmörkun á beiðni um aðgang að upplýsingum.

Sá sem fer fram á aðgang að gögnum skal 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.

Setja má það skilyrði að beiðni komi fram á eyðublaði sem lagt er til.

Beiðni má vísa frá ef ekki er talið mögulegt á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga að afmarka hana við tiltekið mál. Áður en til þess kemur ber að veita málsaðila leiðbeiningar og gefa honum færi á að afmarka beiðni sína nánar. Eftir atvikum ber stjórnvaldi að afhenda aðila lista yfir mál sem ætla má að beiðni hans geti beinst að í þeim tilgangi að hann geti tilgreint það mál þar sem hann óskar eftir aðgangi að gögnum.

Beiðni má í undantekningartilfellum hafna ef:

1. meðferð hennar tæki svo mikinn tíma eða krefðist svo mikillar vinnu að ekki telst af þeim sökum fært að verða við henni,
2. sterkar vísbendingar eru um að beiðni sé sett fram í ólögætum tilgangi.

16. gr.

Hvert beiðni skal beint.

Þegar farið er fram á aðgang að gögnum í máli þar sem taka á eða tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun skal beiðni beint til þess sem tekið hefur eða taka mun ákvörðun í málinu. Annars skal beiðni beint til þess aðila sem hefur gögnin í vörslu sinni.

Beiðni um gögn skv. 7. gr. verður eingöngu beint til viðkomandi vinnuveitanda.

Þegar gögn sem lög þessi taka til hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands eða öðru opinberu skjalasafni er hlutaðeigandi safn bært til að taka ákvörðun um aðgang að þeim og hvort veitt skuli ljósrit eða afrit af þeim á grundvelli þessara laga eða laga um Þjóðskjalasafn Íslands eftir aldri gagna.

17. gr.

Málshraði.

Tekin skal ákvörðun um það hvort orðið verður við beiðni um aðgang að gögnum svo fljótt sem verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku hennar skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Frestur vegna afgreiðslu beiðni skv. 33. gr. skal þó vera 20 dagar.

Áður en tekin er ákvörðun um aðgang að gögnum sem geta varðað einkahagsmuni getur stjórnvald, eða sá sem hefur beiðni til afgreiðslu, skorað á þann sem upplýsingar varðar að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Veita skal frest í sjö daga til að svara erindinu.

18. gr.

Afhending gagna og gjaldtaka.

Eftir því sem við verður komið skal veita aðgang að gögnum á því formi eða sniði og á þeim tungumálum sem þau eru varðveitt á nema þær séu þegar aðgengilegar almenningi. Þegar gögn eru eingöngu varðveitt á rafrænu formi getur aðili valið á milli þess að fá þau á því formi eða útprentuð á pappír.

Þegar skjöl eru mörg er heimilt að fela öðrum að sjá um ljósritun þeirra. Hið sama á við hafi sá sem afhendir gögn ekki aðstöðu til að ljósrita skjöl. Aðili skal þá greiða þann kostnað sem hlýst af ljósritun skjalanna. Hið sama gildir um afritun annarra gagna en skjala eftir því sem við á.

Ráðherra ákveður með gjaldskrá hvað greiða skuli fyrir ljósrit og afrit gagna sem afhent eru samkvæmt lögum þessum þannig að mætt sé þeim kostnaði sem af því hlýst, þ.m.t. efnis- og launakostnaði og eðlilegum afskriftum af þeim búnaði sem notaður er við afritun gagna.

Ef fyrirsjáanlegt er að kostnaður við afritun eða ljósritun verði meiri en 10.000 kr. er heimilt að krefjast fyrirframgreiðslu.

19. gr.

Rökstuðningur, birting og leiðbeiningar.

Ákvörðun um að synja beiðni um aðgang að gögnum, í heild eða að hluta, sem borin hefur verið fram skriflega, skal tilkynnt skriflega og rökstudd stuttlega. Í ákvörðun skal koma fram afstaða stjórnvalds til aukins aðgangs skv. 2. mgr. 11. gr. og leiðbeiningar um rétt til kæru skv. 20. gr.

Þegar beiðni um aðgang að gögnum er afgreidd með vísan til þess að umbeðnar upplýsingar séu þegar aðgengilegar almenningi, og án þess að umbeðin gögn séu afhent, skal tilgreina nákvæmlega hvar og með hvaða hætti upplýsingarnar eru aðgengilegar.

Þegar veittur er aðgangur að gögnum sem þriðji maður á lögvarin réttindi yfir samkvæmt höfundalögum skal veita upplýsingar um nafn réttshafa, liggi þær fyrir.

Um málsmeðferð að öðru leyti fer eftir stjórnisýslulögum.

V. KAFLI

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

20. gr.

Kæruheimild.

Heimilt er að bera synjun beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn. Hið sama gildir um synjun stjórnvalds á beiðni um að afhenda gögn á því formi sem óskað er.

Ákvörðun skv. 3. mgr. 2. gr. eða 33. gr. sætir ekki endurskoðun nefndarinnar.

Nefndin er sjálfstæð í störfum sínum og verður úrskurðum hennar samkvæmt lögum þessum ekki skotið til annarra stjórnvalda.

21. gr.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Ráðherra skipar þrjú menn í úrskurðarnefnd um upplýsingamál til fjögurra ára og jafnmarga til vara. Skulu tveir nefndarmenn og varamenn þeirra uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara skv. 12. gr. laga um dómstóla. Skal annar þeirra vera formaður nefndarinnar en hinn varaformaður. Nefndarmenn mega ekki vera fastráðnir starfsmenn í Stjórnarráði Íslands.

Nefndinni er heimilt að kalla sér til ráðgjafar og aðstoðar sérfróða aðila ef hún telur þörf á því.

Nefndarmenn eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem fram kemur í gögnum sem nefndinni eru látin í té. Sama gildir um þá sem hún kann að kveðja sér til aðstoðar.

22. gr.

Málsmeðferð.

Mál skv. 1. mgr. 20. gr. skal borið skriflega undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál innan 30 daga frá því að þeim sem fór fram á aðgang að gögnum var tilkynnt um ákvörðun.

Nefndin getur veitt þeim sem kæra beinist að stuttan frest til þess að láta í té rökstutt álit á málinu áður en því er ráðið til lykta. Þeim sem kæra beinist að er skylt að láta nefndinni í té afrit af þeim gögnum sem kæra lýtur að, enda falli viðkomandi undir gildissvið laganna

skv. I. kafla. Nefndin getur mælt svo fyrir í bréfi þar sem óskað er afrits gagna samkvæmt þessari málsgrein að gögn sem henni eru afhent í trúnaði séu auðkennd sérstaklega.

Þegar nefndarmenn eru ekki sammála ræður meiri hluti niðurstöðu máls. Ef atkvæði eru jöfn ræður atkvæði formanns.

Hafi stjórnvald ekki tekið afstöðu skv. 2. mgr. 11. gr. til þess hvort veita eigi aðgang í ríkari mæli en skylt er skal nefndin vísa máli að því leyti til nýrrar meðferðar þess sem ákvörðun tók, enda sé stjórnvaldi þá ekki skylt samkvæmt lögum þessum að láta gögnin í té. Að öðru leyti tekur nefndin ekki afstöðu til þess hvort heimild skv. 1. mgr. 11. gr. skuli beitt í einstökum málum.

Um meðferð mála hjá úrskurðarnefndinni fer að öðru leyti eftir VII. kafla stjórnsýslulaga.

23. gr.

Birting og aðfararhæfi úrskurða.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál skal birta úrskurð þeim sem fór fram á aðgang að gögnum og þeim sem kæra beindist að svo fljótt sem verða má.

Ef nefndin hefur tekið til greina beiðni um aðgang að gögnum ber að veita aðgang að þeim jafnskjótt og úrskurður hefur verið birtur, nema þess sé krafist að réttaráhrifum hans verði frestað skv. 24. gr.

Úrskurður samkvæmt lögum þessum um aðgang að gögnum eða afrit af þeim er aðfararhæfur, nema réttaráhrifum hans hafi verið frestað.

24. gr.

Frestun á réttaráhrifum úrskurðar.

Nú hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum og getur þá nefndin að kröfu viðkomandi ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til. Krafa þess efnis skal berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki síðar en sjö dögum frá birtingu úrskurðar.

Frestun á réttaráhrifum úrskurðar skal bundin því skilyrði að mál verði borið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestunina og óskað eftir að það hljóti flýti-meðferð. Nú er beiðni um flýtimeðferð synjað og skal þá mál höfðað innan sjö daga frá synjuninni.

25. gr.

Útgáfa úrskurða.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál skal eigi sjaldnar en árlega gefa út úrskurði sína eða útdrætti úr þeim. Opinber birting úrskurða á vefsíðu telst fullnægjandi útgáfa.

VI. KAFLI

Skráning mála o.fl.

26. gr.

Skráning mála.

Um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga fer að ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

27. gr.

Skráning upplýsinga um málsatvik og meðferð mála.

Við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna ber stjórnvöldum, og öðrum sem lög þessi taka til, að skrá upplýsingar um málsatvik sem veittar eru munnlega eða viðkomandi fær vitneskju um með öðrum hætti ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Sama á við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.

Stjórnvöld skulu að öðru leyti gæta þess að mikilvægum upplýsingum sé haldið til haga, svo sem með skráningu fundargerða eftir því sem við á. Hið sama á við um lögaðila skv. 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. að því leyti sem lög þessi taka til starfa þeirra.

VII. KAFLI

Endurnot opinberra upplýsinga.

28. gr.

Markmið og gildissvið.

Markmið þessa kafla er að auka endurnot opinberra upplýsinga til hagsbóta fyrir samfélagið í heild. Jafnframt er með kafla þessum kveðið á um samræmdar lágmarksreglur um endurnot opinberra upplýsinga, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 105/2005 um að fella inn í IX. viðauka við EES-samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB frá 17. nóvember 2003 um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera.

Endurnot opinberra upplýsinga vísa til þess að einkaaðili noti slíkar upplýsingar í öðrum tilgangi en ætlunin var þegar þeirra var aflað af hálfu stjórnvalda. Miðlun upplýsinga á milli stjórnvalda í þágu starfa þeirra telst ekki til endurnota á upplýsingum í þessum skilningi.

Ákvæði kaflans gilda einvörðungu um endurnot á fyrirliggjandi upplýsingum sem eru í vörslum stjórnvalda og almenningur á rétt til aðgangs að á grundvelli 5. gr. laga þessara eða annarra ákvæða laga sem veita almenningi slíkan rétt.

Ákvæði þessa kafla gilda ekki um:

1. upplýsingar sem teknar eru saman af stjórnvöldum í viðskiptalegum tilgangi,
2. gögn, skrár og upplýsingar úr gagnagrunnum sem þriðji maður á lögvarin réttindi yfir samkvæmt höfundalögum. Ákvæði kaflans gilda hins vegar eigi ríki, sveitarfélög eða stofnanir þeirra í skilningi 1. málsl. 1. mgr. 29. gr. ein slík réttindi yfir upplýsingum, enda falli það stjórnvald sem fer með fyrirsvar réttindanna ekki undir 3. mgr. 29. gr.

29. gr.

Skilgreining á opinberum aðilum sem falla undir ákvæði þessa kafla.

Ákvæði þessa kafla taka til ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinberra aðila, sbr. 2. mgr. Lög þessi taka einnig til samtaka sem þessir aðilar, einn eða fleiri, kunna að hafa með sér.

Aðili telst opinber ef hann getur borið réttindi og skyldur að lögum og sérstaklega hefur verið stofnað til hans í því skyni að þjóna almannahagsmunum, enda reki hann ekki starfsemi sem jafnað verður til starfsemi einkaaðila, svo sem á sviði viðskipta eða iðnaðar. Auk þess skal eitthvert eftirfarandi atriða eiga við um hann:

1. Starfsemi hans er að mestu leyti rekin á kostnað ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða annarra opinberra aðila. Miðað skal við að aðili sé að mestu leyti rekinn á kostnað ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða annarra opinberra aðila ef opinber fjármögnun nemur meira en 50% af árlegum rekstrarkostnaði.

2. Hann lýtur yfirstjórn ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða annarra opinberra aðila.
3. Hann lýtur sérstakri stjórn sem ríki eða sveitarfélög, stofnanir þeirra eða aðrir opinberir aðilar skipa að meiri hluta.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. gilda ákvæði þessa kafla þó ekki um:

1. Ríkisútvarpið.
2. Skóla, bóka- og skjalasöfn eða rannsóknastofnanir.
3. Menningarstofnanir.

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. getur hlutaðeigandi ráðherra mælt svo fyrir í reglugerð að starfsemi stjórnvalds, sem undir hann heyrir og ákvæðið tekur til, falli engu að síður undir ákvæði þessa kafla í heild eða að hluta.

30. gr.

Almennir skilmálar fyrir endurnotum opinberra upplýsinga.

Heimilt er að endurnota opinberar upplýsingar sem eru almenningi aðgengilegar lögum samkvæmt, enda séu eftirfarandi skilyrði ávallt uppfyllt:

1. Endurnot upplýsinganna mega ekki brjóta í bága við lög, þ.m.t. ákvæði almennra hegningarlaga, höfundalaga og laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, eða réttindi þriðja manns.
2. Geta skal uppruna upplýsinganna.
3. Skýrt skal koma fram hver ber ábyrgð á vinnslu upplýsinganna þegar þær eru gerðar öðrum aðgengilegar.

31. gr.

Endurnot opinberra upplýsinga úr opinberum skrá.

Þegar veittur er aðgangur að upplýsingum úr opinberum skrá skv. 1. mgr. 11. gr. eða ákvæðum sérлага er stjórnvaldi heimilt að áskilja að endurnot upplýsinganna séu leyfisskyld og uppfylli sérstök skilyrði, svo sem um gæði upplýsinga, uppfærslu þeirra o.fl. Gæta skal samræmis og jafnréttis við útfærslu slíkra skilyrða og mega þau ekki takmarka möguleika á endurnotum upplýsinganna eða samkeppni óhóflega.

Stjórnvöld skulu birta á heimasíðu sinni lista yfir þær skrár sem hafa að geyma upplýsingar í þeirra vörslum sem heimilt er að endurnota, svo og þau skilyrði sem slík endurnot eru bundin.

Umsókn um leyfi fyrir endurnotum á upplýsingum úr opinberum skrá skal beint til þess stjórnvalds sem lögum samkvæmt ber ábyrgð á færslu og vinnslu upplýsinganna í hlutaðeigandi skrá.

Stjórnvald skal afgreiða umsókn um leyfi til endurnota á upplýsingum úr opinberum skrá svo fljótt sem verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan 20 daga frá því að umsókn barst skal skýra frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Synji stjórnvald beiðni um að veita leyfi fyrir endurnotum á upplýsingum á grundvelli 2. tölul. 4. mgr. 28. gr. skal tilgreina nafn réttthafa eða umboðsmanns hans.

Heimilt er að taka gjald fyrir að veita aðgang að upplýsingum úr opinberum skrá á grundvelli 2. og 3. mgr. 18. gr. Hlutaðeigandi stjórnvald skal setja sér gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Gjaldskrána skal birta í B-deild Stjórnartíðinda auk þess sem hún skal vera aðgengileg á heimasíðu stjórnvaldsins.

Ekki þarf að greiða fyrir endurnot á upplýsingum sem falla undir ákvæði þessa kafla og eru háðar höfundarétti ríkis og sveitarfélaga, umfram það sem segir í 6. mgr., nema lög mæli sérstaklega svo fyrir.

Tilgreina skal nafn rétthafa þegar stjórnvöld gera upplýsingar aðgengilegar almenningi á netinu á grundvelli samnings við þriðja mann sem á lögvarin réttindi yfir þeim samkvæmt höfundalögum.

32. gr.

Bann við samningum um sérleyfi.

Stjórnvöld mega ekki gera samninga um sérleyfi um endurnot opinberra upplýsinga sem ákvæði þessa kafla taka til, sbr. þó 2. mgr.

Ef ætla má að opinberar upplýsingar verði ekki endurnotaðar í þágu almannahagsmuna nema á grundvelli sérleyfis er heimilt að gera slíkan samning enda komi fram í honum rökstuðningur fyrir því. Endurmeta ber rök fyrir sérleyfissamningnum reglubundið og eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti.

VIII. KAFLI

Aðgangur að gögnum í rannsóknarskyni.

33. gr.

Aðgangur að gögnum í rannsóknarskyni.

Vegna rannsókna eða sambærilegrar starfsemi er stjórnvaldi, sbr. 1. mgr. 2. gr., heimilt að veita aðgang að gögnum sem undanþegin eru upplýsingarétti skv. II. og III. kafla, 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. Í umsókn skal upplýst í hvaða tilgangi er óskað eftir aðgangi. Leyfi samkvæmt þessari málsgrein skal vera skriflegt.

Ef gögn stjórnvalds hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar, eins og þær eru skilgreindar í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, eða ef miðlun felur í sér sérstaka hættu á að farið verði í bága við réttindi og frelsi skráðra aðila, skal stjórnvald afla samþykkis Persónuverndar áður en það miðlar upplýsingum. Persónuvernd setur nánari reglur um leyfisskylduna og getur ákveðið að skylda til að afla leyfis falli brott þegar settar hafa verið almennar reglur og öryggisstaðlar sem fylgja skuli við slíka miðlun.

Stjórnvald getur sett aðgangi skv. 1. mgr. skilyrði. Skilyrðin skulu byggð á sjónarmiðum um eðli þeirra upplýsinga sem veittur er aðgangur að og tilgangi sem umsókn um aðgang byggist á. Stjórnvald getur sett sem skilyrði að:

1. upplýsingum um einkamálefni, þ.m.t. fjárhagsmálefni, sé ekki miðlað áfram,
2. ekki sé haft samband við einstaklinga sem nefndir eru í gagni eða skyld- og venslamenn þeirra,
3. gagn verði ekki birt í heild,
4. ekki verði tekið afrit af gagni,
5. upplýsingar sem veittur er aðgangur að verði ekki birtar í rannsóknarniðurstöðum á persónugreinanlegan hátt.

Þegar sérstaklega stendur á er hægt að setja önnur skilyrði en fram koma í 3. mgr.

34. gr.

Refsingar og skaðabætur.

Sá sem fær aðgang að gögnum skv. 33. gr. má ekki birta, afhenda eða nota upplýsingar sem hann hefur þannig fengið aðgang að á annan hátt en mælt er fyrir um í leyfi stjórnvalds.

Ef aðili, sem fengið hefur aðgang að gögnum skv. 33. gr., brýtur í bága við ákvæði 1. mgr. af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi varðar það sektum eða fangelsi allt að þremur árum.

Nú brýtur aðili af sér skv. 1. mgr. af ásetningi eða gáleysi og má þá dæma hann til að greiða þeim sem upplýsingarnar varða bætur fyrir fjártjón og miska.

IX. KAFLI Gildistaka o.fl.

35. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Við gildistöku þeirra falla úr gildi upplýsingalög, nr. 50/1996, með síðari breytingum.

Ákvæði laga þessara gilda um öll gögn og upplýsingar sem undir þau falla, án tillits til þess hvenær gögnin og upplýsingarnar urðu til eða hvenær þau hafa borist þeim sem skylt er að veita upplýsingar samkvæmt lögum þessum.

Þrátt fyrir 2. mgr. gilda ákvæði laga þessara aðeins um þau gögn og upplýsingar í vörslu lögaðila skv. 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. sem urðu til eftir gildistöku laga þessara. Á það þó ekki við þegar viðkomandi hefur verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun. Ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 12. gr. á aðeins við um þau gögn sem til verða eftir gildistöku laga þessara.

36. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, með síðari breytingum:*

Í stað 1. mgr. 15. gr. laganna koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Aðili máls á rétt á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum er mál varða. Ef við verður komið skal veita aðgang að gögnum á því formi eða sniði og á þeim tungumálum sem þau eru varðveitt á, nema þau séu þegar aðgengileg almenningi með rafrænum hætti. Þegar skjöl eru eingöngu varðveitt á rafrænu formi getur aðili valið á milli þess að fá þau afhent á því formi eða útprentuð á pappír.

Þegar skjöl eru mörg er heimilt að fela öðrum að sjá um ljósritun þeirra. Hið sama á við hafi sá sem afhendir gögn ekki aðstöðu til að ljósrita skjöl. Aðili skal þá greiða þann kostnað sem hlýst af ljósritun skjalanna. Hið sama gildir um afritun annarra gagna en skjala eftir því sem við á.

Ráðherra ákveður með gjaldskrá hvað greiða skuli fyrir ljósrit og afrit gagna sem veitt eru samkvæmt lögum þessum þannig að mætt sé þeim kostnaði sem af því hlýst, þ.m.t. efnis- og launakostnaði og eðlilegum afskriftum af þeim búnaði sem notaður er við afritun upplýsinga.

Ef fyrirsjáanlegt er að kostnaður við afritun eða ljósritun verði hærri en 10.000 kr. er heimilt að krefjast fyrirframgreiðslu.

2. *Lög um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985, með áorðnum breytingum:*

a. Á eftir 2. mgr. 5. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Skilaskylda tekur einnig til lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Þá tekur skilaskylda einnig til einkaréttarlegra lögaðila að því er varðar gögn sem til hafa orðið í starfsemi sem hann hefur tekið að sér að sinna á grundvelli 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins, eða annarrar sambærilegrar lagaheimildar. Skila-

skyldan á við gagnvart héraðsskjalasafni þegar viðkomandi aðilar eru í eigu sveitarfélaga.

- b. Við lögin bætist ný grein sem verður 5. gr. a, svohljóðandi:

Þjóðskjalasafn Íslands skal setja reglur um það hvernig skjalavörslu og skjalastjórn í stjórnsýslu skilaskyldra aðila skuli hagað, svo og skráningu, flokkun og frágangi skjala til afhendingar til safnsins, þar með talið samþykkt skjalavistunarkerfa.

Skilaskyldum aðilum skv. 5. gr. er skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur skv. 1. mgr.

- c. 9. gr. orðast svo:

Þjóðskjalasafn Íslands, eða eftir atvikum héraðsskjalasöfnum, er skylt sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að skjölum þegar liðin eru 30 ár frá því að þau urðu til enda gildi ekki þær takmarkanir sem fram koma í lögum þessum. Er þá miðað við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Heimilt er að miða við tilurð skjals ef meðferð máls hefur dregist á langinn hjá stjórnvaldi og ríkar ástæður mæla með því.

Ef takmarkanir samkvæmt lögum þessum eiga aðeins við um hluta skjals skal veita aðgang að öðru efni skjalsins ef unnt er að skilja upplýsingar sem falla undir undantekningar frá þeim upplýsingum sem veita má aðgang að.

- d. Við lögin bætist ný grein, sem verður 9. gr. a, svohljóðandi:

Þjóðskjalasafn Íslands er skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að skjölum þegar liðin eru áttatíu ár frá því að þau urðu til þótt þar komi fram upplýsingar er varða fjárhags- og einkamálefni einstaklinga, þar á meðal persónuupplýsingar sem teljast viðkvæmar í skilningi 8. tölul. 2. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, svo og upplýsingar um vernd vitna, brotaþola og annarra sem fjallað er um í skjölum hjá lögreglu, ákærvaldi, dómstólum og stjórnvöldum sem hafa vald til að beita stjórnsýsluviðurlögum.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er óheimilt að veita aðgang að sjúkraskrár og öðrum skrár um heilsufarsupplýsingar nafngreindra manna fyrr en liðin eru 100 ár frá síðustu færslu í skrárnar.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er aðgangur að aðalmanntölum, prestsþjónustubókum og sóknarmanntölum heimill þegar liðin eru 50 ár frá því að upplýsingar voru færðar inn.

- e. Við lögin bætist ný grein, sem verður 9. gr. b, svohljóðandi:

Óheimilt er að veita aðgang að skjölum sem hafa að geyma upplýsingar sem snerta virka og mikilvæga hagsmuni einstaklings eða fyrirtækis um atvinnu-, framleiðslu- eða viðskiptaleyndarmál.

- f. Við lögin bætist ný grein, sem verður 9. gr. c, svohljóðandi:

Stjórnvald getur ákveðið við afhendingu skjala til Þjóðskjalasafns Íslands að skjal verði fyrst aðgengilegt þegar liðin eru 40 ár frá því að það varð til ef það þykir nauðsynlegt til að vernda virka almannahagsmuni um:

- a. öryggi ríkisins eða varnarmál,
- b. samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir,
- c. viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga, að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra.

Veita skal aðgang að skjölum sem 5. tölul. 10. gr. upplýsingalaga tekur til þegar ekki er lengur ástæða til að ætla að miðlun upplýsinganna geti haft skaðleg áhrif á umhverfið.

- g. Við lög bætist ný grein, sem verður 9. gr. d, svohljóðandi:
 Þegar sérstaklega stendur á getur þjóðskjalavörður ákveðið að synja um aðgang að skjali sem er yngra en 110 ára, svo sem þegar það hefur að geyma upplýsingar um einkamálefni einstaklings sem enn er á lífi.
- h. Við lög bætist ný grein, sem verður 9. gr. e, svohljóðandi:
 Þjóðskjalasafni Íslands er skylt, sé þess óskað, að veita aðila sjálfum aðgang að skjölum um hann þegar liðin eru 30 ár frá því að þau urðu til enda gildi ekki þær takmarkanir sem fram koma í 9. gr. b og 9. gr. c.
 Heimilt er að takmarka aðgang aðila að gögnum skv. 1. mgr. ef þau hafa jafnframt að geyma upplýsingar um einkamálefni annarra, enda vegi þeir hagsmunir þyngra sem mæla með því að upplýsingunum sé haldið leyndum en hagsmunir þess sem fer fram á aðgang að gögnum.
 Ef ákvæði 9. gr. b., 9. gr. c og 2. mgr. þessa ákvæðis eiga aðeins við um hluta skjals skal veita aðgang að öðru efni skjalsins ef unnt er að skilja upplýsingar sem falla undir undantekningar frá þeim upplýsingum sem veita má aðgang að.
 Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. fer um rétt sjúklings til aðgangs að sjúkraskrá sinni eingöngu samkvæmt ákvæðum laga um sjúkraskrár.
- i. Við lög bætist ný grein, sem verður 9. gr. f, svohljóðandi:
 Um meðferð Þjóðskjalasafns, eða annarra aðila, á beiðnum skv. 9. gr. og 9. gr. a – 9. gr. e fer eftir ákvæðum IV. kafla upplýsingalaga, eftir því sem við getur átt. Frestur til afgreiðslu beiðna samkvæmt nefndum ákvæðum skal þó að jafnaði vera 20 dagar, sé ekki unnt að afgreiða beiðni fyrir. Um kæru vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli þessara ákvæða fer eftir ákvæðum V. kafla upplýsingalaga.
3. *Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.*
 2. mgr. 28. gr. laganna orðast svo: Þrátt fyrir 1. mgr. skal ákvæði 4. mgr. 7. gr. ekki koma til framkvæmda fyrir en 1. nóvember 2012.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Gildandi upplýsingalög, nr. 50/1996, tóku gildi 1. janúar 1997. Lög fela í sér þá meginreglu að almenningi er tryggður réttur til aðgangs að þeim gögnum sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum og varða tiltekin mál, með ákveðnum en þó mikilvægum undantekningum.

Reynslan sýnir að gildistaka laganna fól í sér umtalsverða réttarbót. Hins vegar er rétt að hafa í huga að síðan þá hefur íslensk stjórnþýsla þróast mikið. Umfang stjórnþýslunnar hefur aukist en einnig hafa orðið miklar breytingar á starfsumhverfi hennar, m.a. vegna tækniframfara. Þær breytingar ná bæði til meðferðar og vinnslu mála og upplýsinga í daglegum störfum stjórnþýslunnar en einnig til þess hvernig upplýsingar eru flokkaðar og varðveittar. Þessar breytingar gera það að verkum að auðveldara er en áður að gera upplýsingar um málefni hins opinbera aðgengilegar. Jafnframt hafa kröfur almennings til aðgangs að upplýsingum um opinber málefni aukist. Þessar aðstæður kalla á endurskoðun upplýsingalaga með það að markmiði að auka upplýsingarétt almennings.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 139. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið hefur verið endurskoðað í ljósi umfjöllunar allsherjarnefndar. Einnig var haft samráð við nokkra lykilhagsmunaaðila áður en frumvarpið var lagt fram í ríkisstjórn. Nánari grein er gerð hér á eftir (í IX. kafla) fyrir samráðinu og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því það var lagt fram á 139. löggjafarþingi.

II. Helstu nýmæli frumvarpsins.

Frumvarp þetta byggist á gildandi upplýsingalögum, nr. 50/1996, sem hafa í grunninn reynst vel. Ákveðnar mikilvægar breytingar eru þó lagðar til:

Í *fyrsta lagi* er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði þar sem fram komi lýsing á markmiðum upplýsingalaga. Í 1. gr. frumvarpsins er þannig lagt til að orðað verði það meginmarkmið laganna að tryggja gegnsæi í stjórnsýslunni og við meðferð opinberra hagsmuna. Tilgangurinn sé m.a. sá að styrkja upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, þátttöku almennings í lýðræðissamfélagi, aðhald fjölmiðla og almennings með stjórnvöldum, möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni og traust almennings á stjórnsýslunni. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum, þótt ljóst sé að markmið upplýsingalaga hafi í framkvæmd haft mikla þýðingu við túlkun þeirra.

Í *öðru lagi* er lagt til að gildissvið upplýsingalaga verði víkkað með þeim hætti að þau taki til fleiri aðila en nú. Nú taka upplýsingalög til starfsemi stjórnvalda en almennt ekki til einkaréttarlegra lögaðila, hvort sem viðkomandi lögaðilar eru í eigu hins opinbera eða ekki. Eina undantekningin frá þessu er sú að hafi einkaréttarlegum aðila verið falið vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. ákvarðanir sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, þá hafa upplýsingalögin náð til þeirrar starfsemi, sbr. 2. mgr. 1. gr. gildandi upplýsingalaga.

Áfram er í frumvarpi þessu gert ráð fyrir að upplýsingalög taki til allrar starfsemi stjórnvalda. Því til viðbótar er gert ráð fyrir því að upplýsingalög skuli einnig taka til allrar starfsemi sem fram fer á vegum einkaréttarlegra lögaðila sem eru í eigu hins opinbera að 51% hluta eða meira. Í þessu felst umtalsverð rýmkun á gildissviði laganna. Undir þessa afmörkun falla til að mynda fyrirtæki í eigu hins opinbera, svo sem Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur, RARIK ohf., ýmis hlutafélög í eigu sveitarfélaganna og fleiri fyrirtæki í eigu hins opinbera. Að því þarf þó að gæta að í þessu felst ekki sjálfkrafa að allar upplýsingar sem þessa lögaðila varða verði aðgengilegar almennungi. Áfram er byggt á þeirri reglu að vegna samkeppnishagsmuna sé heimilt að undanþiggja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings. Tekið skal fram að í frumvarpi því sem forsætisráðherra mælti fyrir á 139. löggjafarþingi var miðað við 75% eignarhlut hins opinbera að þessu leyti. Tillaga um að miðað við 51% eignarhlut byggist á umfjöllun allsherjarnefndar Alþingis um það frumvarp.

Gert er ráð fyrir að undir upplýsingalög falli ekki þeir lögaðilar sem fengið hafa skráningu, eða sótt um skráningu, í kauphöll. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að á slíkum lögaðilum hvílir þegar rík skylda til að veita upplýsingar um starfsemi sína eftir þeim reglum sem af skráningunni leiða. Þá er einnig gert ráð fyrir því að hægt sé að gera undanþágu frá því að lögin taki til fyrirtækja í eigu opinberra aðila ef þau starfa nær eingöngu í samkeppni á markaði. Hér er um þrönga undantekningu að ræða, sem fyrst og fremst er til hagræðingar við beitingu laganna, enda er að gildandi lögum heimilt að undanskilja upplýsingar sem varða mikilvæga samkeppnishagsmuni opinberra fyrirtækja upplýsingarétti, sbr. 3. tölul. 6. gr. gildandi laga. Gert er ráð fyrir sambærilegri undantekningu í þessu frumvarpi.

Þessu til viðbótar er lagt til að upplýsingalög taki til einkaaðila, að því leyti sem þeim hefur verið falið að veita opinbera þjónustu með lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum. Upplýsingalög mundu þá einvörðungu taka til þeirra upplýsinga sem varða opinberu þjónustuna en ekki til starfsemi þessara aðila í heild. Eins og að framan sagði taka gildandi upplýsingalög til einkaaðila, að því leyti sem þeim hefur á grundvelli lagaheimildar verið falið vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir, þ.e. ákvæðanir sem falla undir gildissvið stjórn-sýslulaga, sbr. 2. mgr. 1. gr. gildandi upplýsingalaga. Í frumvarpinu felst tillaga um rýmkun á gildissviði laganna að þessu leyti. Samkvæmt frumvarpinu munu upplýsingalög ekki aðeins taka til þeirra tilvika þegar einkaaðilum hefur verið falið vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir heldur einnig til þjónustu sem einkaaðilum er falið að veita á grundvelli lagaheimilda. Með þessari afmörkun er fylgt þeirri reglu sem lögfest er í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, og í reynd einnig þeirri reglu sem telja má að felist í 2. mgr. 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, auk 101. gr. nýrra sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, sem taka munu gildi 1. janúar 2012. Með því að kveða á um þessa reglu í upplýsingalögum er inntak hennar gert markvissara.

Í samráðsferli því sem átt hefur sér stað varðandi frumvarpið hafa komið fram sjónarmið um að þessi nýbreytni geti verið íþyngjandi fyrir einkaaðila, eins og læknastofur og verkataka, á tilteknum sviðum. Til álita gæti komið að undanþiggja t.d. læknastofur og vísa í að almenn lagaákvæði um sjúkraskrár gildi um þann aðgang. Frumvarpinu hefur hins vegar ekki verið breytt í þessa vegu enda vandasamt að útfæra undanþágur af því tagi þannig að fyllsta jafnræðis sé gætt. Þó ber að halda til haga að ákvæði 3. gr. frumvarpsins tekur til stjórnvaldsákvæðana og þjónustu en ekki verklegra framkvæmda.

Nefna má að í dönsku nefndarálitum um endurskoðun upplýsingalaga þar í landi var lagt til að einkaaðilar af þessu tagi miðluðu upplýsingum reglulega til stjórnvalda og þar gæti almenningur nálgast þær en ekki með því að óska eftir aðgangi beint hjá viðkomandi aðilum. Það hefði verið fær leið að mati ráðuneytisins en eigi að síður er upphaflegri tillögu haldið hér til streitu. Vísast hér nánar til athugasemda við 3. gr. frumvarpsins.

Í *þriðja lagi* eru lagðar til breytingar á takmörkunum á upplýsingarétti samkvæmt gildandi lögum. Nánari grein er gerð fyrir þessum tillögum í skýringum við viðkomandi ákvæði frumvarpsins, sbr. fyrst og fremst skýringar við 6., 7. og 8. gr. frumvarpsins. Að langstærstum hluta eru þær takmarkanir sem lagðar eru til á upplýsingarétti almennings hins vegar óbreyttar frá gildandi lögum. Í 8. gr. eru þó ítarlegri skilgreiningar á því hvaða gögn flokkast til vinnugagna og eru í 2. mgr. ákvæðisins lagðar til eftirfarandi fjórar nýjar reglur um hvað teljist til vinnugagna: Í 1. tölul. er fjallað um gögn sem berast milli stjórnvalda þegar eitt stjórnvald sinnir ritrastörfum eða sambærilegum störfum fyrir annað, í 2. tölul. 2. mgr. 8. gr. gögn sem unnin eru af nefndum eða starfshópum sem stjórnvöld hafa sett á fót með formlegri ákvörðun eða fastmótuðu hlutverki, í 3. tölul. 2. mgr. 8. gr. gögn sem send eru á milli aðila skv. 2. tölul. og annarra stjórnvalda þegar starfsmenn þeirra eiga þar sæti og í 4. tölul. 2. mgr. 8. gr. gögn vegna ráðgjafar sem ráðuneyti aflar hjá öðru ráðuneyti eða hjá stjórnvaldi sem heyrir undir yfirstjórn þess. Það er ávallt skilyrði til viðbótar framangreindum tölulögum að viðkomandi gögn séu í reynd undirbúningsgögn, eins og fram kemur í 1. mgr. 8. gr. Þessar breytingar eru til þess fallnar að endurspeglar betur en núgildandi lög vinnulag hjá stjórnvöldum, ekki síst innan Stjórnarráðs Íslands, þar sem mörg ráðuneyti koma gjarnan að úrlausn mála. Við 10. gr. er bætt nýrri undanþágu varðandi mikilvæga efnahagslega hagsmuni ríkisins. Er það í samræmi við tillögur meiri hluta allsherjarnefndar sem hafði fengið ábendingar um slíkt frá Fjármálefirlitinu og Seðlabanka Íslands.

Í *ffórða lagi* er lagt til í 13. gr. frumvarpsins að stjórnvöld skuli leitast við að gera upplýsingar opinberar með rafrænum hætti, þar á meðal málaskrár, lista yfir gögn mála og gögnin sjálf. Þá skuli ráðherra mæla nánar fyrir um fyrirkomulag birtingar. Tilgangurinn með setningu slíkrar reglugerðar er fyrst og fremst sá að tryggja samræmi og skilvirkni og þar með bætt aðgengi almennings að þeim upplýsingum sem um ræðir. Þá er lagt til í sömu grein að ráðherra skuli reglulega gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna og hvað áunnist hafi varðandi aukinn aðgang almennings. Í skýrslu ráðherra komi fram stefnumörkun til fimm ára um það hvernig stjórnvöld geti sem best lagað störf sín að þörfum lýðræðissamfélagsins fyrir vandaðar og áreiðanlegar opinberar upplýsingar. Tillaga í þessa veru kom m.a. fram í erindi sem umboðsmaður Alþingis hélt á ráðstefnu Skýrslutæknifélags Íslands 28. september 2011.

Í tengslum við þessa tillögu er rétt að taka fram að ekki eru gerðar tillögur um nánari útfærslu þess hvaða upplýsingar og gögn stjórnvöldum beri að birta með rafrænum hætti. Það mun því heyra undir mat stjórnvalda að ákveða hvaða upplýsingar er fært að gera aðgengilegar almenningi á vefsíðu á grundvelli þessarar reglu. Að svo stöddu þykir ekki rétt að leggja þá skyldu með almennum hætti á stjórnvöld að þau birti lista yfir mál sem þau hafa eða hafa haft til meðferðar, svo dæmi sé tekið, og álitamál hvort slík leið sé almennt farsæl um mótun upplýsingaréttar almennings. Þá er í frumvarpi þessu heldur ekki lagt til að stjórnvöldum verði með almennum hætti gert að opna aðgang að gagnagrunnum og öðrum skráum sem stjórnvöld hafa yfir að ráða. Ljóst er hins vegar að nánari reglur þarf að setja um aðgang að upplýsingum sem fyrir liggja í gagnagrunnum og skráum. Hér má einnig benda á að viss birting á upplýsingum um það hvaða mál eru til meðferðar í stjórnsýslunni er þegar til staðar. Lengi hefur tíðkast að sveitarfélög birti tillögur að dagskrám funda á heimasíðum og fundargerðir þegar fundum er lokið. Einnig er tíðkað í ríkum mæli að birta stjórnvaldsúrskurði opinberlega.

Í *fimmta lagi* eru lagðar til breytingar á kröfum til framsetningar á beiðnum um aðgang að gögnum með það að markmiði að almenningi verði gert auðveldara en nú er að óska upplýsinga.

Til nánari skýringar á þessari tillögu er rétt að taka fram að skv. 10. gr. gildandi upplýsingalaga skal sá sem fer fram á aðgang að gögnum *tilgreina þau gögn máls* sem hann óskar eftir að kynna sér. Jafnframt getur aðili óskað eftir að fá að kynna sér *öll gögn um tiltekið mál*, án þess að tilgreina einstök gögn málsins. Þessi tilgreining á *máli* sem um er að ræða getur verið töluvert takmarkandi um upplýsingarétt, enda liggja almennt ekki fyrir með opinberum hætti upplýsingar um það *hvaða mál* eru eða hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum. Þá hefur reynslan sýnt að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í reynd nálgast það viðfangsefni hvað sé *mál* í skilningi upplýsingalaga með nokkuð varfærum hætti. Tillögur þær sem fram koma í frumvarpinu miða að því að draga úr vægi umræddrar tilgreiningarreglu 10. gr. gildandi laga. Markmiðið er að auka upplýsingarétt almennings. Byggjast tillögur frumvarpsins á því að sá sem óskar aðgangs að gögnum þurfi eftir sem áður að tilgreina það málefni (efni máls) sem hann óskar að kynna sér. Hann mun hins vegar ekki þurfa að tilgreina með nákvæmum hætti það tiltekna mál sem beiðni hans lýtur að. Sú skylda verður að meginstefnu til lögd á stjórnvöld að finna það mál eða sem fellur efnislega undir það málefni sem tilgreint er í beiðni um aðgang að gögnum. Kröfur um tilgreiningu verða þannig í auknum mæli efnislegar fremur en að þeim sem óskar aðgangs að gögnum verði gert að benda (formlega) á það afmarkaða mál sem beiðni hans lýtur að. Ljóst er þó að slík regla verður, vegna sjónarmiða um skilvirkni og kostnað af stjórnsýsluframkvæmd, ekki lögd á stjórnvöld án takmarkana. Því verður áfram gerð sú krafa að beiðni sé þannig fram sett að

stjórnvaldið geti með tiltölulega einföldum hætti fundið það mál eða málgögn sem beiðni lýtur að. Upplýsingarétturinn afmarkast þá við þau gögn. Í því felst með öðrum orðum að réttur almennings til aðgangs að gögnum verður áfram bundinn við afmörkuð mál sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá þeim aðilum sem falla undir gildissvið laganna. Til að hægt sé að afgreiða beiðni verður hún að vera sett fram með nægilega nákvæmum hætti til að stjórnvald geti, t.d. með einfaldri orða- eða efnisatriðaleit í málaskrá sinni, fundið það mál sem lýtur að því málefni sem aðili óskar að fá upplýsingar um. Sé um fleiri en eitt mál að ræða sem fellur undir viðkomandi málefni er gert ráð fyrir að stjórnvald sendi beiðanda eftir atvikum lista yfir þau mál og biðji hann að tilgreina nánar það mál eða þau mál sem hann óskar eftir aðgangi að.

Þessi afmörkun upplýsingaréttarins getur leitt til þess að mörg mál sem stjórnvald hefur, eða hefur haft, til meðferðar, falli undir beiðni aðila um aðgang að gögnum. Í frumvarpinu er því einnig gert ráð fyrir að stjórnvald geti hafnað beiðni ef ljóst þykir að meðferð hennar tæki svo mikinn tíma eða vinnu að ekki teljist af þeim sökum fært að verða við henni, eða ef sterkar vísbendingar eru um að beiðni feli í sér misnotkun á upplýsingarétti samkvæmt lögnum.

Eins og fyrr segir er tilgangur breytingarinnar að auðvelda borgurinum að leggja fram beiðni um upplýsingar. Að sama skapi felst í breytingunni nokkur aukning á skyldum stjórnvalda. Hér verður þó til mótvægis að líta til þess að vegna örra tækniframfara og betra skipulags á málaskráum en áður var er mun auðveldara fyrir stjórnvöld að hafa uppi á málum og gögnum en var við gildistöku gildandi laga. Það eru ekki sist slíkar tæknilegar breytingar sem styðja það að nú sé hægt að stíga það skref sem lagt er til með þessari breytingu.

Í *sjötta lagi* eru lagðar til ýmsar breytingar á orðalagi sem lúta einkum að meðferð beiðna um aðgang að gögnum og málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Vert er þó að vekja sérstaklega athygli á þeirri tillögu sem fram kemur í 2. mgr. 11. gr. og 2. málsl. 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins, um skyldu stjórnvalda til að taka sérstaklega afstöðu til þess hvort nýta eigi heimild til að veita aukinn aðgang að gögnum, umfram skyldu, sé hún á annað borð fyrir hendi. Þessari tillögu er ætlað að auka vægi reglunnar um aukinn aðgang að gögnum, sem fram kemur í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins, sbr. 3. mgr. 3. gr. gildandi laga. Nánar er að þessu vikið í athugasemdum við umrætt ákvæði.

Í *sjöunda lagi* ber einnig að vekja athygli á 27. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að lögfest verði nokkuð nákvæmari regla en er í gildandi lögum um skráningu upplýsinga sem stjórnvöldum berast, og ekki koma fram í öðrum gögnum mála. Nánar vísast til skýringa við ákvæðið.

Í *áttunda lagi* er í VIII. kafla frumvarpsins að finna nýja heimild til að veita aðgang að gögnum í rannsóknarskyni með ákveðnum skilmálum enda þótt gögnin séu undanþegin upplýsingarétti. Þannig gefst svigrúm til að heimila til dæmis fræði- og vísindamönnum aðgang að safni upplýsinga sem ella væru undirorpnar þagnarskyldu. Í staðinn mundi stjórnvald, samkvæmt ákvæðum kaflans, setja skilyrði um meðferð upplýsinga til að tryggja þá almanna- eða einkahagsmuni sem í húfi eru.

III. Framþróun upplýsingaréttar – samanburður við erlendan rétt.

Við samningu frumvarpsins hefur verið litið til þróunar sem orðið hefur í öðrum ríkjum á aðgangi almennings að gögnum hjá opinberum aðilum. Var til dæmis stuðst við ítarlega skýrslu um endurskoðun upplýsingalaga sem kom út í Danmörku, þ.e. Betænkning om Offentlighedsloven, nr. 1510/2009. Á grundvelli hennar lagði dómismálaráðherra Danmerkur

fram frumvarp til nýrra upplýsingalaga á liðnum vetri. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er nú í endurskoðun í ráðuneytinu. Þá hefur verið horft til nýlegs sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum gögnum. Sá sáttmáli var opnaður fyrir undirritun 18. júní 2009, en hann hefur ekki verið fullgiltur af tilskildum fjölda ríkja til þess að hafa öðlast gildi. Ísland hefur ekki fullgilt samninginn. Nú hafa þrjú ríki fullgilt hann, þ.e. Noregur, Svíþjóð og Ungverjaland. Ef kæmi til fullgildingar af Íslands hálfu þá þyrfti einkum að skoða gildissvið upplýsingaréttarins á Íslandi því samkvæmt sáttmálanum á réttur almennings til aðgangs að upplýsingum að ná til löggjafarþings og dómstóla ekki síður en þeirra stjórnvalda sem falla undir framkvæmdarvald.

Víðast hvar í nágrannaríkjum Íslands hefur markvisst verið unnið að því að auka upplýsingarétt, m.a. með því að gera gögn og upplýsingar aðgengilegar á netinu, með því að opna aðgang að upplýsingum sem finnast í gagnagrunnum og með endurskoðun almennra reglna um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Sambærilegar áherslur má sjá hjá Evrópusambandinu, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1049/2001 frá 30. maí 2001 um almennan aðgang að skjölum Evrópuþingsins, ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Í þessu sambandi er mikilvægt að huga að skyldum stjórnvalda til að gera að eigin frumkvæði upplýsingar opinberar, svo sem með birtingu þeirra á vefsíðum, svo almenningur geti nálgast og nýtt þær, eftir atvikum án endurgjalds.

Með lögum nr. 161/2006, um breytingu á upplýsingalögum, var nýjum kafla um endurnot opinberra upplýsinga bætt við lög nr. 50/1996. Í því fólst að innleidd voru í íslensk lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB frá 17. nóvember 2003 um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera. Lagt er til að þessum kafla verði haldið óbreyttum, sbr. 28.–32. gr. í frumvarpinu. Í ákvæðunum felst það í grundvallaratriðum að almenningur á rétt á því að endurnota opinberar upplýsingar sem eru í vörslum stjórnvalda og hann hefur aðgang að samkvæmt öðrum lagareglum, með vissum undantekningum. Í ákvæðum kaflans um endurnot opinberra upplýsinga felst því í reynd ekki sjálfstæður réttur til aðgangs að gögnum. Endurnotarétturinn er engu að síður almennt talinn mjög mikilvægur og geta stuðlað að nýsköpun og fjárhagslegri eða þekkingarlegri framlegð af upplýsingum sem hið opinbera býr yfir.

Fyrir því má færa ákveðin rök að umræddur réttur til endurnota opinberra upplýsinga hafi ekki nýst sem skyldi hér á landi, m.a. vegna þess að stjórnvöld hafa ekki sýnt nægilegt frumkvæði að því gera aðgengileg með opinberum og rafrænum hætti ýmis gagnasöfn sem þau hafa yfir að ráða í því formi að þau séu nýtileg. Hér skiptir einnig máli að reglur um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum miðast almennt við það að sá réttur taki til gagna í tilteknum málum, sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum. Réttur almennings til aðgangs að gögnum tekur þannig almennt ekki til gagnagrunna eða skráa sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum.

Fyrir framþróun upplýsingaréttar almennings er mikilvægt að úr því verði leyst hvernig hagað skuli rétti til aðgangs að upplýsingum úr gagnagrunnum og öðrum skráum sem stjórnvöld halda, m.a. með það í huga að hægt sé að endurnýta þær. Til þess að slíkar reglur nái markmiði sínu þarf að vanda vel til undirbúnings. Meta þarf eðli þeirra gagnagrunna sem fyrir liggja, hvort þörf er á samræmdum reglum um skráningu gagna eða samræmdum reglum um það með hvaða hætti þær skuli birta eða gera aðgengilegar. Leggja þarf mat á þær kvaðir sem slíkar reglur kynnu að leggja á stjórnsýsluna og þann ávinning sem af hlýst fyrir stjórnvöld og almenning. Slík vinna hefur ekki farið fram. Í þessu frumvarpi eru því ekki lagðar fram tillögur um það með hvaða hætti réttur almennings til aðgangs að gagnagrunnum

eða skrár sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum skuli útfærður. Hins vegar má telja þýðingarmikið að slík vinna verði unnin. Um er að ræða mikilvægan þátt í framþróun upplýsingaréttar sem einnig tengist aukinni einföldun og skilvirkni í stjórnsýslunni, þróun rafrænna samskipta almennt og þróun rafrænnar stjórnsýslu sérstaklega. Í þessu ljósi hefur 13. gr. frumvarpsins sérstaka þýðingu. Með henni er lögð áhersla á að stjórnvöld skuli leitast við að vinna að framþróun upplýsingaréttarins með opinberri birtingu upplýsinga. Í því felst m.a. að hugað skuli að birtingu skráa og gagnagrunna. Jafnframt skal ráðherra hafa frumkvæði að því að unnin sé stefnumörkun um það hvernig stjórnvöld geti sem best lagað störf sín að þörfum lýðræðis-samfélagsins fyrir vandaðar og áreiðanlegar opinberar upplýsingar, m.a. á þessu sviði.

Hér á eftir fer stutt yfirlit yfir helstu reglur í Danmörku, Noregi og Svíþjóð um aðgang að upplýsingum.

Hvaða aðilar falla undir upplýsingalög?

Dönsku upplýsingalögin hafa svipað gildissvið og þau íslensku nema hvað orkufyrirtæki falla undir lögin. Einnig er heimilt með reglugerð að fella fleiri fyrirtæki undir þau, svo fremi starfsemi þeirra sé að mestu leyti fjármögnuð fyrir almannafé eða þeim falið að taka ákvarðanir fyrir hönd ríkis eða sveitarfélaga.

Norsku upplýsingalögin hafa svipað gildissvið og þau íslensku. Þau ganga hins vegar lengra en þau íslensku að því leyti að þau gilda einnig um einkaaðila þar sem ríki eða sveitarfélög ráða yfir eignarhlut beint eða óbeint sem færir þeim meiri hluta atkvæða á eigendafundi. Þetta gildir þó ekki um fyrirtæki sem eru aðallega í beinni samkeppni við einkaaðila. Einnig getur ráðherra undanskilið fyrirtæki ef nauðsyn þykir vegna eðlis starfsemi, samkeppnisaðstæðna eða öðrum sérstökum ástæðum. Hið sama á við ef undanþágur frá aðgangi almennings eiga við um helstu gögn sem verða til hjá fyrirtækinu. Einnig gilda norsku lögin um dómstólana en flest gögn sem þar eru falla reyndar fyrir utan gildissvið laganna vegna þess að mælt er fyrir um að mál á grundvelli réttarfarslaga falli utan gildissviðs þeirra.

Sænsku upplýsingalögin hafa víðara gildissvið en þau íslensku því þau ná ekki einungis til stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga, heldur einnig til dómstóla, löggjafarþingsins og stofnana þess. Líkt og íslensku reglurnar ná þær sænsku í grunninn ekki til einkaaðila. Upplýsingalögin slá því þó föstu að félög í eigu sveitarfélaga falli undir upplýsingalög ef hinn opinberi eigandi hefur afgerandi áhrif á félagið. Í viðauka við þau lög er einnig talinn upp fjöldi hálfopinberra aðila og einkaaðila sem falla undir lögin, a.m.k. að hluta til. Þar á meðal eru einhver hlutafélög í eigu ríkisins.

Hvaða mál eða gögn falla undir lögin?

Samkvæmt *dönsku* upplýsingalögunum eru tilteknir málaflokkar undanþegnir lögunum. Þar á meðal eru mál vegna undirbúnings lagasetningar fram að því að frumvarp er lagt fram á þingi. En einnig á þetta að meginstefnu við um mál er varðar ráðningar og stöðuhækkanir innan stjórnsýslunnar.

Samkvæmt *norsku* upplýsingalögunum fellur skjal eða gagn sem stjórnvald býr til sjálft ekki undir lögin fyrr en það er sent annað eða það er orðið endanlegt. Þá veita lögin aðgang að samsafni upplýsinga er liggja fyrir í rafrænum gagnagrunni hjá stjórnvaldi ef það er unnt með einföldum hætti.

Samkvæmt *saensku* lögum falla þau gögn undir lögin sem eru „almen“. Ófullgerð gögn teljast ekki „almen“. Það á til dæmis við um drög að bréfum eða minnisblöðum sem lögð eru fyrir önnur stjórnvöld í samráðsskyni.

Þá hvílir ekki sú skylda á sænskum stjórnvöldum að útbúa ný gögn. Í einhverjum tilvikum kann þó að vera skylt að framkalla tölvuunnar upplýsingar enda sé um að ræða venjubundið vinnuferli af hálfu stjórnvalds.

Kröfur til tilgreiningar.

Samkvæmt *dönsku* lögnum þarf beiðni að varða tiltekið mál. Í skýrslu um endurskoðun laganna er lagt til að slaka á þessari kröfu þannig að nægilegt sé að tilgreina málefni.

Samkvæmt *norsku* lögnum þarf beiðni að varða tiltekið mál eða mál af tiltekinni tegund ef umfangið fer ekki úr hófi.

Í *Svíþjóð* gildir að sá sem fer fram á aðgang að gögnum þarf ekki að lýsa skjalinu nákvæmlega, t.d. með því að vísa til dagsetningar eða málsnúmers. Hins vegar er stjórnvaldið ekki skyldugt til að leggja í mikla vinnu til að finna skjöl. Málaskrár teljast til gagna sem eru almennt aðgengileg. Ítarlegar reglur gilda um frágang málaskrár og á hann að vera þannig að borgararnir eigi auðvelt með að nýta upplýsingarétt á grundvelli hennar.

Vinnuskjöl.

Samkvæmt *dönsku* upplýsingalögnum er ekki talað um vinnuskjöl heldur „innri vinnugögn“. Reglurnar um þau eru sambærilegar við reglurnar í íslensku upplýsingalögnum.

Í *norsku* upplýsingalögnum er heimilað að undanþiggja innri skjöl stjórnvalds nema þar sé að finna endanlega ákvörðun í máli, almennar leiðbeiningar um málsmeðferð, tillögur til konungs í ríkisráði eða samantektir um fordæmi. Sama á við um ráð sem fengin eru frá öðrum stjórnvöldum eða utanaðkomandi um málsmeðferð enda standi rök til þess að leitað hafi verið út fyrir viðkomandi stjórnvald.

Innri vinnugögn eins og rissblöð og drög að bréfum og álitsgerðum falla ekki undir upplýsingalög í *Svíþjóð*. Þetta gildir þó ekki ef gögnin hafa verið afhent utanaðkomandi (nema í samráðsskyni), afhent safni eða þar sé að finna nýjar upplýsingar varðandi málefnið. Að því marki sem viðkomandi gögn eru undanþegin upplýsingarétti gildir ekki – líkt og á Íslandi – að stjórnvöld þurfi að draga fram upplýsingar um staðreyndir sem kunna að koma fram í slíkum gögnum.

Aukinn aðgangur.

Samkvæmt *dönsku* lögnum er heimilt að veita aukinn aðgang nema annað leiði af þagnarskyldureglum.

Samkvæmt *norsku* upplýsingalögnum ber að taka afstöðu til þess hvort veita eigi aðgang að gögnum að hluta eða í heild jafnvel þótt undanþágur eigi við. Aðgang á þá að veita ef tillit til réttar almennings vegur þyngra en nauðsyn undantekningar.

Undantekningar.

Undantekningar samkvæmt *dönsku* upplýsingalögnum eru svipaðar og í íslensku lögnum. Þó er í dönsku lögnum sú viðbót m.a. að synja má um aðgang ef það er nauðsynlegt til að verja mikilvæga efnahagslega hagsmuni hins opinbera, þ.m.t. fyrirtækjarekstur á vegum hins opinbera.

Undantekningar samkvæmt *norsku* upplýsingalögum eru ítarlegri heldur en samkvæmt þeim íslensku. Vekja má athygli á undanþágu varðandi ráðningarmál starfsmanna. Þar segir að slík gögn séu almennt undanþegin aðgangi. Það á þó ekki við lista yfir nöfn umsækjenda. Eftir að umsóknarfrestur er runninn út skal stjórnvald taka saman slíkan lista með helstu upplýsingum um viðkomandi. Þó má undanskilja nöfn þeirra sem óska nafnleyndar ef ekki eru sérstakir opinberir hagsmunir tengdir því að upplýsa um þau.

Í *sænsku* stjórnarskránni er mælt fyrir um heimilar undanþágur frá aðgangsrétti sem útfæra ber nánar í lögum. Undanþágur má einvörðungu byggja á eftirtöldum sjónarmiðum:

vernd öryggis ríkisins eða samskipta við önnur ríki eða alþjóðastofnanir,

- vernd fjármálastefnu ríkisins, peningastefnu eða gjaldmiðilsstefnu,
- vernd starfsemi stjórnvalda í formi eftirlits,
- hagsmunum af því að fyrirbyggja afbrot eða bregðast við þeim,
- vernd efnahagslegra hagsmuna hins opinbera,
- vernd einkamálefna einstaklinga og upplýsingar um fjárhagshagsmuni þeirra,
- hagsmunum af því að vernda sjaldgæf dýr eða plöntur.

Undanþágurnar eru nánar útfærðar í upplýsingalögum. Þær voru upprunalega hluti af stjórnarskránni en vegna umfangs voru þær færðar í sérstök lög árið 1937. Núgildandi lög eru mjög ítarleg (Offentlighets- og sekretesslagen frá 2009).

Flestar undanþágurnar í *sænsku* upplýsingalögum eru þess eðlis að þagnarskylda ríkir um viðkomandi upplýsingar. Reglurnar eru flestar þess eðlis að afhending ræðst af því hvort tjón hlýst af fyrir þá hagsmuni sem eru í húfi. Í einhverjum tilvikum skiptir tjónið þó ekki máli, eins og t.d. varðandi gögn um einka- og fjárhagsmálefni sem eru í vörslu skattýfirvalda.

Árið 2010 var nýrri undanþágu bætt við upplýsingalögin þess efnis að óheimilt væri að veita upplýsingar um það hverjir sæktu um vissar opinberar stjórnunarstöður nema ljóst væri að slík upplýsingagjöf skaðaði ekki hagsmuni viðkomandi. Undanþágan á ekki við varðandi upplýsingar um þann sem skipaður er í viðkomandi embætti. Lagabreyting þessi (lög nr. 85/2010) kom til vegna þess að fáir þóttu sækja um stöður af þessu tagi og var það rakið til reglna um að birta þyrfti nöfn allra umsækjenda.

Tímatakörk.

Samkvæmt *dönskum* upplýsingarétti falla takmarkanir að öllu jöfnu niður eftir 20 ár (ákvæði um það efni eru í safnalögum). Þó gildir 75 ára regla ef um er að ræða gögn með persónulegum upplýsingum.

Ólíkt því sem gerist annars staðar á Norðurlöndum eru engar reglur um það í *Noregi* að takmarkanir við aðgangi falli brott að tilteknum tíma liðnum. Nefnd sem endurskoðaði upplýsingalögin og skilaði skýrslu árið 2003 (sjá NOU 2003:30 Ny offentlighedslov) komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri þörf á að breyta þessu enda væru reglur upplýsingalaganna þannig úr garði gerðar að eftir því sem tíminn liði væri líklegra að stjórnvöld byggðu ekki á undantekningarheimildum. Minni hluti nefndarinnar taldi rétt að innleiða slíka reglu og væri þá almennt rétt að miða við 15 ár frá því að gögn yrðu til.

Sænsku upplýsingalögin mæla fyrir um tímatakmarkanir fyrir undanþágur sem eru á bilinu 2–70 ár. Varðandi einkamálefni einstaklinga gildir leynd í 50 eða 70 ár. Varðandi fjárhagsmálefni einstaklinga gildir leynd að jafnaði í 20 ár. Að auki gildir að stafir þeim hagsmunum, sem um ræðir, ekki lengur hætta af því falla takmarkanirnar niður. Þá eru engin tímatakörk varðandi tiltekna almannahagsmuni eins og vernd dýra eða plantna sem eru í útrýmingarhættu.

Pólitísk stefnumótun.

Í *Danmörku* eru gögn vegna ríkisstjórnarfundna undanþegin aðgangi.

Í *Noregi* eru öll ríkisstjórnargögn undirorpin trúnaði (þ.m.t. dagskrá, minnisblöð og fundargerðir). Ekki má veita aðgang að þeim nema með samþykki ráðherra. Þegar ríkisstjórn fer frá eru gögnin afhent þjóðskjalasafni og með fylgir þá yfirlýsing fráfarandi ráðherra um hvernig aðgangi skuli háttáð. Venjulega er þar mælt fyrir um 25 ára trúnað uns gögnin eru gerð opinber. Aðgangur fyrir þann tíma er háður samþykki þess ráðherra sem átti í hlut eða leiðtoga þeirra flokka sem mynduðu ríkisstjórnina. Gögn frá öðrum ráðherrafundum eru meðhöndluð sem innri gögn og þar með að meginstefnu til undanþegin aðgangi.

Eins og áður segir eru undantekningar tæmandi taldar í *sænsku* stjórnarskránni. Vert er að benda á að tillit til innri ákvörðunarferla eða pólitískra ákvarðana er ekki þar á meðal. Það þýðir þó ekki að slíkir ferlar séu alls ekki verndaðir samkvæmt sænskum reglum. Slík gögn eru oft og tíðum undanþegin vegna þess að þau teljast ekki „almen“. Einungis „almen“ gögn falla undir sænskar upplýsingareglur. Minnisblöð stjórnvalda, drög að ákvörðunum og þess háttar eru að jafnaði ekki talin til slíkra gagna.

Pólitísk stefnumótun á vettvangi ríkisstjórnar er ríkum mælin varin af efnisreglum í upplýsingalögunum. Til viðbótar er litið svo á að ríkisstjórnin sé eitt stjórnvald, gögn sem fara á milli ólíkra ráðuneyta eru áfram talin innri gögn.

Þagnarskylda er sjálfstæð undantekningarheimild í sænskum lögum. Samkvæmt íslenskum rétti á slíkt einungis við um sérstakar þagnarskyldureglur. Í Svíþjóð er ekki sama svigrúm og á Íslandi að veita aukinn aðgang að gögnum. Þetta stafar af því að þær upplýsingar sem eru undanskildar samkvæmt upplýsingalögunum eru einnig almennt undirorpnar þagnarskyldu.

Málaskrár og póstlistar.

Samkvæmt frumvarpi dómsmálaráðherra *Danmerkur* sem lagt var fram á þingi veturinn 2010–2011 var gert ráð fyrir að efnt yrði til tilraunaverkefnis varðandi birtingu póstlista á netinu. Eins og fyrr segir er frumvarpið nú til endurskoðunar en það náði ekki fram að ganga.

Á grundvelli heimildar í *norsku* upplýsingalögunum hefur ráðherra gefið út reglugerð um að stjórnvöld sem búa yfir rafrænni málaskrá skuli gera þær aðgengilegar á netinu. Í þessu skyni hefur verið nýlega verið opnuð vefgátt, Offentlig elektronisk postjournal (OEP), þar sem hægt er að leita að gögnum í vörslu stjórnvalda. Almenna reglan er sú að þeim stjórnvöldum ríkisins sem hafa lögsögu yfir landinu öllu er gert að nýta OEP. Það á við um ráðuneyti, stofnanir, eftirlitsaðila, sýslumenn o.s.frv. Áformað er að sendiskrifstofur og sendiráð á erlendri grundu falli þar undir. Hins vegar eru tiltekna stofnanir á sviði löggæslu, rannsóknar og saksóknar í opinberum málum og í heilbrigðistryggingakerfinu undanskildar. Sveitarfélög og héruð eru ekki þátttakendur í verkefninu. Þau stjórnvöld sem hér um ræðir eiga að skrá innkomin og útsend erindi í opinbera málaskrá (bréf, tölvupóst, fax, sms o.s.frv.) en það er valfrjálst hvort innri skjöl séu færð í skrána. Flest stjórnvöld gera það þó. Nánari fyrirmæli um málaskrána er að finna í 2–7 gr. í skjalasafnslögunum og í reglugerð á grundvelli upplýsingalaga. Þar kemur fram að birta beri m.a. upplýsingar um dagsetningu þegar skjal er fært í málaskrá, númer máls og skjals, nafn sendanda eða viðtakanda, upplýsingar um innihald skjals og dagsetningu þess auk upplýsinga um tengilið hjá viðkomandi stjórnvaldi. Ef framangreindar upplýsingar vantar skal koma fram á hvaða lagaheimild sú eyða byggist. Óheimilt er að birta í hinni opinberu málaskrá á netinu upplýsingar sem: a) háðar eru þagnarskyldu samkvæmt lögum, b) varða tiltekna málaflokka eins og útboð, tiltekin löggæslumál, mál á grundvelli útlendingalaga, sjúklingatryggingalaga og er varða ríkisborgararétt, mál á

sviði sífjaréttar, mál er varða aðstoð utanríkisþjónustunnar við einstaklinga og mál á grundvelli barnaverndarlaga, félagsþjónustulaga, geðheilbrigðis laga og lögræðis laga, c) teljast viðkvæmar persónuupplýsingar, d) eru um kennitölu einstaklinga, e) um laun einstaklinga annarra en stjórnenda hjá hinu opinbera, og f) lúta höfundarétti þriðju aðila, nema samþykki liggi fyrir.

Það eru stjórnvöld sjálf sem halda sinni málaskrá við jafnóðum og ný gögn verða til en venjulega er uppfærsla ekki birt nema einu sinni til tvisvar í viku á OEP. Svára ber beiðni um aðgang að gögnum eins fljótt hægt er, þ.e. innan þriggja virkra daga. OEP hefur notið töluverðra vinsælda og mánaðarlega eru sendar um 15 þúsund upplýsingabeirni á þær 90 stofnanir sem taka þátt í verkefninu. Ríkið hefur til þessa birt upplýsingar um tilvist um það bil 2 milljóna skjala á OEP. Þjónustan er borgurinum að kostnaðarlausu.

Í *Sviþjóð* gilda engar reglur um að stjórnvöldum beri að útbúa svokallaða póstlista (dagbók um inn- og útsendan póst). Ef slíkur listi er hins vegar tekinn saman, sem er algengt, þá fellur hann undir upplýsingalög.

Stjórnvöld sem nota rafræna gagnamedferð skulu gera hana þannig úr garði að tillit sé tekið til upplýsingaréttarins. Þannig skal halda opinberum gögnum aðskildum frá öðrum gögnum. Þá skal tekið tillit til þess þegar einstaklingar vilja sjálfir fá aðgang að starfsstöð hjá stjórnvöldum til að kynna sér gögn.

IV. Hagsmunir.

Þegar fjallað er um aðgang almennings að opinberum upplýsingum verður almennt að hafa í huga margþætt sjónarmið og hagsmuni, enda getur efni þeirra upplýsinga sem um ræðir verið af ólíkum toga. Í frumvarpinu hefur megináherslan verið lögð á að ná ásættanlegu jafnvægi á milli þriggja mikilvægra þátta. Í fyrsta lagi að með lögum séu settar almennar reglur sem hafi það að markmiði að tryggja opna og gegnsæja stjórnsýslu. Slíkt er til þess fallið að auka aðhald með starfsemi stjórnvalda, auka réttaröryggi borgaranna og bæta möguleika þeirra til þátttöku í lýðræðissamfélagi. Það er megingilgangur frumvarpsins að tryggja framgang þessa markmiðs. Í öðru lagi hefur verið litið til þess að stjórnvöld fást í ýmsum störfum sínum við upplýsingar sem teljast viðkvæmar, bæði vegna hagsmuna almennings og hins opinbera og vegna einkahagsmuna. Með hliðsjón af þessu hefur við samningu frumvarpsins verið leitast við að greina og lýsa þeim tilvikum þar sem slíkir hagsmunir teljast nægilega ríkir til þess að þeir réttlæti frávik frá meginreglu laganna um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Í þriðja lagi hefur við samningu frumvarpsins verið horft til þess að reglur um rétt almennings til aðgangs að gögnum séu settar fram með þeim hætti að framkvæmd þeirra geti orðið skilvirk, og jafnframt að hún verði ekki úr hófi kostnaðarsöm eða íþyngjandi.

V. Mat á áhrifum.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum nr. 50/1996 kemur fram að aðstæður stjórnvalda til þess að veita aðgang að upplýsingum séu á ýmsan hátt lakari hér á landi en í nágrannalöndum okkar. Íslensk stjórnsýsla sé um margt frumstæðari og lausari í reipunum en stjórnsýsla nágrannaríkjanna. Þannig virðist fleiri mál hér vera afgreidd með óformlegum hætti en víða annars staðar. Það leiði oft til þess að ekki séu varðveittar upplýsingar um málsatvik og jafnvel afgreiðslu máls. Þá hafi ekki mótast hér á landi skýrar stjórnsýsluvenjur um rétt almennings til aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum.

Á síðari árum hefur margt áunnist hvað varðar aðstæður stjórnvalda til að veita aðgang að upplýsingum og til skráningar á málum og upplýsingum af ýmsu tagi. Telja má ljóst að þessar framfarir sé m.a. að rekja til setningar upplýsingalaganna. Með þeim var lögfest sú almenna skylda stjórnvalda að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim, á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg. Er sú regla mikilvæg forsenda þess að upplýsingaréttur, bæði samkvæmt upplýsingalögum en einnig á grundvelli annarra reglna, sé raunhæfur og virkur. Önnur atriði hafa hér einnig mikla þýðingu. Þar má bæði nefna öra þróun hugbúnaðar og tækja sem nota má við rafræna skráningu og miðlun upplýsinga, sem og þá staðreynd að kröfur sem gerðar eru til stjórnvalda um vandaða og lögmæta starfshætti hafa aukist verulega.

Þrátt fyrir framangreint er ástæða til að ætla að á ákveðnum sviðum eigi stjórnvísan enn nokkuð í land með að fullnægja ýrústu kröfum um kerfisbundna skráningu mála og gagna þannig að fyrirliggjandi upplýsingar séu aðgengilegar með einföldum hætti. Hér má sem dæmi nefna að í ákveðnum tilvikum virðist kerfisbundinni skráningu upplýsinga hjá sveitarfélögum í nokkru áfátt. Stjórnvísan sveitarfélaga er í eðli sínu margþætt. Hún er iðulega innt af hendi í mismunandi stofnunum og málaskráning því ekki samræmd. Þrátt fyrir að miklar framfarir hafi orðið hjá sveitarfélögum, eins og öðrum stjórnvöldum, í þessum efnum bendir reynslan til þess að í ákveðnum tilvikum skorti á yfirsýn yfir gögn sem til eru hjá einstökum sveitarfélögum. Úrvinnsla á beiðnum um aðgang að gögnum verður því tafsamari og kostnaðarsamari en ella væri. Á ákveðnum sviðum í stjórnvísan ríkisins skortir einnig nokkuð á að málaskráning sé svo kerfisbundin sem æskilegt væri, auk þess sem málaskrárkerfi stjórnvalda eru mismunandi, sem fyrr sagði. Niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis samkvæmt lögum nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, staðfesta þetta hvað varðar afmarkaða þætti íslenskrar stjórnvísan, fyrst og fremst um skipulag við meðferð og úrvinnslu upplýsinga hjá Fjármálaeftirlitinu.

Með hliðsjón af réttaröryggi borgaranna og sjónarmiðum um vandaða starfshætti stjórnvalda er mikilvægt að áfram verði unnið að bættum upplýsingarétti almennings og bættari meðferð stjórnvalda á upplýsingum. Frumvarpið byggist á þeirri forsendu að stjórnvöld leitist við að tryggja að þau hafi aðgengilegar í málaskrár sínum þær upplýsingar sem athafnir þeirra og ákvarðanir byggjast á. Að öðrum kosti er réttur almennings til aðgangs að gögnum engan veginn tryggður með viðeigandi hætti. Slíkt er einnig mikilvægt í öðru tilliti. Þannig er skráning upplýsinga og gagna mikilvæg forsenda þess að eftirlit með stjórnvísanunni sé virkt. Hún er til þess fallin að tryggja samfellu í stjórnvísanluframkvæmd, t.d. þegar skipti verða á starfsmönnum, og að stuðla að samræmi í stjórnvísanluframkvæmd og vandaðri undirbúningi mála og ákvarðana stjórnvalda.

Telja verður, með vísan til framangreinds og að virtum þeim ólíku hagsmunum sem horft var til við samningu frumvarpsins, að ávinningur af samþykkt þess sé umtalsverður umfram það að láta núgildandi lög standa óbreytt. Fyrir utan almennung varðar frumvarpið fyrst og fremst þá aðila sem afhenda þurfa upplýsingar til almennings. Fyrir liggur að frumvarpið, verði það að lögum, getur leitt til þess að stjórnvöld þurfi í einhverjum mæli að breyta starfsháttum sínum til að tryggja rétt almennings til aðgangs að upplýsingum í fórum þeirra. Enginn vafi leikur á því að breyting á starfsháttum stjórnvalda, og/eða annarra sem frumvarpið tekur til, sem miðar að því að tryggja sem vandaðasta stjórnvísan til lengri tíma, getur ekki annað en falið í sér ávinning umfram möguleg neikvæð skammtímaáhrif. Útvíkkun á gildisviði upplýsingalaga, sem felur í sér að lögin taki til einkaréttarlegra lögaðila sem eru að 51% eða meira í eigu opinberra aðila, og til einkaaðila sem á grundvelli laga fara með opinber

verkefni, tryggir að lögin nái yfir meðferð þeirra opinberu hagsmuna sem um er að tefla í mun ríkari mæli en gildandi lög gera.

VI. Viðbrögð vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþings.

Í desember 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Á grundvelli þeirra laga var skipuð sérstök rannsóknarnefnd sem falið var það hlutverk að leita sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008. Í þessu skyni skyldi nefndin m.a. leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingamiðlun af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og Alþingis, sbr. 4. tölul. 1. gr. laganna. Þá var nefndinni ætlað að koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnarsýslu sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Rannsóknarnefndin skilaði umfangsmikilli skýrslu samkvæmt framangreindu 12. apríl 2010. Í henni er að finna fjölda ábendinga og tillagna sem varða íslenska stjórnarsýslu, m.a. um upplýsingagjöf milli stjórnvalda, sem og formfestu í stjórnarsýslu og skráningu á upplýsingum. Af skýrslunni má telja ljóst að í ákveðnum efnum eru, eða hafa verið, verulegar brotalamir á íslenskri stjórnarsýslu varðandi þessa þætti.

Í janúar 2010 skipaði forsætisráðherra sérstakan starfshóp um viðbrögð stjórnarsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Var starfshópnum falið að taka til umfjöllunar og meta þau atriði sem beinast kynnu sérstaklega að stjórnarsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins. Enn fremur var starfshópnum falið að gera tillögur til ráðherra og ríkisstjórnar um hugsanleg viðbrögð við þeim í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndarinnar. Umræddur starfshópur skilaði skýrslu 6. maí 2010. Þar er gerð grein fyrir þeim tillögum og ábendingum rannsóknarnefndarinnar sem beinast sérstaklega að stjórnarsýslunni. Einnig er í skýrslu starfshópsins að finna frekari tillögur sem eftir atvikum þarfnast tiltekinna úrvinnslu. Meðal tillagna og ábendinga starfshópsins eru ábendingar sem lúta að breytingum á upplýsingalögum. Í kafla 6.2 í skýrslu starfshópsins er sérstaklega vikið að skráningu upplýsinga í stjórnarsýslunni. Þar segir m.a.: „[...] ábendingar og tillögur rannsóknarnefndar Alþingis beinast annars vegar að starfsháttum í ríkisstjórn og samskiptum og samráði einstakra ráðherra en hins vegar að starfsháttum og skyldum embættismanna Stjórnarráðsins og einstakra stjórnvalda. Saman birtist þó í þeim það meginatriði að skráning upplýsinga hafi ekki verið í lagi. Fleiri dæmi má nefna um þetta en rakin hafa verið hér að ofan. Mikilvægt er að við þessum ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis verði brugðist. Það þarf annars vegar að gera með viðeigandi breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands hvað varðar skyldur ráðherra og ríkisstjórnar. [...] Hvað varðar skyldur embættismanna og stjórnarsýslunnar í heild til að skrá upplýsingar um úrlausnarefni í stjórnarsýslunni og halda þeim til haga virðist eðlilegast að við því sé brugðist með því að færa í upplýsingalög ítarlegri reglur um þetta efni en þar er nú að finna. Slík skráning yrði þá eftir atvikum tengd þeirri reglu um skráningu munnlegra upplýsinga sem nú er að finna í 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.“ Í kafla 6.3 í sömu skýrslu er einnig vikið að skýrleika ákvarðana í stjórnarsýslunni og formfestu í samskiptum. Kemur þar m.a. fram, hvað varðar formfestu í samskiptum stjórnvalda, að mikilvægt sé að huga að því að tryggja möguleika stjórnvalda til samstarfs á skýrum og formlegum grundvelli. Í því sambandi sé meðal annars mikilvægt að hafa í huga að í lögum kunni að vera ákveðnar takmarkanir á því hvaða gögn er fært að láta slíka samstarfshópa hafa til umfjöllunar. Slíkum takmörkunum þurfi að ryðja úr vegi, að því leyti sem þær standa með beinum hætti í vegi

fyrir nauðsynlegu samstarfi. Í kafla 4. er einnig fjallað um og lýst vandamálum sem lúta að samhæfingu íslenskra stjórnvalda, með hliðsjón af þeim ábendingum sem koma fram um það atriði í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Við gerð þessa frumvarps hefur verið litið til framangreindra athugasemda. Við þeim verður ekki öllum brugðist með breytingum á upplýsingalögum. Hér er þó að þrennu leyti leitast við að mæta þeim ábendingum sem fram koma í rannsóknarskýrslu Alþingis. Í *fyrsta lagi* er almennt leitast við að tryggja aukid gegnsæi í íslenskri stjórnsýslu og gegnsæi um meðferð opinberra hagsmuna. Í *öðru lagi* er í 8. gr. leitast við að tryggja að upplýsingalög takmarki ekki möguleika stjórnvalda til nauðsynlegs og formbundins samstarfs, til að mynda um mikilvæga stefnumótun eða gerð viðbúnaðaráætlana. Leiða má að því líkur að ákvæði gildandi upplýsingalaga um meðferð vinnuskjala séu í reynd fullþröng, að því leyti að þau taki ekki nægilegt tillit til þarfa nútímastjórnsýslu til samstarfs og samþættingar á aðgerðum og störfum að öðru leyti. Hins vegar getur þurft að huga að frekari lagabreytingum í þessu sambandi, svo sem um þýðingu þagnarskyldureglna og persónuverndarlaga hvað varðar möguleika til miðlunar á trúnaðarupplýsingum á milli stjórnvalda og til utanaðkomandi sérfræðinga. Í *þriðja lagi* er í 27. gr. frumvarpsins lögð til breyting á því ákvæði sem nú er að finna í 23. gr. upplýsingalaga og lýtur að skyldu til skráningar á munnlegum upplýsingum sem tengjast meðferð stjórnsýslumála. Nánari umfjöllun um þýðingu þeirrar breytingartillögu er að finna í skýringum við 27. gr. frumvarpsins.

VII. Almenn tilbúnaðarreglur.

Reglur um aðgang almennings að upplýsingum annars vegar og reglur um þagnarskyldu sem hvílir á starfsmönnum stjórnvalda hins vegar eru að hluta tvær hliðar á sama peningnum. Ákvæði þessa frumvarps til upplýsingalaga lúta að rétti almennings til að óska eftir og fá aðgang að gögnum sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum og jafnframt að gögnum hjá tilteknum lögaðilum sem að meiri hluta eru í eigu opinberra aðila. Reglur um þagnarskyldu lúta að heimildum stjórnvalda, eða starfsmanna stjórnsýslunnar, til að láta af hendi upplýsingar til utanaðkomandi, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni. Í þessu felst ákveðin skörun reglna upplýsingalaga um rétt til aðgangs að gögnum og takmarkanir á þeim rétti annars vegar og þagnarskyldureglna hins vegar. Í frumvarpinu, sem og gildandi upplýsingalögum, er við þessu brugðist með því að þar er sérstaklega kveðið á um að ákvæði laga um almenna þagnarskyldu opinberra starfsmanna takmarki ekki rétt almennings til aðgangs að gögnum. Þess í stað eru í upplýsingalögum sjálfstæðar takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum, sem almennt er ætlað að taka til sömu hagsmuna og almennum þagnarskyldureglum er ætlað að tryggja.

Hér á landi hafa verið lögfestar nokkrar almennar þagnarskyldureglur, svo sem í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, í sveitarstjórnarlögum og almennum hegningarlögum. Þessar reglur nefnast *almennar þagnarskyldureglur* þar sem í þeim er ekki nánar tilgreint hvaða upplýsingar eða hagsmunir það eru sem halda ber trúnað um. Með ákveðinni einföldun má segja að almennt séu viðkomandi ákvæði orðuð svo að starfsmanni, eða öðrum sem fellur undir viðkomandi reglu, beri að halda trúnað um það sem leynt á að fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli máls. Þá er það einnig einkenni flestra almennra þagnarskyldureglna í íslenskum lögum að þar er ekki nánar tilgreint hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar við mat á því hvort upplýsingar skuli falla undir þagnarskyldu eða ekki. Í *sérstökum þagnarskyldureglum* er nánar tilgreint hvaða upplýsingar það eru sem halda ber trúnað um, en ljóst er að þar undir fellur ekki nema hluti þeirra upplýsinga sem

stjórnsýslan býr yfir. Af þessu leiðir að óvissa kann að vera uppi um það hvaða upplýsingar eru háðar þagnarskyldu og hverjar ekki. Mikilvægt er að slíkur vafi sé ekki fyrir hendi eða a.m.k. að leitast sé við að draga úr honum svo sem kostur er. Búa þar að baki bæði hagsmunir þeirra sem starfa á hverjum tíma fyrir stjórnvöld og þagnarskylda hvílir á, en einnig þeir mikilvægu hagsmunir almennings sem lúta að því annars vegar að haldinn sé trúnaður um upplýsingar sem e.t.v. gætu stefnt öryggi borgaranna eða öðrum mikilvægum hagsmunum þeirra í voða, og hins vegar að því að almenningi verði, á grundvelli upplýsingalaga eða annarra laga, veittur aðgangur að upplýsingum sem engin ástæða er til að halda leyndum.

Jafnvel þótt í upplýsingalögum séu ákveðnar takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum, taka þau ekki á öllum þeim álitamálum sem upp geta komið um heimildir starfsmanna stjórnsýslunnar til meðferðar upplýsinga. Hér má til að mynda nefna rétt eða heimildir einstakra starfsmanna stjórnvalda til að miðla út fyrir stjórnsýsluna upplýsingum sem ekki liggja fyrir í gögnum tiltekinna mála. Einnig má nefna að þagnarskyldureglur kunna að hafa mikla þýðingu og leiðbeiningargildi þegar stjórnvöld standa frammi fyrir álitamálum um heimildir til að miðla upplýsingum innan stjórnsýslunnar. Hvað varðar heimildir stjórnvalda til að miðla persónuupplýsingum, bæði út fyrir stjórnsýsluna og innan hennar, geta lög um persónuupplýsingar og persónuvernd, nr. 77/2000, haft mikilvæga þýðingu. Sambærileg viðmið og þar koma fram eru hins vegar almennt ekki í lögum um upplýsingar sem varða almannahag, öryggi ríkisins eða viðskiptahagsmunum lögaðila. Í framkvæmd hafa ákvæði upplýsingalaga um takmörkun á aðgangi almennings að upplýsingum haft ákveðna þýðingu við afmörkun á því hvaða upplýsingar falla undir lögbundna þagnarskyldu opinberra starfsmanna, en eins og að framan segir er ekki hægt að ganga út frá því að þau leysi öll þau álitamál sem upp kunna að koma í þessu sambandi.

Í nágrannaríkjum Íslands, t.d. Noregi og Danmörku, hafa verið settar umtalsvert ítarlegri reglur um þagnarskyldu þeirra sem starfa fyrir stjórnvöld en hér gilda. Í Noregi eru slíkar reglur að hluta til í upplýsingalögum en í Danmörku í stjórnsýslulögum. Í Svíþjóð eru einnig ítarlegar reglur um þagnarskyldu. Þær eru þó ekki að öllu leyti sambærilegar við þær sem gilda í Danmörku og Noregi og helgast það m.a. af því að þar eru reglur um upplýsingarétt almennings byggðar upp með nokkuð öðrum hætti en við á um þær tiltölulega líku reglur á þessu sviði sem gilda hér á landi, í Danmörku og Noregi.

Með hliðsjón af þeim reglum sem fram koma í upplýsingalögum má telja mikilvægt að ráðist verði í almenna umfjöllun og endurskoðun íslenskra reglna um þagnarskyldu þeirra sem starfa hjá stjórnvöldum eða taka að sér verkefni fyrir stjórnvöld. Það er mikilvægt að samhljómur sé á milli ákvæða upplýsingalaga um rétt til aðgangs að gögnum og takmarkana á þeim rétti annars vegar og almennra reglna um þagnarskyldu opinberra starfsmanna hins vegar. Ekki verður fullyrt að slíkt samræmi sé að fullu til staðar í íslenskum rétti þótt út frá því megi að vísu ganga að almennt séu fremur litlar líkur á að upplýsingalög tryggi almenningi aðgang að upplýsingum sem samkvæmt almennum þagnarskyldureglum teljast háðar trúnaði. Þá er endurskoðun reglna um þagnarskyldu í íslenskum rétti einnig mikilvægur liður í því að auknar verði heimildir almennings til aðgangs að gagnagrunnum og skráum stjórnvalda, eins og rætt var um í næsta kafla hér að framan og í reynd einnig ákveðin forsenda þess að stjórnvöld geti á skilvirkan og öruggan hátt gert upplýsingar opinberar á vefsíðum eða birt þær opinberlega með öðrum hætti. Hér ber einnig að geta þess að vegna þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi, m.a. vegna aðildar að EFTA og Norður-Atlantshafssamningnum, hvíla á íslenskum stjórnvöldum ákveðnar skyldur til að tryggja öryggi upplýsinga sem tengjast starfsemi fjölþjóðlegra stofnana. Eins og í gildandi upplýsingalögum er hér lagt til

að lögin gildi ekki ef kveðið er á um trúnað í Þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að. Þessar skyldur geta engu að síður kallað á það að hugað sé að skýrleika þagnarskyldureglna og úrræðum við brotum á þeim ef við á.

VIII. Tengsl við lög um Þjóðskjalasafn Íslands.

Upplýsingalög fela í sér almennar reglur um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum og öðrum aðilum sem falla undir gildissvið laganna. Aðrar lagareglur fjalla eftir atvikum einnig um upplýsingarétt almennings, svo sem lög nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Mikilvæg löggjöf á þessu sviði eru lög nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, með síðari breytingum. Mikilvægt er að ákvæði upplýsingalaga annars vegar og laga um Þjóðskjalasafn hins vegar myndi heildstætt kerfi um meðferð opinberra upplýsinga og skjala og um aðgang almennings að þeim. Frumvarp þetta byggist á því að slíku kerfi verið komið á. Því er í frumvarpi þessu einnig að finna viðeigandi breytingartilögur við lög um Þjóðskjalasafn Íslands.

Á sama tíma og unnið hefur verið að undirbúningi þessa frumvarps af hálfu forsætisráðuneytisins hefur nefnd á vegum mennta- og menningarmálaráðherra unnið að undirbúningi frumvarps til nýrra laga um Þjóðskjalasafn. Tillögur þær sem birtast í frumvarpi þessu um breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn byggjast á hugmyndum umræddrar nefndar mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

IX. Samráð.

Ítarleg grein var gerð fyrir samráði í frumvarpinu eins og það var lagt fram á 139. löggjafarþingi. Við undirbúning frumvarpsins var viðhaft nokkuð víðtækt samráð, m.a. voru haldnir fundir með hagsmunaaðilum og drög að frumvarpi voru kynnt á heimasíðu ráðuneytisins. Allnokkrar umsagnir og athugasemdir bárust sem tekið var mið af við undirbúning frumvarpsins og er í almennum athugasemdum við frumvarpið eins og það var áður lagt fram, sbr. þskj. 502 á 139. löggjafarþingi, gerð ítarleg grein fyrir umsagnarferlinu.

Við meðferð frumvarpsins á 139. löggjafarþingi bárust allsherjarnefnd umsagnir frá eftirtöldum aðilum, sem aðgengilegar eru á heimasíðu Alþingis: Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, dags. 15. mars 2011, Þjóðskjalasafni Íslands, dags. 16. mars 2011, Borgarskjalasafni Reykjavíkur, dags. 16. mars 2011, Blaðamannafélagi Íslands, dags. 16. mars 2011, Félagi forstöðumanna ríkisstofnana, dags. 15. mars 2011, Fjármálaeftirlitinu, dags. 16. mars 2011, Héraðsskjalasafni Kópavogs, dags. 15. mars 2011, International Modern Media Institute, dags. 17. mars 2011, Landsvirkjun, dags. 30. mars 2011, Mannréttindaskrifstofu Íslands, dags. 1. mars 2011, Orkuveitu Reykjavíkur, dags. 14. mars 2011, Persónuvernd, dags. 22. mars og 31. mars 2011, Ríkisútvarpinu, dags. 16. mars 2011, Sagnfræðingafélagi Íslands, dags. 16. mars 2011, Sambandi íslenskra sveitafélaga, dags. 25. mars 2011, Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja, dags. 15. mars 2011, Viðskiptaráði Íslands, dags. 16. mars 2011, Isavia ohf., dags. 16. mars 2011, Landsbankanum, dags. 21. mars 2011, Samtökum atvinnulífsins, dags. 21. mars 2011, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, dags. 7. apríl 2011, Lánasjóði sveitarfélaga, dags. 8. apríl 2011, Bankasýslu ríkisins, dags. 8. apríl 2011, Seðlabanka Íslands, dags. 20. apríl 2011, Samtökum fjármálafyrirtækja, dags. 6. maí 2011 og Háskóla Íslands, dags. 27. september 2011.

Meiri hluti allsherjarnefndar lagði til allnokkrar breytingar á frumvarpinu og er í nefndaráliti meiri hluta gerð grein fyrir þeim tillögum, sbr. þskj. 1870 og 1871 á 139. löggjafarþingi.

Þá er í nefndaráliti minni hluta nefndarinnar einnig fjallað ítarlega um frumvarpið, sbr. þskj. 1902 á 139. lögjafarþingi.

Hér verður gefið yfirlit yfir þau atriði frumvarpsins sem helst eru gerðar athugasemdir við í umsögnum eða álitum framangreindra aðila og í álitum meiri og minni hluta allsherjarnefndar og það rakið hvort breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því að það var lagt fram á 139. lögjafarþingi í ljósi þessa athugasemda og umsagna:

a) Gildissvið laganna.

Við fyrri framlagningu frumvarpsins var lagt til að gildissvið laganna í 2. gr. yrði víkkað þannig að þau næðu til allrar starfsemi lögaðila sem væru að 75% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Gerð hefur verið sú breyting á gildissviði frumvarpsins, vegna breytingartillögu meiri hluta allsherjarnefndar, að lögin taki til starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera.

Í umsögnum komu fram athugasemdir við gildissvið laganna og þá einkum frá lögaðilum sem mundu falla undir lögin. Umsagnir lutu m.a. að því að við breytinguna yrði samkeppnisstaða aðila á markaði ekki jöfn og þannig væru því lagðar viðbótarskyldur á aðila á grundvelli eignaraðildar og að þetta hvetji þetta ekki til eignaraðildar að slíkum fyrirtækjum.

Ráðuneytið vísar til þeirra sjónarmiða sem fram koma í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins og mikilvægis þess að almenningur hafi rétt á aðgangi að gögnum í vörslu lögaðila sem eru í eigu hins opinbera enda fara þessir aðilar með ráðstöfun opinberra hagsmuna. Í reglunni felst ekki sjálfkrafa að allar upplýsingar í fórum þessara aðila verði aðgengilegar almenningi. Áfram er byggt á þeirri reglu að vegna samkeppnishagsmuna verði heimilt að undanþiggja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings, sbr. ákvæði 4. tölul. 10. gr., enda ljóst að ekki er hægt að leggja mismunandi skyldur á aðila eftir eignarhaldi þegar þeir eru í samkeppni á markaði, hvort sem um innlenda eða erlenda samkeppni er að ræða. Því ætti ekki að vera um að ræða röskun á samkeppnisstöðu þessara aðila.

Í 2. gr. frumvarpsins eins og það var lagt fram á 139. lögjafarþingi var gert ráð fyrir tveimur undantekningum frá þessari reglu um útvíkkað gildissvið. 1) Að lögin tækju ekki til lögaðila sem sótt hefðu um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra. 2) Að ráðherra gæti að fenginni tillögu hlutadeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar ákveðið að lögaðili skyldi ekki falla undir lögin. Í tillögum allsherjarnefndar voru gerðar tillögur um breytingar á ákvæðinu, m.a. um að ráðherra yrði fengið vald til að ákveða að lögaðili sem fengið hefði opinbera skráningu hlutabréfa í kauphöll félli ekki undir gildissvið laganna eða að draga slíka ákvörðun til baka. Ráðuneytið telur skilvirkara og ódýrara að fyrirtæki sem skráð eru í kauphöll falli sjálfkrafa utan við gildissvið upplýsingalaga. Skráning í kauphöll er formlegt og opið ferli sem tryggir gagnsæi um meðferð opinberra hagsmuna að vissu marki að minnsta kosti. Þá má benda á rök sem koma fram í frumvarpi til upplýsingalaga eins og það var lagt fram í danska þinginu á liðnum vetri. Þar segir að sú hættu sé fyrir hendi að fyrirtæki sem skráð eru í kauphöll teldu að þau þyrftu að senda út opinbera tilkynningu í hvert sinn er þau veittu aðgang að gögnum á grundvelli upplýsingalaga. Slíkt væri óhentugt og gæti leitt til þess að verðmæti fyrirtækjanna rýnaði við það að þýðingarlitlar upplýsingar væru sendar áfram með formlegum hætti til kauphallarinnar. Er af þessum sökum ekki gerð breyting á frumvarpinu frá fyrri framlagningu hvað þetta atriði varðar.

Í tillögum meiri hluta allsherjarnefndar er í 3. mgr. 2. gr. lagt til það orðalag að ráðherra geti ákveðið að lögaðili skuli ekki falla undir lögin, eða dregið slíka ákvörðun til baka. Ráðuneytið hefur gert þessa breytingu á frumvarpinu enda skýrari framsetning þó að ráðuneytið

telji þetta hafa falist í fyrra orðalagi. Áréttað er að ráðherra á ekki frumkvæði að ákvörðun sem þessari heldur kemur það frá hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

Þá er í tillögum meiri hluta allsherjarnefndar lögð til sú breyting að undanþága sem ráðherra veitir skuli háð umsögn úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Forsætisráðuneytið telur ekki farsælt að veita nefndinni umsagnarhlutverk sem ekki er bindandi. Í því felst óskilvirkni sem ekki styðst við næg réttaröryggisrök og hefur frumvarpinu því ekki verið breytt með tilliti til þessa. Hins vegar telur ráðuneytið skynsamlegt að fela Samkeppniseftirlitinu slíkt umsagnarhlutverk og er gerð tillaga um það í frumvarpinu.

Einnig er í tillögum meiri hluta allsherjarnefndar lagt til að ráðherra haldi opinbera skrá sem hann endurskoðar árlega. Forsætisráðuneytið telur skýrara að hver ákvörðun verði birt í B-deild Stjórnartíðinda og hefur því ekki gert þessa breytingu á frumvarpinu.

b) Takmarkanir á upplýsingarétti.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um almennan aðgang að upplýsingum og hvaða gögn eru undanþegin meginreglunni um upplýsingarétt almennings og hvaða takmarkanir geta verið á upplýsingarétti vegna einka- eða almannahagsmuna. Í umsögnum sem Alþingi bærust um frumvarpið þegar það var þar til meðferðar á 139. löggjafarþingi eru bæði gerðar athugasemdir við að takmarkanir séu of miklar og að þær gangi of skammt.

Í athugasemd frá Fjármálaeftirlitinu er fundið að því að ekki sé tekið fram að gögn er varða efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins séu ekki sérstaklega undanþegin upplýsingarétti almennings eins og gert er í 13. gr. dönsku upplýsingalaganna. Sömu sjónarmið komu fram í umsögn Seðlabanka Íslands og var þar vísað til mikilvægis fjármálastöðugleika. Meiri hluti allsherjarnefndar leggur til sömu breytingu. Hefur ráðuneytið ákveðið að fylgja þeirri tillögu.

Í tillögum meiri hluta allsherjarnefndar voru lagðar til umtalsverðar breytingar á 12. gr. frumvarpsins sem fjallar um brottfall takmarkana á upplýsingarétti. Gerðar hafa verið breytingar á frumvarpinu í ljósi tillagnanna þótt gengið sé skemur í brottfalli takmarkana. Ástæður þess eru m.a. að fjögurra ára viðmið í tillögum meiri hluta allsherjarnefndar um afléttingu á leynd yfir skjölum sem aflað er vegna reksturs eða fyrirhugaðs reksturs á dómsmáli er of skammur eigi tilgangur þeirrar leyndar að vera sá að tryggja jafnræði aðila málsins fyrir dómi. Ekki er loku fyrir það skotið að dómsmál geti tekið lengri tíma en fjögur ár, m.a. ef málsmeðferðartími frammi fyrir alþjóðlegum dómstólum er tekinn með í reikninginn. Því er lagt til að takmarkanir falli brott eftir 15 ár. Þá er einnig lagt til að takmarkanir á upplýsingarétti falli brott eftir 15 ár þegar um er að ræða fundargerðir ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreinar á ráðherrafundum og gögn sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi, gögn sem útbúin eru af sveitarfélögum, samtökum þeirra eða stofnunum og varða sameiginlegan undirbúning, tillögugerð eða viðræður þessara aðila við ríkið um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga og vinnugögn. Ganga má út frá því að þannig sé hæfilegt tillit tekið til hagsmuna stjórnarsýslunnar af því að fá að sinna undirbúningi stefnumótunar og ákvarðanatöku án þess að þau gögn verði opinber fyrr en að vissum tíma liðnum. Enn styttri frestur í því efni, svo sem fjögurra ára til fimm ára frestur sem meiri hluti allsherjarnefndar lagði til, mundi skapa hættu á að stjórnvöld mundu síður skrá upplýsingar og halda þeim til haga í málaskrá.

Þá hefur verið gerð sú breyting á frumvarpinu að miðað er við takmarkanir á gögnum sem ráðherra aflar frá sérfróðum aðila við undirbúning lagafrumvarpa falli brott þegar frumvarp er lagt fyrir Alþingi.

c) Upplýsingar um málefni starfsmanna,

Í umsögnum komu fram þau sjónarmið að ákvæðið 7. gr. frumvarpsins um upplýsingar um málefni starfsmanna geti orðið til þess að fæla hæfa umsækjendur frá því að sækja um störf ef gerð yrði krafa um birtingu nafna umsækjenda. Víðtækur aðgangur að þessum upplýsingum gæti einnig orðið til að skerða samkeppnishæfni þeirra aðila sem heyra undir lögin gagnvart einkaaðilum, enda hvílir ekki sambærileg upplýsingaskylda á þeim. Auk þess komu fram þau sjónarmið að óeðlilegt væri að almenningur gæti átt kröfu um aðgang að upplýsingum um launakjör starfsmanna og frammistöðu þeirra.

Að mati ráðuneytisins vegast hér á sjónarmið um aukið gagnsæi annars vegar og hins vegar réttindi starfsmanna og lögmæta hagsmuni af því að afstýra því að starfsmenn séu gerðir tortryggilegir að ástæðulausu. Verður þá að hafa í huga að umræða um spillingu í stjórnkerfinu hefur að miklu leyti snúist um ráðningamál og því er varhugavert að draga úr gagnsæi á því sviði. Af þeim sökum hefur frumvarpinu ekki verið breytt frá fyrri framlagningu.

d) Opinber birting upplýsinga.

Allítarlegar breytingar hafa verið gerðar á 13. gr. frumvarpsins frá fyrri framlagningu í ljósi umsagna sem bærust og tillagna meiri hluta allsherjarnefndar. Í athugasemdum við 13. gr. frumvarpsins er fjallað um þær breytingar. Ekki er gengið eins langt og meiri hluti allsherjarnefndar lagði til enda talin þörf á meiri undirbúningi áður en innleidd verður almenn skylda fyrir stjórnvöld að birta málaskrár á netinu. Til dæmis þyrfti að fara fram ítarlegt mat á kostnaði við slíkt.

e) Tilgreiningarreglan.

Í 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um afmörkun á beiðni um aðgang að upplýsingum. Lögð er til sú breyting frá gildandi lögum að ekki þurfi lengur að tilgreina hvaða gögnum máls óskað sé eftir heldur skuli aðili tilgreina efni þess máls sem hann óskar eftir að kynna sér með nægjanlega skýrum hætti, þannig að hægt sé að afmarka beiðni við tiltekin gögn ákveðins máls eða öll gögn ákveðins máls. Í umsögnum eru sett fram þau sjónarmið að hér sé um að ræða óeðlilega rýmkun á tilgreiningarreglunni og eðlilegt sé að gera þá kröfu að beiðni um gögn sé skýr og afmörkuð. Þá koma einnig fram þau sjónarmið að breytingin gæti verið íþyngjandi og leitt til mikillar viðbótarvinnu hjá opinberum aðilum, með tilheyrandi kostnaði.

Markmið breytingarinnar er að auka upplýsingarétt almennings og auðvelda borgurunum að leggja fram beiðni um upplýsingar en tilgreiningarreglan hefur verið einn helsti þröskuldur varðandi aðgang almennings að upplýsingum í fórum stjórnvalda. Af þeim sökum hefur frumvarpinu ekki verið breytt frá fyrri framlagningu.

f) Gjaldskrá.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerði athugasemdir við að ráðherra skyldi setja gjaldskrá fyrir afritun gagna fyrir sveitarfélög, sbr. 3. mgr. 18. gr. frumvarpsins.

Forsætisráðuneytið telur rétt að ein gjaldskrá gildi fyrir öll stjórnvöld ríkis og sveitarfélög, sem og lögaðila sem falla undir lögin. Ákvæðið er á því byggt að heimilt sé í reglugerð að mæla fyrir um að allur kostnaður af gerð ljósrita og frumrita verði greiddur. Heimilt er þannig að reikna inn í verðið efniskostnað, launakostnað og eðlilegar afskriftir af þeim búnaði sem notaður er við afritun upplýsinga. Á hinn bóginn er ekki heimilt að taka hærra gjald en hlýst af því að veita umrædda þjónustu þar sem ekki er um að ræða skattlagningarheimild heldur heimild til töku þjónustugjalda. Með vísan til þessa þykir rétt og eðlilegt að í gildi sé ein samræmd gjaldskrá fyrir alla þá aðila sem falla undir lögin.

g) Persónuvernd.

Í 2. mgr. 33. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stjórnvald skuli leita samþykkis Persónuverndar fyrir afhendingu gagns hafi það að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar, eins og þær eru skilgreindar í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, eða ef miðlun felur í sér sérstaka hættu á að farið verði í bága við réttindi og frelsi skráðra aðila. Í ljósi umsagnar Persónuverndar hafa verið gerðar breytingar á ákvæðinu, sbr. einnig tillögur sem fram koma í nefndaráliti meiri hluta allsherjarnefndar, í þá átt að einfalda orðalag ákvæðisins og heimild til handa Persónuvernd að setja reglur um skyldu til að afla leyfis. Breytingin felur í sér að ákvæðið verður efnislega sambærilegt ákvæði persónuverndarlaga um leyfisskylda vinnslu, sbr. 33. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

h) Breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands.

Í f-lið 2. tölul. 36. gr. er lagt til að við lögin um Þjóðskjalasafn Ísland bætist ný grein, 9. gr. c. Þar er gert ráð fyrir að stjórnvald geti ákveðið við afhendingu skjala til Þjóðskjalasafns Íslands að skjal verði fyrst aðgengilegt þegar liðin eru 40 ár frá því að það varð til ef það þykir nauðsynlegt til að vernda virka almannahagsmunum. Í ljósi umsagna er ekki lagt til að reglan taki til bréfaskipta stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað eins og var við fyrri framlagningu frumvarpsins heldur einungis til gagna um öryggi ríkisins eða varnarmál, samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir svo og gögn sem varða viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga, að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra. Ástæða breytingarinnar er sú að telja verður ólíklegt að virkir almannahagsmunir geti verið fyrir hendi lengur en í 15 ár, sbr. breytingu sem gerð hefur verið á 12. gr. frumvarpsins um brottfall takmarkana.

Þá er í g-lið sama töluliðar lagt til að við lögin bætist ný grein, 9. gr. d, svohljóðandi: „Þegar sérstaklega stendur á getur þjóðskjalavörður ákveðið að synja um aðgang að skjali sem er yngri en 110 ára, svo sem þegar það hefur að geyma upplýsingar um einkamálefni einstaklings sem enn er á lífi.“ Í ljósi umsagna hefur verið felld úr frumvarpinu heimild þjóðskjalavardar til að synja um aðgang að skjali sem er yngri en 110 ára hafi skjalið að geyma upplýsingar er lúta að almannahagsmunum.

i) Önnur atriði.

Að auki hafa verið gerðar smávægilegar breytingar á frumvarpinu frá fyrri framlagningu með tilliti til athugasemda og innra samræmis.

Að teknu tilliti til og að lokinni úrvinnslu þeirra athugasemda sem fram komi í meðförum Alþingis á 139. löggjafarþingi sendi forsætisráðuneytið helstu hagsmunaaðilum, sem athugasemdir höfu gert við frumvarpið á fyrri stigum, frumvarpið til frekara samráðs. Þá var frumvarpið einnig sent öllum ráðuneytisstjórum og skrifstofustjórum lagaskrifstofa ráðuneytanna. Athugasemdir bárust frá eftirtöldum aðilum: Bláðamannafélagi Íslands, Orkuveitu Reykjavíkur, Borgarskjalasafni Reykjavíkur, Samtökum atvinnulífsins, Seðlabanka Íslands, Landsvirkjun, umhverfisráðuneyti og efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Ráðuneytið fór ítarlega yfir þær athugasemdir. Hluti þeirra hafði áður komið fram en annað voru nýjar athugasemdir. Bláðamannafélag Íslands fagnaði þeim breytingum sem fælust í 2. og 13. gr. frumvarpsins. Hins vegar áréttaði félagið fyrri athugasemdir og lýsti yfir áhyggjum af nýrri undanþágu í 10 gr. frumvarpsins og gerði athugasemdir við fleiri greinar. Fjölmargar ábendingar komu fram frá borgarskjalaverði. Taldi hann að mestu agnúarnir hefðu verið sniðnir af frumvarpinu miðað við fyrri framlagningu. Þó skorti enn þá skilgreiningu á því hvað væru skjöl og að það tæki til allra skjalaflokka afhendingarskyldra aðila óháð formi. Þá þyrfti að koma fram með skýrari hætti að lögin næðu einnig til héraðsskjalasafna. Við þessu síðarnefnda er brugðist

í frumvarpinu. Samtök atvinnulífsins lýstu áhyggjum af því að gildissvið laganna væri of vítt en vísuðu einnig til fyrri umsagnar. Orkuveita Reykjavíkur benti á að ekki ætti að gera sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra að skila gögnum bæði til héraðsskjalasafna og Þjóðskjalasafns og hefur frumvarpið verið lagfært að því leyti. Einnig gerði Orkuveitan athugasemd við 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að vísað væri í hlutabréf en ekki verðbréf. Nánar er fjallað um þetta atriði í skýringum við 2. gr. frumvarpsins.

Af öðrum athugasemdum má nefna að fram kom m.a. að í 2. málsl. 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins væri ósljós skilgreining á opinberum aðilum sem féllu undir VII. kafla frumvarpsins. Á það er bent að VII. kafla felur ekki í sér breytingu frá gildandi lögum og er um að ræða skilgreiningu sem byggist á skilgreiningu sem fram kemur í tilskipun Evrópusambandsins um opinber innkaup, sbr. 10. tölul. formálsorða tilskipunar (EB) nr. 2003/98, um endurnot upplýsinga frá hinu opinbera.

Bent var á að óljóst væri hvort trúnaðarupplýsingar sem afhentar eru á grundvelli 49.–50. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/2001, með síðari breytingum, teldust til gagna sem afhent yrðu eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu. Forsætisráðuneytið er þeirrar afstöðu að afhending vinnsluskjala á þessum grunni til þingnefnda geri það ekki að verkum að skjalið teljist ekki lengur til vinnuskjals á grundvelli 8. gr. frumvarpsins.

X. Yfirlit yfir helstu þætti frumvarpsins.

Við gerð frumvarpsins var, sem fyrr segir, höfð hliðsjón af ákvæðum upplýsingalaga, nr. 50/1996, með síðari breytingum. Hér á eftir fer yfirlit um helstu þætti frumvarpsins.

1. Í I. kafla er fjallað um markmið og gildissvið frumvarpsins. Þau ákvæði marka frumvarpinu nokkuð rýmra gildissvið en gildandi upplýsingalög.
2. Í II. kafla er að finna meginreglu laganna um upplýsingarétt almennings, auk helstu undantekninga frá henni. Eins og í gildandi lögum hefur verið leitast við að hafa undantekningarnar fáar og einfaldar og tryggja mikilvægustu almanna- og einkahagsmuni. Þó eru undantekningarnar að nokkru ítarlegri og fleiri en kveðið er á um gildandi lögum. Undanþáguákvæðin ber að sjálfsögðu að skýra þröngt. Á hitt ber hins vegar að líta að ákvæði laganna eru almennt orðuð. Áfram er því nokkurt svigrúm til að móta þau nánar í framkvæmd.
3. Í III. kafla er að finna ákvæði um aðgang aðila máls að upplýsingum um hann sjálfan. Tekur þessi kafla mið af ákvæðum gildandi laga.
4. Í IV. kafla er fjallað um málsmeðferð við afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum. Tekur hann mið af ákvæðum gildandi laga. Þó er leitast við að auðvelda almenningi enn frekar að setja fram beiðnir um aðgang að upplýsingum með það að markmiði að auka rétt almennings til aðgangs að upplýsingum.
5. Í V. kafla er fjallað um starfsemi úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Að langstærstum hluta eru þau ákvæði sem lúta að starfsemi hennar óbreytt frá gildandi lögum.
6. Í VI. kafla er fjallað um skráningu mála og upplýsinga. Hér eiga reglur gildandi laga ennþá við, þó að því gættu að skylda til að halda til haga mikilvægum upplýsingum er að nokkru marki aukin. Þá er gert ráð fyrir að valdheimildir til að setja reglur sem lúta að skráningu stjórnvalda á málum, gögnum og upplýsingum verði í auknum mæli færðar í lög um Þjóðskjalasafn.
7. Í VII. kafla er fjallað um endurnot opinberra upplýsinga. Þær reglur eru hinar sömu og í lögum nr. 161/2006, um breytingu á upplýsingalögum.

8. Í VIII. kafla er að finna nýmæli sem lýtur að heimild stjórnvalda til að veita aðgang að gögnum í rannsóknarskyni. Samkvæmt ákvæðum kaflans verður stjórnvöldum heimilt að veita aðgang að gögnum sem annars væri óheimilt að afhenda, t.d. vegna þagnar-skyldureglna, enda sé öryggi upplýsinganna tryggt.
9. Samkvæmt IX. kafla er lögnum ætlað að öðlast gildi þegar í stað, þ.e. við birtingu laganna í Stjórnartíðindum. Eins og þegar gildandi lög voru sett er lagt til að þau taki jafnt til allra gagna, eldri sem yngri. A það jafnt við um stjórnvöld sem nú lúta ákvæðum upplýsingalaga og þá einkaréttarlegu lögaðila sem hér er lagt til að lúti ákvæðum þeirra en gera það ekki að gildandi lögum. Þó er lagt til að ákvæði frumvarpsins um aðgang að upplýsingum hjá einkaaðilum, sbr. 2. mgr. 2. gr., og um stytta aðgangstíma að ríkis-stjórnargögnum og vinnugögnum o.fl., sbr. 1. tölul. 1. mgr. 12. gr., gildi einvörðungu um gögn sem verða til eftir að frumvarpið er samþykkt sem lög á Alþingi.

Athugasemdir við einstakar greinar og kafla frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í I. kafla frumvarpsins er fjallað um markmið og gildissvið þess. Í 1. gr. frumvarpsins eru rakin helstu markmið með upplýsingalögum. Í 2. og 3. gr. er vikið að því hvaða aðilar falla undir lögina og þá hvaða starfsemi þeirra lýtur ákvæðum laganna. Í þessum greinum er að finna tillögur um mikilvægar breytingar frá gildandi lögum. Í 4. gr. er loks fjallað um gildissvið laganna gagnvart öðrum lögum og þjóðréttarsamningum. Það ákvæði tekur mið af gildandi lögum.

Um 1. gr.

Í gildandi upplýsingalögum er ekki sérstakt markmiðsákvæði. Það verður hins vegar að telja til leiðbeiningar um beitingu laganna að rekja helstu markmið í upphafi þeirra. Samkvæmt 1. gr. er meginmarkmið laganna að tryggja gegnsæi í stjórnsýslunni og við meðferð opinberra hagsmuna. Ýmis önnur orð mætti hafa um þetta markmið, svo sem að tryggja opna stjórnsýslu. Hér er hins vegar valið orðið gegnsæi, enda þykir það ná nokkuð vel meginmarkmiði laganna. Af gildissviði frumvarpsins, sbr. einkum ákvæði 2. og 3. gr., er ljóst að með því er stefnt að því að tryggja gegnsæi við meðferð opinberra hagsmuna í víðri merkingu en ekki bara um þá opinberu hagsmuni sem hefðbundin stjórnvöld fara með á hverjum tíma. Verði frumvarpið óbreytt að lögum munu ákvæði þess því taka jöfnum höndum til stjórnvalda og lögaðila sem að meiri hluta eru í eigu hins opinbera. Þá munu lögina einnig taka til annarra einkaréttarlegra lögaðila að því leyti sem þeim er falin framkvæmd opinberrar þjónustu.

Til nánari skýringar er í fimm tölulögum í 1. gr. gerð nánari grein fyrir þeim markmiðum sem felast í frumvarpinu. Þannig segir í 1. tölul. að tilgangur laganna sé að efla upplýsingarétt og tjáningarfrelsi. Í þessu felst viðurkenning þess að réttur til upplýsinga um opinber málefni geti talist tengdur tjáningarfrelsi manna, þótt svo þurfi ekki að vera í öllum tilvikum. Nátegt þessum tölulögum er ákvæði 2. tölul., þar sem fram kemur að tilgangur laganna sé að efla möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi, og ákvæði 3. tölul. þar sem kveðið er á um þann tilgang laganna að efla aðhald fjölmiðla og almennings með stjórnvöldum. Almenn er mikilvægt að almenningur geti fylgst með störfum stjórnvalda og látið í ljós skoðanir á upplýstum grundvelli um störf þeirra. Af tilliti til þeirra almannahagsmuna sem á getur reynt við pólitíska stefnumörkun er þó gert ráð fyrir ákveðnum undantekningum frá upplýsingaréttinum. Er nánari grein gerð fyrir þeim sjónarmiðum í athugasemdum við viðkomandi greinar frumvarpsins. Rétt er að taka fram að með hugtakinu *upplýsingaréttur* í 1.

tölul. 1. gr. er fyrst og fremst vísað til upplýsingaréttar almennings eins og hann er skilgreindur í lögum á hverjum tíma. Ljóst er að tilgangur þessa frumvarps er að auka þann rétt. Hugtaki þessu ber hins vegar ekki að ljá sömu merkingu og stundum er lögð í hugakið *upplýsingafrelsi* sem þá vísar fremur til meðferðar almennings, svo sem fjölmiðla, á upplýsingum, fremur en réttar til að öðlast þær. Í 4. tölul. 1. gr. kemur fram að tilgangur laganna sé einnig sá að efla möguleika fjölmiðla á að miðla upplýsingum um opinber málefni. Þar sem þessa sjónarmiðs er sérstaklega getið í markmiðsákvæði laganna verður enn fremur að ætla að það geti fengið sérstaka þýðingu við túlkun og beitingu upplýsingalaga. Stjórnvöldum beri þannig að stuðla að því við afgreiðslu beiðna frá fjölmiðlum um aðgang að upplýsingum að þeir geti sinnt því mikilvæga hlutverki sínu að miðla réttum og fullnægjandi upplýsingum til almennings. Þetta markmið getur til að mynda haft ákveðna þýðingu við beitingu heimildar stjórnvalda til að veita aðgang að gögnum umfram beina lagaskyldu, sbr. heimild í 11. gr. þessa frumvarps. Í 5. tölul. kemur fram að tilgangur laganna sé að efla traust almennings á stjórnsýslunni. Réttur almennings til aðgangs að gögnum er mikilvægur þáttur í réttaröryggi borgaranna. Þeir þurfa að geta kynnt sér störf og ákvarðanir stjórnvalda, m.a. til þess að átta sig á því hvort stjórnvöld hafi gætt sanngirni og samræmis við úrlausn mála. Hér kemur einnig til það mikilvæga sjónarmið að stjórnvöld þurfa á hverjum tíma að haga störfum sínum þannig að almenningur geti treyst því að stjórnsýslan sé grundvölluð á heiðarleika og málefnalegum sjónarmiðum. Reynslan sýnir að gegnsæi um meðferð opinberra hagsmuna er lykilkþáttur í því að varðveita slíkt traust.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir upptalningu í 1. gr. frumvarpsins geta fleiri sjónarmið haft þýðingu við túlkun og beitingu upplýsingalaga. Eins og fram kemur í ýmsum ákvæðum frumvarpsins er upplýsingaréttur almennings og aðila máls takmarkaður að nokkru leyti þegar það telst nauðsynlegt vegna hagsmuna hins opinbera eða vegna einkahagsmuna. Slíkt sjónarmið geta haft mikilvæga þýðingu við beitingu laganna. Ber í því sambandi að minna á að skv. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Réttur manna til einkalífs er einnig varinn af 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Það er hins vegar ekki megintilgangur þessa frumvarps að leiða í lög takmarkanir á upplýsingarétti, þótt nauðsynlegar séu m.a. vegna stjórnarskrár og mannréttindasáttmála. Er því ekki talin þörf á að lýsa þeim sjónarmiðum sérstaklega í upphafsákvæði þess.

Um 2. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. gildandi upplýsingalaga, nr. 50/1996, taka ákvæði þeirra til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í skýringum við 1. gr. frumvarps er varð að gildandi upplýsingalögum er rakið að lögin taki til þeirrar starfsemi sem heyri undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þrískiptingu ríkisvaldsins. Af þessu leiðir að gildissvið laganna er afmarkað við starfsemi þeirra sem fara með stjórnsýslu og teljast til framkvæmdarvaldshafa samkvæmt þrískiptingu ríkisvaldsins. Ekki skiptir í grundvallaratriðum máli hvers eðlis sú starfsemi er sem fram fer á vegum þessara aðila, heldur er við afmörkun á gildissviði laganna fyrst og fremst litið til þess hvort viðkomandi aðili teljist samkvæmt formlegri stöðu sinni í stjórnkerfinu vera opinbert stjórnvald. Þessu tengist enn fremur ákvæði 2. mgr. 1. gr. gildandi laga. Samkvæmt þeirri málsgrein taka lögin til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í skýringum við þetta ákvæði í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum er tekið fram að lögin gildi að öðru leyti ekki um einkaaðila og þar segir einnig: „... undir hugtakið „einkaaðilar“ falla m.a. félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög, þótt þau séu í opinberri eigu. Ef

rekstrarformi opinberrar stofnunar hefur t.d. verið breytt í hlutafélagsform fellur hlutafélagið sem slíkt utan gildissviðs laganna, jafnvel þótt það sé að öllu leyti í eigu ríkis eða sveitarfélags, nema því hafi verið falið sérstakt stjórnarsýsluhlutverk, þ.e. að taka ákvarðanir, í skjóli stjórnarsýsluvalds, um rétt eða skyldu manna.“

Með 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að þeirri megin stefnu verði haldið um afmörkun á gildissviði upplýsingalaga að þau taki til allrar starfsemi opinberra stjórnvalda, hvort sem er stjórnvalda ríkisins eða sveitarfélaganna. Það leiðir af orðalagi ákvæðisins að það sem ræður því hvort tiltekinn aðili fellur undir ákvæðið er formleg staða hans í stjórnkerfinu. Undir ákvæðið falla þannig einvörðungu þeir aðilar sem falið er að fara með stjórnarsýslu og teljast til handhafa framkvæmdarvalds í ljósi þrískiptingar ríkisvaldsins. Undir ákvæðið falla ekki aðrir opinberir aðilar, t.d. dómstólar og stofnanir Alþingis, svo sem Ríkisendurskoðun eða umboðsmaður Alþingis. Ef slíkum aðilum er falinn einhver þáttur í stjórnarsýslu (framkvæmdarvaldi) er ljóst af orðalagi 1. mgr. 2. gr. að slík starfsemi af þeirra hálfu heyrir þá ekki heldur undir upplýsingalögum. Eðlilegt kynni þó að vera að umræddir aðilar höguðu störfum sínum þannig að þeir fylgdu sambærilegum reglum og fram koma í upplýsingalögum. Þrátt fyrir annað orðalag er þessi afmörkun í samræmi við þá afmörkun sem byggð er á við beitingu stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og gildandi upplýsingalaga, nr. 50/1996.

Það leiðir af ákvæði 1. mgr. að ef um stjórnvald er að ræða þá taka upplýsingalögum til allrar starfsemi sem fram fer á þess vegum, hvort sem um er að ræða töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna, þjónustustarfsemi, samningsgerð, setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða aðra starfsemi, sem eftir atvikum gæti jafnvel talist einkaréttarlegs eðlis. Það er þó skilyrði að sú starfsemi sem um ræðir fari í reynd fram á vegum stjórnvaldsins. Lögum taka þannig til að mynda ekki til athafna eða bréfaskrifa einstaklinga sem eru starfsmenn stjórnvalda eða tengdir þeim með öðrum hætti, ef umræddar athafnir eða bréfaskrif teljast ekki þáttur í starfi fyrir stjórnvaldið.

Rétt þykir að taka hér fram að í íslenskum stjórnarsýslurétti hefur verið litið svo á að sjálfseignarstofnanir og sjóðir geti talist til opinberra stjórnvalda að ákveðnum skilyrðum fullnægðum. Í umræðu íslenskra fræðimanna, sem einnig á stóð í álitum umboðsmanns Alþingis, hefur verið á því byggt að þegar sjálfseignarstofnun hefur verið sett á fót með lögum þá ráðist það af túlkun viðkomandi laga hvort hún telst stjórnvald eða ekki. Hafi sjálfseignarstofnun verið sett á fót með lögum og henni falið að hafa stjórnarsýslu með höndum telst það almennt skýr vísbending um að slíka stofnun beri að telja stjórnvald í skilningi stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga einnig, enda komi ekki neitt fram í lögnum eða lögskýringargögnum sem mælir því í mót. Dæmi um stofnanir sem með þessum hætti teljast til stjórnvalda eru kirkjugarðar Þjóðkirkjunnar. Hafi sjálfseignarstofnun á hinn bóginn verið komið á fót með skipulagsskrá hefur verið talið að hún geti talist til stjórnvalda hafi hún eingöngu eða aðallega á hendi stjórnarsýslu enda sé hún í störfum sínum bundin af opinberum réttarreglum og háð virku eftirliti annarra stjórnvalda. Hér mundi það almennt vera skilyrði, þótt ekki þurfi það að vera einhlítt, að slík stofnun sé rekin að hluta eða öllu leyti fyrir framlag frá ríki eða sveitarfélagi. Um stöðu sjálfseignarstofnana sem settar eru á fót með skipulagsskrá, en ekki með beinum hætti með lögum, má hér til að mynda vísa til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 143/1989, en það varðaði stjórnarsýslulega stöðu St. Jósefsspítala. Í frumvarpi þessu er gengið út frá því að hugtakið stjórnvald í skilningi 2. gr. verði skilgreint á grundvelli framangreindra sjónarmiða hvað varðar sjálfseignarstofnanir og eftir atvikum aðra sjóði sem starfi á sambærilegum grundvelli. Þá ber einnig að hafa í huga að af ákvæði 3. gr. frumvarpsins leiðir

að sé um þetta vafi, þá mundi upplýsingaréttur samt sem áður almennt ná til þeirra opinberu verkefna sem þessum stofnunum væri falið að sinna með lögum eða samningum.

Í 2. mgr. 2. gr. er lagt til að upplýsingalög skuli taka til allrar starfsemi einkaréttarlegra lögaðila sem teljast að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, ríkisins eða sveitarfélaga. Ef þau skilyrði eru fyrir hendi leiðir af frumvarpsákvæðinu að upplýsingalög taka til allrar starfsemi slíkra lögaðila en ekki aðeins til þeirrar starfsemi þeirra sem talist getur til opinberrar stjórnáslu í hefðbundinni merkingu. Í grundvallaratriðum má segja að þessi nálgun sé valin til einföldunar á afmörkun á gildissviði laganna. Einnig býr hér að baki sú röksemd að í slíkum lögaðilum eru almennt bundnir mikilvægir opinberir hagsmunir. Ekki er því ástæða í reynd til að afmarka gildissvið upplýsingalaga þröngt gagnvart þessum aðilum, og binda það einvörðungu við þau opinberu verkefni eða þjónustu, í þröngum skilningi, sem þeir sinna eða er falið að sinna. Þeim tilgangi væri heldur ekki náð ef aðeins væri horft til stjórnunarlegra yfirráða, svo sem um það hvernig stjórn er skipuð. Rétt er að hafa í huga að eftir sem áður mun Alþingi með setningu sérstakra ákvæða í lögum geta ákveðið að tiltekin fyrirtæki hins opinbera falli utan gildissviðs upplýsingalaga, standi til þess sérstakur vilji.

Með hugtakinu „lögaðili“ í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er átt við sjálfstæða lögaðila með sjálfstæðan fjárhag aðskilinn frá fjárhag opinberra stjórnvalda sem sinna atvinnurekstri í víðum skilningi. Hér undir falla lögaðilar sem reknir eru á einkaréttarlegum grundvelli, svo sem hlutafélög, einkahlutafélög, sameignarfélög o.s.frv. Með 51% eignarhlut opinberra aðila er átt við að lögin taka til lögaðila sem hið opinbera á að 51% hluta eða meira, óháð því hvort um beina eignaraðild er að ræða eða ekki. Þannig getur skilyrðinu um 51% eignarhlut einnig verið fullnægt með óbeinni eignaraðild, svo sem þegar um er að ræða eignarhald í gegnum einn eða fleiri lögaðila sem aftur eru í eigu opinberra aðila.

Í frumvarpinu er lagt til að miða eignarhluta opinberra aðila við 51% eða meira til samræmis við sjónarmið meiri hluta allsherjarnefndar þegar hún fjallaði um frumvarp sama efnis á 139. löggjafarþingi. Rökin að baki því hlutfalli eru fyrst og fremst þau að þegar eignarhluti tiltekins aðila í fyrirtæki hefur náð þeim mörkum verði að líta svo á að ákvarðanir um meðferð og stjórnun slíks fyrirtækis séu í reynd að umtalsverðu leyti ákvarðanir um ráðstöfun opinberra hagsmuna. Þá má einnig hafa í huga að sé þessum eignarhluta náð verður almennt að ætla að viðkomandi opinberir aðilar hafi í reynd full eða a.m.k. mjög veruleg yfirráð yfir lögaðila í gegnum eigendavald sitt. Rétt er þó að taka fram að eðli máls samkvæmt er meðferð eigendavalds og svo dagleg stjórnun einkaréttarlegs lögaðila ekki einn og sami hluturinn. Almennt verður að ganga út frá að stjórn fyrirtækis eða lögaðila sé sjálfstæð í störfum sínum. Þeir hagsmunir sem einkaréttarlegum lögaðila er ætlað að vinna að samkvæmt sérlögum og því rekstrarformi sem honum er valið eða samkvæmt vilja og ákvörðun annarra eigenda en hins opinbera aðila fara ekki nauðsynlega að fullu og öllu saman við þá hagsmuni sem hinum opinbera aðila er ætlað að vinna að samkvæmt þeim lögum sem um hann gilda. Eftir því sem eignarhlutur opinberra aðila verður stærri verður þó að gera ráð fyrir að eigendavald þeirra verði ríkara að sama skapi. Hér er því valið að miða við 51% eignarhluta þótt auðvitað megi deila um það hvar rétt sé að setja þau mörk. Meginatriðið er í reynd það að almennt eru miklir opinberir hagsmunir bundnir við starfsemi fyrirtækja sem að stórum hluta eru í opinberri eigu og íslenska ríkið hefur lagt til fjármuni eða falið mikilvæg samfélagsleg verkefni. Ekki er að öllu leyti eðlilegt að upplýsingar um slíka hagsmuni sem verulegu máli geta skipt í samfélagslegu tilliti séu undanskildar upplýsingarétti almennings.

Í 2. máls. 2. mgr. er einnig tekið fram að lögin taki ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, eða dótturfélaga

þeirra. Byggist sú undantekning m.a. á því að samkvæmt lögum ber aðilum sem skráðir eru í kauphöll að gera opinberar upplýsingar sem haft geta áhrif á hlutabréfaviðskipti. Ef slík fyrirtæki féllu einnig undir upplýsingalög mundu í hvert sinn sem aðgangur að gögnum væri veittur á grundvelli upplýsingalaga einnig vakna álitæfni um það hvort viðkomandi upplýsingar bæri að gera opinberar fyrir viðskiptaaðila á markaði með hin skráðu hlutabréf. Til viðbótar skiptir hér einnig máli að ólíklegt er að hið opinbera eigi meira en 51% eignarhlut í fyrirtækjum sem skráð eru í kauphöll. Sams konar upplýsingaskylda kann eftir atvikum að vera fyrir hendi hjá lögaðilum, svo sem sveitarfélögum, sem hafa skráð skuldabréf í kauphöll. Ekki þykir hins vegar rétt að ganga svo langt að undanskilja aðila frá upplýsingalögum vegna slíkrar upplýsingagjafar. Eru ekki dæmi um slíkt í löggjöf nágrannalanda Íslands.

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra geti, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar, ákveðið að lögin skuli ekki taka til lögaðila sem fellur undir 2. mgr. Þessari heimild verður þó aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Skilyrði þess að undanþágunni verði beitt eru því 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 í samkeppni við einkaaðila. Dæmi um slíkt fyrirtæki er t.d. Malbikunarstöðin Höfði hf. sem er að stærstum hluta í eigu Reykjavíkurborgar. Hér undir mundi einnig falla bankastofnun í eigu hins opinbera, sem einvörðungu, eða nær einvörðungu, sinnir hefðbundinni bankastarfsemi á almennum rekstrarlegum grundvelli. Sem dæmi má nefna Landsbanka Íslands og sparisjóði í opinberri eigu. Ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki getur fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins verður að byggja á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á. Ljóst er jafnframt að henni ber að beita af mikilli varfærni. Hér er einnig rétt að nefna að skv. 3. tölul. 10. gr. frumvarpsins er heimilt að takmarka rétt almennings til aðgangs að gögnum vegna samkeppnishagsmuna opinberra fyrirtækja og stofnana. Sambærilegt ákvæði er í 3. tölul. 6. gr. gildandi upplýsingalaga. Sú undanþága ætti oftast að nægja til að tryggja samkeppnislega hagsmuni fyrirtækja og stofnana sem eru í eigu opinberra aðila. Með 3. mgr. 2. gr. er á hinn bóginn leitast við að einfalda afmörkun á gildissviði upplýsingalaga gagnvart þeim fyrirtækjum sem einvörðungu, eða að langstærstum hluta, sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

Eins og fram kemur í ákvæðinu er það hlutaðeigandi ráðherra eða viðkomandi sveitarstjórn sem gerir tillögu til ráðherra þess er upplýsingalög heyra stjórnarfarslega undir um það hvort tiltekinn lögaðili skuli ekki lúta ákvæðum upplýsingalaga, séu skilyrði til þess fyrir hendi. Almennt veldur það ekki vafa hvaða ráðherra telst „hlutaðeigandi ráðherra“ í þessu sambandi. Stundum kann að vera að einstakar stofnanir, jafnvel sjálfstæðar, fari með eigendavald í tilteknum einkaréttarlegum lögaðilum. Breytir það engu um að tillaga samkvæmt greininni skal berast frá þeim ráðherra sem fer með það málefna svið sem um ræðir samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands og forsetaúrskurði um skiptingu málefna milli ráðuneyta. Hið sama er að segja um sveitarfélögin. Sá möguleiki er fyrir hendi að einhverjir þeirra lögaðila sem eðlilegt væri að fengju undanþágu skv. 3. mgr. séu í eigu sveitarfélaga, tveggja eða fleiri. Í slíkum tilvikum væri eðlilegt að sveitarstjórnir allra hlutaðeigandi sveitarfélaga stæðu sameiginlega að ósk um undanþágu. Hið sama á við ef fyrirtæki er í eigu bæði stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga. Í slíku tilviki skal tillaga um beitingu heimildarinnar koma bæði frá viðkomandi sveitarfélögum og hlutaðeigandi ráðherra.

Aðkoma ráðherra þess er fer með framkvæmd upplýsingalaga að þessum ákvörðunum er fyrst og fremst í því skyni að tryggja samræmi við beitingu undanþágureglunnar. Gert er ráð

fyrir að hann leiti umsagnar Samkeppniseftirlitsins um stöðu viðkomandi lögaðila. Ráðherra er einnig af þessari ástæðu falið að sjá um birtingu slíkra ákvarðana í Stjórnartíðindum.

Um 3. gr.

Samkvæmt 3. gr. taka lög til einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun eða sinna opinberri þjónustu. Eins og fram er komið leiðir af 2. gr. að öll starfsemi sem fram fer á vegum þeirra aðila sem þar eru tilgreindir fellur undir gildissvið upplýsingalaga, jafnvel þótt ekki sé nauðsynlega um hefðbundna stjórnsýslu að ræða. Hér er á hinn bóginn lagt til að opinber starfsemi einkaaðila, annarra en falla undir 2. gr., lúti ákvæðum upplýsingalaga. Réttur til aðgangs að gögnum samkvæmt þessari grein tekur því einvörðungu til gagna sem fyrir liggja hjá einkaaðilum og til verða vegna framkvæmdar á opinberum verkefnum (stjórnvaldsákvæðanir eða framkvæmd opinberrar þjónustu) eða tengjast þeim með beinum hætti.

Í 2. mgr. 1. gr. gildandi laga er kveðið á um að upplýsingalög taki til einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Í 3. gr. þessa frumvarps felst umtalsverð rýmkun á gildissviði upplýsingalaga, enda leiðir hún til þess að til dæmis þjónustustarfsemi sem einkaaðila er falið að sinna á grundvelli þjónustusamnings mun falla undir gildissvið upplýsingalaga.

Ákvæðið tekur til þeirra verkefna sem einkaaðila hefur verið falið að sinna með lögum eða á grundvelli lagaheimildar og kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds. Þessi afmörkun tekur mið af gildandi ákvæðum laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, en einnig af 30. gr. laga nr. 77/1998, um fjárreiður ríkisins. Þá er efnislega sambærilega reglu að finna í 101. gr. nýrra sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, en þau lög taka gildi 1. janúar 2012.

Markmið 3. gr. er fyrst og fremst að tryggja samræmi og jafnræði borgaranna þegar kemur að framkvæmd opinberrar þjónustu. Í ákvæðinu felst að stjórnvöld geta ekki fært verkefni sem þeim eru falin með lögum og ella hefðu fallið undir upplýsingalög undan gildissviði laganna með því að semja við einkaaðila um rækslu þeirra. Til nánari skýringar og einnig til einföldunar er reglan enn fremur látin ná til þeirra tilvika þegar einkaaðila er falið slíkt verkefni með lögum, ákvörðun eða samningi á grundvelli lagaheimildar. Önnur leið að sama marki hefði verið að leggja þá skyldu á stjórnvöld, þegar þau gera samninga við einkaaðila um rækslu tiltekinna verkefna, að tryggja með samningi skyldur viðkomandi verktaka til að upplýsa viðkomandi stjórnvöld um rækslu á viðkomandi verkefni, þar á meðal um samskipti sín við þá einstaklinga sem eftir atvikum kunna að njóta þeirrar þjónustu sem um er að ræða. Aðgang að upplýsingum hefði þá mátt tryggja með því að stjórnvaldinu bæri að afhenda þær samkvæmt ákvæðum þessara laga. Hvað sem líður skyldum stjórnvalda til að tryggja aðgang fyrir sitt leyti að slíkum upplýsingum og möguleika til eftirlits er hér lagt til að lagaskyldan til að veita aðgang að gögnum færist yfir á þann einkaaðila sem tekur að sér rækslu viðkomandi verkefnis með beinum hætti. Þetta tryggir upplýsingaréttinn með markvissari hætti en ella væri. Í reynd er hér ekki um grundvallarbreytingu á íslenskum réttarreglum að ræða, sbr. 2. mgr. 30. gr. fjárreiðulaga, nr. 88/1997, og 101. gr. nýrra sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Um 4. gr.

Ákvæði 4. gr. er samhljóða 2. gr. gildandi laga, að undanskilinni 4. mgr., sem er nýmæli. Í 1. mgr. er mælt svo fyrir, eins og í stjórnsýslulögum og gildandi upplýsingalögum, að lög in gildi ekki um þau störf sýslumanna og sérstakra sýslunarmanna, þar á meðal skiptastjóra, sem

töldust til dómstarfa fram til 1. júlí 1992. Í réttarfarslöggjöfni er ráð fyrir því gert að ágreiningsefni um þessi málefni verði borin beint undir dómstóla og er því eðlilegt að umrædd störf falli utan við gildissvið laganna á sama hátt og starfsemi dómstóla. Þá eru undanskilin gildissviði laganna rannsókn sakamála og saksókn. Um aðgang að gögnum í slíkum málum fer að sérákvæðum laga um meðferð sakamála. Ákvæði þetta er samhljóða 1. mgr. 2. gr. gildandi upplýsingalaga.

Í 1. másl. 2. mgr. er tekið fram að lögin gildi ekki um aðgang að upplýsingum samkvæmt stjórnsýslulögum. Í þeim lögum er að finna ákvæði um aðgang aðila stjórnsýslumáls að gögnum málsins. Talið er rétt, til þess að taka af allan vafa, að taka hér sérstaklega fram að lög þessi gildi ekki um slíkan aðgang. Af því leiðir að ef beiðni berst frá aðila stjórnsýslumáls um aðgang að gögnum viðkomandi máls ber að afgreiða hana á grundvelli stjórnsýslulaga en ekki á grundvelli upplýsingalaga. Að þessu ber þeim sem stjórnvaldsákvörðun tók eða hefur stjórnsýslumál til meðferðar að gæta að eigin frumkvæði. Af þessu leiðir enn fremur að ákvarðanir um aðgang að gögnum á grundvelli stjórnsýslulaga verða ekki kærðar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál heldur ber að beita sérstakri kærueimild í 2. mgr. 19. gr. stjórnsýslulaga. Í 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um aðgang aðila að gögnum máls þegar þau tengjast ekki stjórnvaldsákvörðun, eins og nánar verður vikið að síðar í athugasemdum við það ákvæði frumvarpsins.

Í 2. másl. 2. mgr. er tekið fram að lögin gildi ekki um upplýsingar sem trúnaður skal ríkja um samkvæmt þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að. Efnislega sambærilega reglu er að finna í 2. mgr. 2. gr. gildandi laga. Hér er litið til þess að Ísland kann að hafa gengist undir skuldbindingar gagnvart öðrum ríkjum í þjóðréttarsamningum þess efnis að tilteknum gögnum verði haldið leyndum umfram það sem gert er ráð fyrir í þessum lögum.

Framangreindu til viðbótar er rétt að benda á að í 14. gr. frumvarpsins er að finna eina undantekningu til viðbótar frá hinu almenna gildissviði laganna en þar er kveðið á um að aðgangur sjúklings að eigin sjúkraskrá fari eftir ákvæðum laga um sjúkraskrár.

Á sama hátt og í stjórnsýslulögum er sérstaklega tekið fram í 3. mgr. að ákvæði annarra laga, sem kunna að heimila víðtækari aðgang að upplýsingum en lög þessi mæla fyrir um, haldi gildi sínu óháð lögum. Þá ber að skýra almennt orðuð sérákvæði í lögum, svonefnd eyðuákvæði, til samræmis við ákvæða laga þessara.

Í niðurlagi 3. mgr. er sérstaklega kveðið á um að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum. Þetta ákvæði skiptir miklu um framkvæmd laganna. Samhljóða ákvæði er að finna í 3. mgr. 2. gr. gildandi laga.

Í lögum eru mörg ákvæði um þagnarskyldu. Skipta má þeim ákvæðum í tvo flokka eftir því hvort þar eru sérgreindar upplýsingar sem þagnarskylda á að ríkja um. Finna má fjölmörg þagnarskylduákvæði sem nefna má *almenn ákvæði* laga um þagnarskyldu. Dæmi um slík ákvæði eru 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og fleiri sambærileg lagaákvæði. Einkenni þessara almennu ákvæða er að þar eru ekki sérgreindar þær upplýsingar sem þagnarskyldan gildir um heldur tilgreina aðeins „atriði“, „upplýsingar“ eða „það“ sem starfsmaður fær vitneskju um í starfi og leynt skal fara. Slík *almenn ákvæði* laga um þagnarskyldu takmarka sem fyrir segir ekki aðgang að gögnum skv. 1. mgr. 5. gr. og 14. gr. frumvarpsins. Það sama á við um almenn ákvæði um þagnarskyldu sem fram koma í stjórnvaldsfyrirmælum. Þeir hagsmunir, sem þessum almennu þagnarskylduákvæðum er ætlað að vernda, eru yfirleitt hinir sömu og ákvæði 6.–10. gr. frumvarpsins taka til. Það fer því eftir túlkun þeirra ákvæða hvort aðgangur að gögnum er óheimill eða takmarkaður. Séu aftur á móti veittar upplýsingar sem óheimilt

er að veita samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga, ef að lögum verða, kann starfsmaður að hafa bakað sér refsíabýrgð samkvæmt ákvæðum laga um þagnarskyldu.

Í lögum má enn fremur finna *sérákvæði* um þagnarskyldu þar sem upplýsingar þær sem þagnarskyldan tekur til eru sérgreindar. Það fer eftir efni og orðalagi þagnarskylduákvæðis hvernig slík ákvæði verða skýrð og samþýdd ákvæðum upplýsingalaga. Í nokkrum þessara ákvæða eru tilgreindar þær upplýsingar, sem þagnarskylda á að ríkja um, með mjög almennum hætti. Þar má t.d. nefna þegar þagnarskylda á að ríkja um einstaklingsbundnar upplýsingar, einkamálefni, persónuleg málefni eða upplýsingar um hagi einstaklinga eða fyrirtækja. Slík ákvæði valda almennt ekki vanda þar sem auðvelt er að skýra þau til samræmis við 9. gr. frumvarpsins. Þá eru ákvæði sem tilgreina skýrar þær upplýsingar sem þagnarskylda á að ríkja um. Að því leyti sem slíkum ákvæðum er ætlað að vernda sömu hagsmuni og ákvæði 6.–10. gr. frumvarpsins ber að skýra þau til samræmis við þau að svo miklu leyti sem hægt er. Þannig ber t.d. að skýra ákvæði sem mæla fyrir um þagnarskyldu um einkamál og heimilishagi eða þagnarskyldu um nöfn sjúklunga, vitneskju eða grun um sjúkdóma og heilsufar þeirra, til samræmis við 1. másl. 9. gr. frumvarpsins, en þar kemur fram að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum um *einkamálefni* einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Þá ber að skýra ákvæði, sem mæla fyrir um þagnarskyldu um efnahag, tekjur eða gjöld einstaklinga, til samræmis við 1. másl. 9. gr. frumvarpsins, en þar kemur fram að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum um *fjárhagsmálefni* einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Í 2. másl. 9. gr. frumvarpsins er mælt svo fyrir að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum er varða *mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni* fyrirtækja og annarra lögaðila. Til samræmis við þetta ákvæði ber að skýra ákvæði sem mæla fyrir um þagnarskyldu um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða rannsóknir í þágu atvinnulífs sem kostaðar eru af einkaaðilum.

Þau *sérákvæði laga* um þagnarskyldu þar sem upplýsingar þær sem þagnarskyldan tekur til ganga skýrlega lengra en ákvæði 6.–10. gr. frumvarpsins, eða taka til annarra upplýsinga en þar eru undanþegnar aðgangi almennings, ganga frammar ákvæðum frumvarps þessa, ef að lögum verður, og hindra því aðgang að þeim upplýsingum sem þar er getið. Afar fá slík ákvæði eru í íslenskum lögum þannig að um óveruleg frávik er að ræða frá þeim rétti til aðgangs að gögnum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu.

Sérákvæði um þagnarskyldu sem fram koma í *stjórnvaldsfyrirmælum* takmarka ekki aðgang að upplýsingum samkvæmt frumvarpinu *nema* slík þagnarskylduákvæði eigi sér sérstaka og skýra lagastoð. Ákvæði, sem veita t.d. ráðherra almenna heimild til þess að setja nánari fyrirmæli um framkvæmd laga í reglugerð, nægja því ekki.

Sérstök fyrirmæli yfirmanns til undirmanns um að gæta þagmælsku um tiltekna upplýsingar geta ekki takmarkað aðgang að upplýsingum skv. 1. mgr. 5. gr. og 14. gr. frumvarpsins nema fyrirmælin eigi sér skýra stoð í *sérákvæði* laga um þagnarskyldu. Slík fyrirmæli á grundvelli 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, geta því t.d. ekki takmarkað aðgang að gögnum sem ella væri frjáls skv. 1. mgr. 5. gr. og 14. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 5. og 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins eru ákvæði um rétt til aðgangs að gögnum. Af framangreindu er ljóst að almenn þagnarskylduákvæði takmarka ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt þeim. Á hinn bóginn er í 11. gr. frumvarpsins, sbr. 3. mgr. 3. gr. gildandi laga, lögfest *heimild* til að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en beinn réttur stendur til samkvæmt lögnum að öðru leyti, standi ákvæði laga *um þagnarskyldu* því ekki í vegi. Eins

og nánar verður vikið að í athugasemdum við 11. gr. geta bæði almenn ákvæði og sérákvæði um þagnarskyldu takmarkað þá heimild sem mælt er fyrir um í ákvæðinu.

Tekið skal fram að í fylgiskjali II með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum, nr. 50/1996, eru nefnd dæmi um almenn lagaákvæði um þagnarskyldu. Þá eru í fylgiskjali III með sama frumvarpi nefnd dæmi um sérákvæði laga um þagnarskyldu. Slíkan lista er einnig að finna í fylgiskjali I með frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Þar sem tiltölulega stutt er síðan það frumvarp var lagt fram var ekki talin ástæða til þess við samningu þessa frumvarps að vinna slíkan lista á ný.

Rétt er að taka fram að í 2. málsl. 2. gr. gildandi upplýsingalaga er kveðið á um að upplýsingalög gildi ekki um aðgang að upplýsingum samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nema óskað sé eftir aðgangi að skjölum eða öðrum gögnum sem 2. mgr. 3. gr. þeirra laga tekur til. Í þessu felst að falli beiðni um aðgang að gögnum undir ákvæði upplýsingalaga, þá takmarka ákvæði persónuverndarlaga ekki upplýsingaréttinn. Hér er ekki gerð tillaga um lögfestingu sambærilegs ákvæðis, enda verður að líta svo á að tilvitnað ákvæði í 2. mgr. 2. gr. gildandi laga sé í reynd óþarft. Bæði leiðir af sérákvæði í persónuverndarlögum sjálfum, að þau lög takmarka ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt upplýsingalögum og stjórnsýslulögum, og þá verður einnig að líta svo á að reglur upplýsingalaga um rétt almennings til aðgangs að gögnum feli almennt í sér næga heimild til vinnslu persónugreinanlegra upplýsinga skv. 8. og 9. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, þótt á því kunni að vera undantekningar.

Ákvæði 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins er nýmæli. Í því skyni að tryggja heildstætt kerfi reglna um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum er gert ráð fyrir því að þegar liðin eru 30 ár frá því að gögn urðu til, eða því máli sem þau tilheyra var lokið, fari um aðgang að þeim eftir ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn. Tekið skal fram að samhliða undirbúningi forsætisráðuneytisins að frumvarpi þessu hefur verið unnið að undirbúningi nýrra laga um Þjóðskjalasafn í mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Í síðasta kafla frumvarps þessa eru gerðar tillögur um breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn. Þessar tillögur eru nauðsynlegar ef frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra til nýrra laga um Þjóðskjalasafn nær ekki fram að ganga.

Um II. kafla.

Í II. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði sem fjalla um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum og hjá þeim lögaðilum sem falla undir 2. og 3. gr. frumvarpsins. Í 5. gr. er að finna meginreglu laganna um rétt almennings til aðgangs að gögnum og upplýsingum en í öðrum greinum kaflans er í meginatriðum lýst takmörkunum upplýsingaréttarins. Í flestum grundvallaratriðum taka uppbygging kaflans og þær efnisreglur sem settar eru fram mið af II. kafla gildandi upplýsingalaga. Þó er í 7. og 8. gr. að finna mun ítarlegri ákvæði en eru í gildandi lögum um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna stjórnvalda og lögaðila sem falla undir 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins annars vegar, og um rétt almennings til aðgangs að vinnuskjölum sem stjórnvöld hafa unnið til eigin afnota. Þá er að finna nýmæli í 13. gr. frumvarpsins, um opinbera birtingu upplýsinga.

Um 5. gr.

Ákvæði 5. gr. er að meginstefnu til samhljóða 3. gr. gildandi laga. 1. og 2. mgr. ákvæðisins eru þannig að nær öllu leyti samhljóða 1. og 2. mgr. 3. gr. gildandi laga.

Í 1. mgr. 5. gr. kemur fram að sé þess óskað sé skylt að veita almenningi aðgang að fyrir-
liggjandi gögnum sem varði tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem greinir í 6.–10. gr. Í
þessu felst að allir njóta réttar til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Ekki skiptir máli
hvort viðkomandi er einstaklingur eða lögaðili, islenskur ríkisborgari, heimilisfastur hér á
landi eða með starfstöð hér, eða hver aldur hans er. Þá skiptir heldur ekki máli hver tilgangur
viðkomandi er með því að óska aðgangs að gögnum.

Rétturinn til aðgangs að upplýsingum skv. 5. gr. frumvarpsins nær eingöngu til fyrir-
liggjandi gagna sem varða tiltekið mál. Í gildandi lögum er talað um að rétturinn taki til gagna
sem fyrir liggja hjá stjórnvöldum. Með vísan til tillögu um afmörkun gildissviðs upplýs-
ingalaga, sbr. I. kafla frumvarpsins, er hér lagt til að orðalagi ákvæðisins verði breytt með
hliðsjón af því. Orðalag greinarinnar verði því ekki takmarkað við *stjórnvöld* í hefðbundnum
skilningi þess orðs. Til skýringar á 5. gr. frumvarpsins skiptir því mestu að greina það annars
vegar hvað átt er við með hugtakinu *mál*, og hins vegar hvað átt er við með hugtakinu *gagn*.

Hugtakið *gagn* hefur sömu merkingu í þessu frumvarpi og í gildandi upplýsingalögum.
Hér er um að ræða hefðbundin skrifleg skjöl, svo sem umsóknir, bréf, minnisblöð, þar á
meðal minnisblöð sem rituð eru um málsatvik, fundargerðir, erindi frá öðrum stjórnvöldum
o.fl. en einnig annars konar gögn, svo sem myndir, teikningar, filmur, hljóðupptökur, mynd-
upptökur og annað sem tilheyrir getur máli. Hugtakið *gagn* er í þessu sambandi tæknilega
hlutlaust. Það hvað getur talist gagn í máli getur því tekið breytingum í samræmi við tækni-
þróun. Vafalaust verður þannig að telja að efni sem geymt er á ýmsu tölvutæku formi teljist
til gagna í skilningi laganna, a.m.k. að því leyti sem það kemur í stað annarra hefðbundinna
málgagna.

Í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er tekið fram að skylt sé að veita aðgang að „fyrirliggjandi
gögnum“ sem varða tiltekið mál. Lögin innihalda að öðru leyti ekki skilgreiningu eða lýsingu
á því á hvaða tímapunkti gögn teljast falla undir upplýsingarétt samkvæmt lögnum. Hér ber
því að miða við að réttur til aðgangs að gögnum taki til allra gagna tiltekins máls, óháð því
hvort máli er lokið eða ekki. Þá skiptir heldur almennt ekki máli í þessu sambandi hvort gagn
liggur aðeins fyrir í drögum eða hvort það er í endanlegri mynd, með þeirri undantekningu
þó sem leiðir af heimildum til að undanskilja vinnugögn aðgangi að gögnum, sbr. 6. tölul. 6.
gr. og 8. gr. frumvarpsins. Það er hins vegar skilyrði að gagnið sé fyrir-
liggjandi hjá þeim sem fær beiðni um aðgang til afgreiðslu. Réttur til aðgangs að gögnum nær þannig aðeins til
þeirra gagna sem til eru og fyrir liggja á þeim tímapunkti þegar beiðni um aðgang er sett fram
og í þeirri mynd sem þau eru á þeim tíma. Stjórnvöldum, eða lögaðilum sem falla undir lög
þessi, er ekki skylt að verða við beiðnum um að senda til tiltekins aðila öll gögn sem fram-
vegis verða til í tengslum við meðferð tiltekins máls. Þeim er heldur ekki skylt að útbúa ný
gögn á grundvelli upplýsingalaga. Sú undantekning er þó á framangreindu að réttur til að-
gangs að erindum, svo sem bréfum sem send hafa verið frá stjórnvaldinu eða lögaðila sem
fellur undir gildissvið laganna, verður fyrst virkur þegar ætla má að erindið hafi borist viðtak-
anda. Hér getur verið um að ræða bréf til aðila stjórnsýslumáls, álitsumleitan eða annað sam-
bærilegt erindi sem sent hefur verið.

Önnur þýðing þess að upplýsingarétturinn tekur einvörðungu til „fyrirliggjandi“ gagna
felst í því að hafi sá sem beiðni um upplýsingar er beint til (oftast stjórnvald) ekki fengið við-
komandi gagn afhent við meðferð máls en einvörðungu haft aðgang að upplýsingum úr því
í gagnagrunni sem ekki tilheyrir honum sjálfum þá telst það ekki fyrir-
liggjandi í þessu sam-
bandi. Réttur til aðgangs að gögnum hjá viðkomandi stjórnvaldi eða lögaðila mundi því ekki
ná til þeirra upplýsinga sem fyrir liggja í gagnagrunninum. Á hinn bóginn mundi leiða af

ákvæði 27. gr. frumvarpsins, að ef upplýsingar teldust hafa þýðingu fyrir úrlausn máls samkvæmt því ákvæði, þá ætti stjórnvaldið (eða viðkomandi lögaðili) að skrá þær og halda til haga í sinni eigin málaskrá eða tryggja sér afrit af videigandi upplýsingum úr gagnagrunninum til skráningar og vistunar með öðrum málsgögnum. Réttur til aðgangs að gögnum gæti þá eftir atvikum tekið til minnisblaðs sem skráð er á þeim grundvelli, eða útprentunar eða útdráttar upplýsinga úr viðkomandi gagnagrunni. Hið sama mundi eiga við ef upplýsingar úr tilteknum gögnum væru kynntar munnlega fyrir starfsmanni.

Það leiðir af ákvæði 5. gr. frumvarpsins að réttur samkvæmt því tekur aðeins til gagna sem tilheyra tilteknu máli. Í stjórnáskýringum nr. 37/1993, er hugtakið mál notað um þau mál sem koma til meðferðar stjórnvalda og lokið verður eða til greina kemur að ljúka með ákvörðun um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. þeirra laga. Hugtakið mál í þessu frumvarpi hefur ekki jafn þrönga merkingu og hugtakið mál í stjórnáskýringum. Er sú afmörkun í samræmi við ákvæði gildandi upplýsingalaga og þá framkvæmd sem mótast hefur um beitingu þeirra. Hugtakið *mál* felur í frumvarpi þessu í sér tiltekið efnislegt viðfangsefni eða úrlausnarefni stjórnvalds, eða annars sem undir lögin fellur, og hefur tiltekið upphaf og tiltekinn endi. Skiptir þar ekki máli hvort viðkomandi máli hefur verið lokið með töku stjórnvaldsákvörðunar eða hvort til greina kemur að ljúka því með þeim hætti. Þá ber almennt einnig að miða við að um sé að ræða mál sem viðkomandi aðili, stjórnvald eða lögaðili, hefur sjálfur haft til úrlausnar þótt ekki sé það nauðsynlegt skilyrði.

Af framangreindu leiðir almennt að skjöl og önnur gögn sem stjórnvaldi eða lögaðila sem fellur undir lögin berast einvörðungu til varðveislu og ekki koma til neinnar efnislegrar meðferðar teljast ekki gögn *máls* í framangreindu tilliti. Hið sama gildir um gögn sem berast fyrir mistök, enda liggja fyrir að þau hafi ekki hlotið neina sérstaka meðferð. Þá er einnig ljóst að auglýsingabæklingar, dagblöð og önnur sambærileg gögn sem berast tilheyra ekki máli, nema þá í þeim sérstöku tilvikum að tekin hafi verið sú ákvörðun að gera viðkomandi gagn að hluta af máli. Það gæti til að mynda átt við þegar stjórnvald leitar samninga við einkaaðila vegna tiltekinnar auglýsingar sem því berst en einnig ef eftirlitsaðili tekur mál til meðferðar vegna fréttar í dagblaði. Til leiðbeiningar ber einnig að hafa í huga afmörkun á gildissviði upplýsingalaga í 2. og 3. gr. frumvarpsins. Upplýsingalögin taka til starfsemi þeirra aðila sem þar er getið. Tengist gögn ekki starfsemi þeirra aðila sem falla undir lögin verður almennt að telja að upplýsingaréttur taki ekki til viðkomandi gagna. Af þessu leiðir einnig að liggja upplýsingar einvörðungu fyrir í gagnagrunni eða skrá og hafa ekki verið gerðar hluti af máli með neinum hætti, þá tekur upplýsingaréttur samkvæmt þessari grein frumvarpsins ekki til þeirra. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu er þörf á að setja reglur um aðgang almennings að upplýsingum sem fyrir liggja í gagnagrunnum stjórnvalda, þótt slíkar tillögur séu ekki settar fram í þessu frumvarpi. Sífellt stærri hluti opinberra upplýsinga er vistaður með slíkum hætti.

Það leiðir af ákvæði 5. gr. frumvarpsins að réttur almennings til aðgangs að gögnum er lögbundinn og verður ekki takmarkaður nema á grundvelli ákvæða 6.–10. gr. Stjórnvald getur því til að mynda ekki heitið þeim trúnaði sem látið hefur af hendi upplýsingar. Slíkt verður ekki gert nema upplýsingarnar falli ótvírætt undir eitthvert af undanþáguákvæðum 6.–10. gr. frumvarpsins.

Réttur almennings til aðgangs að gögnum nær einnig til dagbókarfærslna um skjöl máls, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 5. gr. Gert er ráð fyrir í frumvarpi þessu að nánari reglur um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna fari að lögum um Þjóðskjalasafn, sbr. 26. gr. frumvarpsins. Almennt er það grundvallaratriði um beitingu upplýsingalaga að stjórnvöld haldi

á hverjum tíma skýra og glögga skrá yfir mál og málgögn með einhverjum hætti. Dagbókarfærslur sem lúta að því hvaða gögn tilheyra hverju máli fyrir sig geta veitt gott yfirlit um gögn máls þótt iðulega komi þar lítið sem ekkert fram um sjálft efni málsins.

Í 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um að eigi undantekningarreglur 6.–10. gr. frumvarpsins aðeins við um hluta gagns beri að veita aðgang að öðru efni þess. Hér er um að ræða sambærilega reglu og nú er að finna í 7. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996. Ber að skýra hana með sama hætti og það ákvæði hefur verið skýrt. Í því felst að veita á aðgang að hluta gagns ef fært telst að skilja þær upplýsingar sem falla undir undantekningar frá þeim upplýsingum sem veita má aðgang að með tiltölulega einföldum hætti. Skiptir í því sambandi máli hversu víða þær upplýsingar koma fram sem óheimilt er að veita aðgang að og hversu stór hluti gagnsins verður þá ekki afhentur. Má hér almennt miða við að ef þær upplýsingar sem halda ber eftir koma fram í meira en helmingi skjals þurfi ekki að veita aðgang að öðrum hlutum þess.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um tilteknar undantekningar frá rétti almennings til aðgangs að gögnum skv. 5. gr.

Almennt má greina þær undantekningar frá upplýsingaréttinum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu í þrennt. Í fyrsta lagi eru öll gögn *tiltekinna mála* í heild sinni undanþegin upplýsingarétti, a.m.k. þeim upplýsingarétti sem mælt er fyrir um í þessu frumvarpi. Þar er fyrst og fremst um að ræða þau mál sem upp eru talin í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins, svo sem þau mál sem sæta meðferð samkvæmt lögum um meðferð sakamála, sbr. einnig 2. gr. gildandi laga. Sérreglur um aðgang að gögnum sakamála er hins vegar að finna í lögum um meðferð sakamála. Í öðru lagi er heimilt að undanþiggja *ákveðin gögn* almennum upplýsingarétti. Helstu undantekningar sem falla í þennan flokk koma fram í 6. gr. frumvarpsins, sbr. einnig ákvæði 7. og 8. gr. Þrátt fyrir að mismunandi rök búi að baki reglum þessarar greinar eru þær til skýringar allar tilgreindar á sama stað, enda lúta þær allar að *ákveðnum gögnum*. Í þriðja lagi er heimilt að undanþiggja tiltekin gögn upplýsingarétti almennings ef í þeim koma fram *upplýsingar* sem heimilt er eða skylt að halda utan við upplýsingarétt. Niðurstaða um það hvort heimilt er, eða eftir atvikum skylt, að undanþiggja gögn frá upplýsingarétti ræðst af mati á eðli þeirra upplýsinga sem fram koma í viðkomandi gagni en ekki af eðli eða tegund viðkomandi gagns sem slíks. Ákvæði 9. og 10. gr. frumvarpsins innihalda slíkar undanþágur frá upplýsingarétti og verður nánar gerð grein fyrir þeim í skýringum við þær greinar frumvarpsins.

Ákvæði 6. gr. er að stórum hluta sambærilegt 4. gr. gildandi upplýsingalaga. Samhengis vegna er rétt að víkja hér stuttlega að skýringu þess ákvæðis. Í 4. gr. upplýsingalaga er mælt fyrir um tilteknar undantekningar frá upplýsingarétti almennings í fjórum töluliðum. Í 1. *tölul.* ákvæðisins kemur fram að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til fundargerða ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreina á ráðherrafundum og skjala sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi. Sambærilega undantekningu frá upplýsingarétti aðila stjórn-sýslumáls er að finna í 16. gr. stjórn-sýslulaga. Segja má að tilgangur þessarar reglu sé fyrst og fremst sá að varðveita möguleika þeirra stjórnvalda sem þarna eru nefnd til pólitískrar stefnumörkunar og samráðs. Undanþágan gildir um öll gögn sem undirbúin eru fyrir fundi þar sem saman koma tveir ráðherrar eða fleiri hvort heldur er á formlegum ríkisstjórnarfundi eða við aðrar óformlegri aðstæður. Mikilvægir almannahagsmunir búa að baki því að stjórn-völdum sé gefið færi til stefnumótunar og undirbúnings mikilvægra ákvarðana, þar á meðal til að ræða leiðir í því efni sem ekki eru fallnar til vinsælda og til að höndla með viðkvæmar

upplýsingar. Þrátt fyrir að einnig búi ríkir almannahagsmunir að baki því sjónarmiði að starfsemi stjórnvalda sé gegnsæ og opin verður á sama tíma að tryggja möguleika stjórnvalda til leyndar í því skyni að varðveita hagsmuni ríkisins og almennings. Í 2. *tölul.* 4. gr. gildandi laga er mælt fyrir um að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til bréfaskipta stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað. Sambærilegt ákvæði er einnig að finna í 16. gr. stjórnsýslulaga. Tilgangur þessarar reglu er að tryggja hinu opinbera, á sama hátt og hverjum öðrum aðila að dómsmáli, rétt til að leita ráðgjafar sérfróðra aðila án þess að þær upplýsingar sem þannig er aflað geti komist til vitundar gagnaðila. Undanþágunni skv. 2. *tölul.* 4. gr. verður aðeins beitt um gögn sem verða til eða aflað er gagnert í þessu skyni. Hún tekur því ekki til álitserða eða skýrslna sérfræðinga sem aflað er við meðferð stjórnsýslumála almennt. Í 3. *tölul.* 4. gr. er undantekning frá upplýsingarétti sem lýtur að vinnuskjölum sem stjórnvöld hafa ritað til eigin afnota. Ávallt skal þó, samkvæmt gildandi lögum, veita aðgang að vinnuskjölum hafi þau að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar um mikilvægar staðreyndir máls sem ekki verður aflað annars staðar frá.

Almennt á sú regla við um öll gögn skv. 1., 2. og 3. *tölul.* 4. gr. að heimilt er að veita aðgang að þeim skv. 3. mgr. 3. gr. upplýsingalaga, standi ákvæði laga um þagnarskyldu því ekki í vegi (d. meroffentlighed).

Í fjórða lagi er í 4. *tölul.* 4. gr. að finna fyrirmæli um að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til umsókna um störf hjá ríki eða sveitarfélögum og allra gagna sem þær varða. Þó er skylt að veita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda, þegar umsóknarfrestur er liðinn. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að gildandi upplýsingalögum kemur fram að við undirbúning frumvarpsins hafi verið tekið til ræki-legrar skoðunar hvort rétt væri að lögfesta þá reglu að hver sem væri ætti rétt á að fá lista yfir nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda um opinberar stöðu. Niðurstaðan hafi orðið sú að leggja til framangreinda reglu. Segja má að hér vegist á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar tillit til umsækjenda, en talið er að menn einkageiranum veigri sér við því að sækja um opinber störf af ótta við að missa traust vinnuveitenda eða viðskiptavina þegar fréttist af umsókn þeirra. Hins vegar sjónarmið um opna stjórnsýslu, en upplýsingar um umsækjendur stuðla m. a. að umræðu um ráðningu í opinberar stöður er veitir stjórnvöldum án efa nokkurt aðhald.

Í grundvallaratriðum er lagt til í frumvarpi þessu að öllum framangreindum undantekningum frá upplýsingarétti almennings verði haldið, með ákveðnum breytingum, auk þess sem lagt er til að tvær nýjar undanþágur sem undanþiggi ákveðnar tegundir gagna frá upplýsingarétti verði lögfestar til viðbótar við þær sem nú er að finna í lögum. Til nánari skýringar verður nú vikið að hverjum tölulið frumvarpsákvæðisins fyrir sig.

Ákvæði 1. *tölul.* 6. gr. frumvarpsins er í meginatriðum samhljóða 1. *tölul.* 4. gr. gildandi laga. Er því ekki sérstök þörf á umfjöllun um efnislegt innihald hans. Í ákvæðinu er þó mælt fyrir um það nýmæli að undir undanþáguna falli ekki aðeins fundargerðir ríkisráðs og ríkisstjórnar, heldur einnig upptökur og endurrit af fundum ríkisstjórnar. Æskilegt er að taka af skarið um þetta í ljósi ákvæðis 4. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, um að fundir ríkisstjórnar skuli hljóðritaðir. Í þessu felst aðeins regla um heimild stjórnvalda til að takmarka rétt almennings til aðgangs að umræddum gögnum. Hægt er að veita aukinn aðgang velji viðkomandi stjórnvöld það samkvæmt reglunni í 11. gr. frumvarpsins. Þá hefur ákvæðið ekki áhrif á rétt annarra til aðgangs sem þeim kann að vera tryggður með sérlögum, svo sem rannsóknarnefndum Alþingis.

Ákvæði 2. *tölul.* 6. gr. frumvarpsins er nýmæli. Þar er lagt til að heimilt verði að undanþiggja upplýsingarétti almennings gögn sem útbúið eru af sveitarfélögum eða samtökum þeirra og varða sameiginlegan undirbúning eða viðræður þessara aðila við fulltrúa ríkisins um fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Rökin að baki þessum tölulið eru í öllu þau sömu og búa að baki 1. tölul. ákvæðisins. Almennt verður að telja mikilvægt að sveitarfélögum gefist færi til að móta í sameiningu afstöðu sína og miðla upplýsingum sín á milli í tengslum við viðræður við ríkið um fjárhagsmálefni sveitarfélaganna og tillögugerð í því sambandi. Tekið skal fram að hér undir falla ekki gögn sem einstök sveitarfélög útbúa vegna samskipta við stjórnvöld ríkisins. Skilyrði er að gagn hafi verið útbúið í tengslum við samvinnu sveitarfélaga um slík samskipti.

Sveitarfélögin hafa sérstaka stöðu í íslenska stjórnsýslukerfinu. Þau hafa almennt sjálfstætt fjárstjórnarvald en samspil í fjármálum ríkis og sveitarfélaga er engu að síður mikið og mikilvægt. Fjárhagsleg umsvif sveitarfélaganna hafa aukist á síðari árum. Eftir því sem fleiri verkefni færast á þeirra hendur er fyrirséð að umsvif þeirra verði enn meiri. Samskipti ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg málefni og verkaskiptingu eru flókin en mikilvægt er að tryggja að þau geti verið í svo góðum farvegi sem kostur er. Ákveðin forsenda þess er að ríkið geti átt samskipti við sveitarfélögin, a.m.k. um ákveðin málefni, sem eina heild. Þessari tillögu er ætlað að styðja við það markmið. Nýverið voru samþykkt ný sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, sem taka gildi 1. janúar 2012. Þar er mælt ítarlegar fyrir um samskipti ríkis og sveitarfélaga en gert er í gildandi lögum, m.a. um fjármál. Viðræður ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg málefni eru oft og tíðum pólitískt viðkvæmar en jafnframt mikilvægar. Lykilatriði er að í slíkum umræðum geti ríkt traust um framlagningu tillagna og hugmynda og einnig að sveitarfélögunum sé gert kleift að stilla saman strengi um viðræður og afstöðu. Reynsla annarra ríkja sýnir að það er forsenda góðra samskipta ríkis og sveitarfélaga að sveitarfélögin eigi þess kost að miðla upplýsingum sín á milli þannig að ljóst sé á hvaða samfélagslegu hagsmuni reynir í hverju tilviki. Til þess að umræddu markmiði verði náð þarf að veita sveitarfélögunum svigrúm til að móta sameiginlega stefnu og samningsmarkmið. Tilgangur þessa töluliðar er ekki að undanþiggja upplýsingarétti almennings upplýsingar sem lúta að fjárhagslegum ráðstöfunum sveitarfélaganna. Slíkar upplýsingar verða eftir sem áður aðgengilegar almennungi eftir almennum reglum upplýsingalaga. Þá hefur þessi regla ekki áhrif á rétt einstakra sveitarstjórnarmanna til aðgangs að gögnum sem fyrir liggja í stjórnsýslu viðkomandi sveitarfélaga. Slíkur réttur er tryggður sveitarstjórnarmönnum með ákvæðum í sveitarstjórnarlögum og við honum er ekki haggð með þessari tillögu. Tilgangurinn er einvörðungu sá að tryggja sveitarfélögunum ákveðið svigrúm til sameiginlegrar stefnumörkunar, sé þeim þörf á því, um fjárhagsleg samskipti við ríkisvaldið. Slíkt er til þess fallið að tryggja að sveitarfélögin verði sem heild áreiðanlegri og hæfari samningsaðili gagnvart ríkinu.

Í 3. *tölul.* er að finna undantekningu sem er samhljóða 2. tölul. 4. gr. gildandi laga. Hér að baki býr það sjónarmið að hið opinbera geti, á sama hátt og hver annar aðili að *dómsmáli*, leitað ráðgjafar sérfróðra aðila án þess að þær upplýsingar sem þannig er aflað komist til vitundar gagnaðila. Ber að túlka ákvæðið þannig að það tryggi að hið opinbera standi ekki vegna upplýsingalaga höllum fæti í dómsmálum. Undanþágunni verður aðeins beitt um gögn sem verða til eða aflað er gagngert í þessu skyni og tekur því t.d. ekki til álitserða eða skýrslna sérfræðinga sem aflað er við meðferð stjórnsýslumála almennt. Hliðstæð undanþága frá upplýsingarétti aðila máls er í stjórnsýslulögum.

Í 4. tölul. 6. gr. er lagt til að heimilt verði að undanþiggja upplýsingarétti almennings gögn sem ráðherra aflar frá sérfróðum aðila til undirbúnings lagafrumvarpa sem leggja á fyrir Alþingi. Þessi töluliður er nýmæli. Umdeilanlegt kann að vera hvort nauðsynlegt er að lögfesta slíka takmörkun á upplýsingarétti almennings. Sterk rök hníga að því að einmitt upplýsingar sem fram koma í þessu tagi eigi ríkt erindi við almennig. Almennig sé með opnu ferli við undirbúning löggjafar gefinn betri kostur en ella á því að taka á upplýstan hátt þátt í lýðræðislegri umræðu. Við undirbúning þessa frumvarps var þessu sjónarmiði gefið mikið vægi. Engu síður varð niðurstaðan sú að leggja til lögfestingu þessarar reglu. Þeir almannahagsmunir sem mæla með því að slík regla sé lögfest, þannig að stjórnvöld eigi þess kost að halda slíkum álitssgerðum fyrst og fremst til innanhúsnota og til að undirbyggja stefnumörkun, vega einfaldlega þyngra en hagsmunir almennings af því að fá aðgang að slíkum skjölum jafnskjótt og þau verða til. Í 1. tölul. 4. gr. gildandi laga er regla sem miðar að stórum hluta að því að vernda sömu hagsmuni og hér eru tilgreindir án þess að það leiði með beinum hætti af ákvæðinu sjálfu. Sú undantekningarregla hefur í framkvæmd ekki síst verið notuð til að undanþiggja gögn sem lúta að undirbúningi löggjafar frá almennum aðgangi a.m.k. á meðan þau eru enn á vinnslustigi. Einnig er rétt að hafa í huga að lögfesting reglunnar sem gerð er tillaga um í 4. tölul. 6. gr. kemur á engan hátt í veg fyrir að Stjórnarráðið upplýsi almennig betur en nú er gert um þá stefnumörkun sem á hverjum tíma fer fram þegar unnið er að undirbúningi lagafrumvarpa. Almennit verður að telja mikilvægt að unnið sé að því með markvissum hætti að vanda til undirbúnings að lagasetningu hér á landi. Þá ber að hafa í huga að ekkert stendur því í vegi að stjórnvöld sem vinna að undirbúningi lagafrumvarpa geri gögn sem aflað er frá sérfróðum aðilum opinber umfram beina lagaskyldu samkvæmt heimild í 11. gr. frumvarpsins. Fjöldi dæma er um slíka málsmeðferð stjórnvalda á síðari árum og virðist sífellt verða algengari. Er það einnig í samræmi við áralanga hefð í nágrannalöndum Íslands. Á hinn bóginn er einnig ljóst að mikilvægir almannahagsmunir geta búið að baki því að ráðherra geti í trúnaði aflað álitss sérfróðra aðila á tilteknum möguleikum til útfærslu lagafrumvarps. Þá ber einnig að hafa í huga að samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 12. gr. frumvarps þessa mundi þessi takmörkun falla brott strax og frumvarp hefur verið lagt fyrir Alþingi, eigi önnur undantekningarákvæði í frumvarpinu ekki við.

Vert er að áréttá að þessi undanþága á einungis við um álit sem óskað er sérstaklega en ekki álit sem berast sem liður í almennu umsagnarferli um frumvörp.

Í 5. tölul. er lagt til að það verði meginregla samkvæmt upplýsingalögum að gögn sem tengjast málefnum starfsmanna falli utan upplýsingaréttar, með mikilvægum undantekningum þó, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Um rétt til aðgangs að gögnum að þessu leyti er nánar fjallað í 7. gr. frumvarpsins og þar er afmarkað nánar hvað það er sem almennigur á rétt á að fá upplýsingar um og lýtur að málefnum opinberra starfsmanna og starfsmanna þeirra lögaðila sem falla undir lögin, sbr. 2. mgr. 2. gr.

Í 6. tölul. er að finna ákvæði sem ætlað er að koma í stað 3. tölul. 4. gr. gildandi laga, þ.e. í stað þeirrar undantekningar frá upplýsingarétti sem vinnuskjöl njóta að gildandi lögum. Nánar er skilgreint í 8. gr. frumvarpsins hvaða gögn falla undir það að teljast vinnugögn og um undantekningar frá þessari reglu.

Um 7. gr.

Í 4. tölul. 4. gr. gildandi upplýsingalaga er kveðið á um að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til gagna í málum um veitingu starfa á vegum ríkis eða sveitarfélaga. Frekar er ekki fjallað um málefni opinberra starfsmanna eða veitingu aðgangs að upplýs-

ingum um starfssamband þeirra við vinnuveitendur. Slíkar upplýsingar, þar á meðal um launakjör, áminningar eða önnur viðurlög í starfi, lúta því í dag almennum ákvæðum laga um upplýsingarétt.

Upplýsingar um hvaða starfsmenn starfa við opinbera þjónustu, hvernig slík störf eru launuð og hvernig þeim er sinnt eru almennt ekki talin til einkamálefna viðkomandi starfsmanns eða vinnuveitanda hans að öllu leyti. Að hluta til kann hér að vera um að ræða mikilvægar upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna. Því gilda hér að nokkru marki önnur sjónarmið en almennt eiga við í vinnuréttarsambandi á almennum vinnumarkaði. Af þessari ástæðu er ekki óeðlilegt að almenningur eigi rétt á aðgangi að ákveðnum upplýsingum um það hvernig störfum sem stofnað er til í þágu opinbers verkefnis er sinnt, þar á meðal um menntun æðstu stjórnenda og starfsheiti hlutaðeigandi starfsmanna. Á hinn bóginn er viðurkennt að tilteknir hagsmunir stjórnvalda og starfsmanna sem lúta m.a. að því að varðveita traust og trúnað í starfssambandinu geta leitt til þess að réttmætt sé að takmarka þann upplýsingarétt. Til að mæta þessum sjónarmiðum, er hér lagt til að í sérstöku lagaákvæði verði fjallað um rétt almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna stjórnvalda og þeirra einkaréttarlegu lögaðila sem falla munu undir upplýsingalög skv. 2. gr. frumvarpsins. Hér eiga við ákveðin sérsjónarmið sem leiða til þess að æskilegt er að hafa reglur um þetta svið ítarlegri en þær eru samkvæmt gildandi lögum.

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins er þannig upp byggt að í 1. mgr. er lögð til sú meginregla að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki almennt ekki til upplýsinga um þau málefni starfsmanna þeirra aðila sem falla undir ákvæði frumvarpsins, sbr. 2. gr., sem lúta að umsóknum um störf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Í 2. mgr. eru síðan ákveðnar og skýrt afmarkaðar undanþágur frá þessari reglu vegna starfsmanna stjórnvalda, í 3. mgr. er heimild vegna upplýsinga um viðurlög sem æðstu stjórnendur hafa sætt, en í 4. mgr. eru undanþágur frá þessari reglu vegna starfsmanna einkaréttarlegra lögaðila í opinberri eigu, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Með þessu móti er fært að taka skýra afstöðu til þess hvaða upplýsingar um málefni starfsmanna lúti ákvæðum upplýsingalaga um aðgangsrétt og hverjar ekki.

Með ákvæði 1. mgr. umræddrar frumvarpsgreinar er í fyrsta lagi lagt til að áfram verði fylgt þeirri stefnu sem mörkuð var með 4. tölul. 4. gr. gildandi laga að öll gögn máls um ráðningu, skipun eða setningu í opinbert starf verði undanþegin aðgangi almennings. Meðal gagna í slíkum málum eru umsóknir, einkunnir, meðmæli og umsagnir um umsækjendur, eins og nánar er rakið í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum sem nú eru í gildi. Hér búa einkum að baki þeir hagsmunir hins opinbera að geta átt kost á hæfum umsækjendum um opinbert starf. Óheftur aðgangur almennings að gögnum um umsækjendur geti hamlað því að hæfir einstaklingar sækji um opinber störf ef hætta væri á að upplýsingar um persónuleg málefni þeirra yrðu gerð opinber. Til þess að mæta sjónarmiðum um opna stjórnsýslu og stuðla að opinni umræðu um stöðuveitingar hjá opinberum aðilum er hins vegar lagt til að áfram verði skylt að veita upplýsingar um umsækjendur eftir að umsóknarfrestur er liðinn, sbr. 1. tölul. 2. mgr. ákvæðisins.

Í 1. mgr. eru einnig lögð til þau nýmæli að auk gagna í málum er varða umsóknir um opinbert starf skulu gögn í málum er snerta framgang í starfi og um starfssambandið vera undanþegin aðgangi. Að svo miklu leyti sem ákvörðun um framgang í opinberu starfi varðar réttindi og skyldur starfsmanns, sbr. t.d. flutning starfsmanna ráðuneyta úr einu ráðuneyti í annað, sbr. 2. mgr. 21. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, með breytingum, og enn fremur flutning milli starfsstiga innan lögreglunnar, sbr. 4. mgr. 28. gr. lögreglulaga, nr.

90/1996, og 14. gr. reglugerðar, nr. 1056/2006, um starfstig innan lögreglunnar, gilda sömu sjónarmið og áður greinir um aðgang að gögnum í málum er varða umsóknir um opinber störf.

Með gögnum í málum sem varða starfssambandið að öðru leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 7. gr., er átt við gögn í málum þar sem teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna. Þau rök búa hér að baki að rétt sé veita starfsmanni ákveðið öryggi í starfi og varðveita trúnað í vinnusambandinu sem ella væri hætt á að brysti ef veittur yrði aðgangur að gögnum í slíkum málum. Af þessu leiðir enn fremur að opinberir aðilar ættu síður möguleika á því að laða til sín og halda hjá sér hæfu starfsfólki. Til mála er varða starfssambandið teljast t.d. mál þar starfsmaður hefur þurft að sæta frádrætti frá launum, ákvarðanir stjórnenda um sveigjanlegan vinnutíma og um aukastörf, sbr. IV. kafla laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og enn fremur mál er lúta að aðfinnslum og áminningu eða eftir atvikum starfslokum. Í 3. mgr. er gert ráð fyrir því að heimild til að veita aðgang að upplýsingum í slíkum málum taki einvörðungu til æðstu stjórnenda.

Ákvæði 1. mgr. taka til mála sem varða starfsmenn án tillits til þess hvort þeir eru skipaðir, settir eða ráðnir. Ákvæðið tekur einnig til starfsmanna sjálfseignarstofnana, sjóða sem teljast til stjórnvalda í skilningi 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins og lögaðila í eigu opinberra aðila, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er í 2. mgr. greinarinnar mælt fyrir um aðgang almennings að nánar tilgreindum upplýsingum um starfsmenn og stjórnendur hjá stjórnvöldum. Í 4. mgr. eru sérákvæði um starfsmenn og stjórnendur lögaðila í eigu opinberra aðila, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins, eins og áður greindi. Um rétt starfsmanns til upplýsinga um hann sjálfan, t.d. þegar um er að ræða framgang í starfi, fer skv. 14. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um tiltekin málefni starfsmanna stjórnvalda. *1. og 2. tölul.* tekur til allra starfsmanna er starfa í þágu opinberra aðila án tillits til þess hvort þeir teljist almennir starfsmenn, embættismenn eða stjórnendur en 3. tölul. tekur aðeins til æðstu stjórnenda. Tekur *1. tölul.* til upplýsinga um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn. *2. tölul.* tekur til upplýsinga um nöfn, starfssvið og föst launakjör starfsmanna. *3. tölul.* tekur til upplýsinga um áherslur og kröfur um árangur í starfi æðstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra. Þá er gert er ráð fyrir því að réttur til þess að fá upplýsingar um mál er varða viðbrögð við brotum á starfsskyldum starfsmanna taki einvörðungu til æðstu stjórnenda, sbr. 3. mgr. Við mat á því hvort um er að ræða æðstu stjórnendur hjá ríkinu má almennt ganga út frá því að um sé að ræða forstöðumenn ríkisstofnana. Er í því sambandi eðlilegt við nánari afmörkun að líta til fyrirmæla 2. tölul. og 5.–13. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Utan þeirrar upptalningar falla þó almennir lögreglumenn og sendifulltrúar í utanríkisþjónustunni. Til æðstu stjórnenda ber hér einnig að telja skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu, enda fara þeir alla jafna með stjórnunarheimildir gagnvart öðrum starfsmönnum í umboði ráðuneytisstjóra, 17. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum. Hvað varðar æðstu stjórnendur sveitarfélags þykir almennt mega hafa hliðsjón af fyrirmælum VI. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, sem taka gildi 1. janúar 2012, er fjallar um framkvæmdastjóra og aðra starfsmenn sveitarfélaga. Heimild til að veita upplýsingar skv. 3. mgr. er bundin við það að ekki séu liðin tvö ár frá því að ákvörðun um viðurlög eða önnur viðbrögð var tekin.

Í *1. tölul.* 2. mgr. er að finna sambærilega reglu og nú er að finna í 4. tölul. 4. gr. gildandi laga. Ekki þykir þó ástæða til þess að veita upplýsingar um heimili umsækjenda um opinbert

starf. Er orðalagið þannig samræmt orðalagi 3. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með hugtakinu starfsheiti er átt við heiti þess starfs sem viðkomandi gegnir á þeim tíma er hann sækir um starf. Þannig væri t.d. ekki nægjanlegt að tilgreina að umsækjandi væri lögfræðingur eða hagfræðingur, svo dæmi sé tekið, heldur bæri að tilgreina það starf sem hann gegnir, svo sem lögfræðingur hjá tilteknu fyrirtæki eða stofnun.

Í 2. *tölul.* 2. mgr. er vísað til þess að veita skuli upplýsingar um nöfn starfsmanna, starfs svið, og föst launakjör. Hér búa þau rök að baki að almenningur eigi að geta aflað sér vitneskju um starfsfólk sem ráðið hefur verið til þess að veita tiltekna opinbera þjónustu. Það stuðlar að eðlilegu aðhaldi almennings með því að hæft starfsfólk sé ráðið í opinbera þjónustu og fjárhagslegum útgjöldum vegna starfanna. Í samræmi við ummæli í lögskýringargögnum er fylgdu frumvarpi því sem varð að gildandi upplýsingalögum og framkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál er við það miðað að ekki skuli einvörðungu veita upplýsingar um föst laun opinberra starfsmanna heldur einnig veita aðgang að þeim einstaklingsbundnu samningum sem gerðir hafa verið við þá um önnur föst kjör þeirra, svo sem fasta yfirvinnu, akstursgjald o.fl.

Í 3. *tölul.* 2. mgr. er mælt fyrir um aðgang að upplýsingum um áherslur og árangur í starfi sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum um starfssamband æðstu stjórnenda. Hér er vísað til upplýsinga er fram koma í slíkum gögnum og varða starfsemi viðkomandi stofnunar, verksvið og áherslur í starfi stjórnenda þeirra og skipta þannig máli fyrir framkvæmd þjónustunnar. Ekki er átt við mat á frammistöðu einstaklinga. Mismunandi er hvernig slíkum upplýsingum er fyrir komið við skipun eða ráðningu einstakra stjórnenda. Við skipun forstöðumanna ríkisstofnana er almennt gert ráð fyrir því að fram komi í sérstöku erindisbréfi hverjar skulu vera áherslur í starfsemi stofnunar og annað er varðar framkvæmd þjónustunnar. Auk þess sem í sérstökum árangursstjórnarsamningum er mælt fyrir um samskipti forstöðumanns og ráðuneytis. Mismunandi getur einnig verið hvernig fjallað er um áherslur og árangur í ráðningarsamningum stjórnenda sveitarfélaga. Að svo miklu leyti sem slíkir samningar veita upplýsingar um atriði er geta haft þýðingu fyrir framkvæmd opinberrar þjónustu er ljóst að almenningur getur haft ríka hagsmuni af því að fá aðgang að slíkum upplýsingum. Upplýsingaréttur almennings getur þó undir vissum kringumstæðum sætt takmörkunum þegar um er að ræða undirbúning og framkvæmd verkefna þar sem stefnt er að ákveðnum markmiðum, t.d. um endurskipulagningu opinberrar þjónustu, og aðgangur að slíkum upplýsingum mundi skaða eða gera fyrirætlanir opinberra aðila að engu. Um takmarkanir á slíkum grundvelli fer þá eftir almennum reglum frumvarpsins. Enn fremur er í ákvæðinu mælt fyrir um rétt til upplýsinga um menntun viðkomandi æðstu stjórnenda.

Í 3. mgr. er að finna heimild til að afhenda upplýsingar um viðurlög sem æðstu stjórnendur hafa verið beittir tvö undangengin ár. Ekki þykir rétt að undanskilja alfarið aðgang almennings að slíkum upplýsingum, enda hvíla á stjórnendum opinberra stofnana ríkari skyldur en almennt gildir um aðra starfsmenn slíkra stofnana, sbr. t.d. 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, að því er varðar forstöðumenn ríkisstofnana. Ekki þykir þó rétt að ganga lengra en að binda þessa heimild við tvö ár aftur í tímann.

Vega þarf og meta í hverju tilfelli hvort vegi þyngra hagsmunir almennings af vitneskju um slík viðurlög eða hagsmunir viðkomandi starfsmanna af því að trúnaður ríki um slíkt. Sem dæmi má nefna að ekki verður séð að ríkir almannahagsmunir séu af því að gert sé uppskátt um áminningu sem stjórnandi hefur hlotið vegna áfengisneyslu í samanburði við hags-

muni viðkomandi starfsmanns af því að vera gefinn kostur á því að bæta ráð sitt án þess að eiga á hættu að vera um ókomna tíð stimplaður fyrir slíka háttsemi.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um aðgang að upplýsingum um stjórnendur og starfsmenn fyrirtækja í eigu opinberra aðila. Lagt er til að réttur til upplýsinga taki til upplýsinga um nöfn starfsmanna, þar á meðal stjórnenda og starfssvið þeirra. Aðgangur að upplýsingum um launakjör og menntun tekur aftur á móti aðeins til stjórnenda.

Í 5. mgr. ákvæðisins er tekið fram að réttur til upplýsinga skv. 2. og 4. mgr. sé til staðar jafnvel þótt þær sé ekki að finna í gögnum sem tilheyra tilteknu máli. Í þessu felst frávik frá þeirri afmörkun upplýsingaréttarins sem fram kemur í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Með vísan til þess hversu skýrlega upplýsingarétturinn er að öðru leyti afmarkaður í þessari frumvarpsgrein þykir ekki ástæða til að takmarka hann við gögn í fyrirliggjandi málum. Ef þær upplýsingar sem um ræðir eru fyrirliggjandi hjá viðkomandi vinnuveitanda, t.d. í bókhaldi eða annars konar skrá, þá ber samkvæmt þessu að afhenda þær. Af þessu leiðir engin skylda stjórnvalda til að búa til upplýsingar, en á hinn bóginn getur í þessu falist að stjórnvöld muni í einhverjum tilvikum þurfa að útbúa ný gögn sé umræddar upplýsingar ekki þegar að finna í aðgengilegum og afmörkuðum fyrirliggjandi gögnum. Til að taka af skarið um skörun þessa ákvæðis við ákvæði laga um persónuvernd skal hér sérstaklega tekið fram að þau lög haggja ekki rétti almennings til þeirra upplýsinga sem almenningur á skýran rétt til samkvæmt ákvæði þessu. Í þeirri afmörkun sem fram kemur í 7. gr. frumvarpsins felst í reynd að þegar er búið að taka nokkuð nákvæma afstöðu til þess hvað sé eðlilegt að verði opinbert um mállefni starfsmanna, að teknu tilliti til réttar þeirra til einkalífs. Á hinn bóginn koma ákvæði persónuverndarlaga vitaskuld til skoðunar þegar það álítaefni vaknar hvaða aðrar upplýsingar um málefni starfsmanna almenningur getur átt rétt á að kynna sér.

Um 8. gr.

Í 6. tölul. 6. gr. kemur fram að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til vinnugagna. Tilgangur með 8. gr. er að skilgreina með nánari hætti hvaða gögn teljast vinnugögn í þessu sambandi.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins teljast vinnugögn þau gögn sem stjórnvald, eða annar aðili sem lögin taka til, hefur ritað eða útbúið til eigin afnota við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls og ekki hafa verið afhent öðrum, eða einvörðungu hafa verið afhent eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu. Í þessu felst hin almenna skilgreining hugtaksins *vinnugagn*.

Stjórnvöldum er að lögum falið að taka ýmsar matskenndar ákvarðanir og móta tillögur um áætlanir eða aðrar aðgerðir. Þá getur verið að stjórnvöld þurfi að undirbúa ýmsar aðrar ákvarðanir, svo sem um samninga við einkaaðila. Oft geyma lög ekki að öllu leyti þau skilyrði sem þarf að fullnægja svo slíkar ákvarðanir verði teknar, eða þau sjónarmið eða markmið sem að skal stefnt. Þegar stjórnvöld standa frammi fyrir slíkum verkefnum verða þau iðulega að veita og meta ólík sjónarmið og velja svo á hvaða grundvelli úr máli skuli leyst. Af því leiðir að það tekur einatt einhvern tíma að móta afstöðu til fyrirliggjandi mála og á því tímabili kunna ólík sjónarmið að hafa mismunandi vægi og breytast, t.d. ef fram koma nýjar upplýsingar. Gögn sem til verða í slíku ferli þurfa ekki að endurspeglar réttilega að hvaða niðurstöðu er stefnt. Eðlilegt er því að stjórnvöldum sé heimilt að hafna aðgangi að þeim þótt stjórnvöldum sé einnig á grundvelli reglunnar um aukinn aðgang að gögnum heimilt að afhenda slík gögn, standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Þessi afmörkun á upplýsingaréttinum er í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga sem og ákvæði gildandi upp-

lýsingalaga og reyndar einnig reglur um upplýsingarétt í dönsku og norsku upplýsingalög-
unum.

Af orðalagi 1. mgr. 8. gr. leiðir að til að skjal teljist vinnugagn þarf almennt þremur skilyrðum að vera fullnægt. Gagn þarf þannig í reynd að vera undirbúningsgagn, það skal ritað eða útbúið af starfsmönnum stjórnvaldsins (eða lögaðilans) sjálfs og má ekki hafa verið afhent öðrum. Fyrsta skilyrðið þarfnast ekki sérstakra skýringa en er þó mjög þýðingarmikið við afmörkun hugtaksins. Í skilyrði númer tvö felst það m.a. að gögn sem útbúin eru af utan-
aðkomandi sérfræðingum, svo sem verktökum, fyrir stjórnvald teljast ekki til vinnugagna í skilningi 8. gr. frumvarpsins. Í þriðja skilyrðinu, þ.e. að gagn hafi ekki verið afhent öðrum, felst það m.a. að hafi skjal verið afhent einkaaðila eða stjórnvaldi t.d. með tölvupósti eða öðrum hætti, telst það almennt ekki lengur vinnugagn. Undantekningar eru þó gerðar á síðast-
greinda atriðinu.

Ljóst er af framangreindu að til að gagn geti talist vinnugagn skv. 1. mgr. 8. gr. þarf nokkuð þröngum skilyrðum að vera fullnægt. Í niðurlagi 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins, sem og 2. mgr. hennar, er hins vegar að finna ákvæði sem víkka í afmörkuðum tilvikum gildissvið undantekningarinnar. Í fyrsta lagi er í niðurlagi 1. mgr. kveðið á um að hafi skjal, sem fullnægir að öðru leyti skilyrðum ákvæðisins, einvörðungu verið afhent eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu þá missir það af þeirri ástæðu ekki stöðu sína sem vinnugagn í skilningi 5. tölul. 6. gr. Ýmsir eftirlitsaðilar hafa að lögum heimildir til að krefja stjórnvöld um afhendingu gagna í málum, þar á meðal um afrit af vinnugögnum. Hér getur reynt á beinar lagaskyldur stjórnvalda til að afhenda gögn, t.d. til Alþingis sjálfs, Ríkisendurskoðunar, umboðsmanns Alþingis eða annarra stjórnvalda en ráðherra. Í stjórnsýsluframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefur verið byggt á sambærilegri reglu.

Í 2. mgr. ákvæðisins eru síðan lagðar til fjórar nýjar reglur. Tillöguna má einkum rekja til þess hvernig íslenska stjórnsýslukerfið er upp byggt. Í 1. tölul. málsgreinarinnar er tekið fram að fari gagn á milli stjórnvalda í tengslum við það að eitt stjórnvald sinnir ritarastörfum eða sambærilegum störfum fyrir annað stjórnvald þá missir skjal ekki af þeirri ástæðu einni stöðu sína sem vinnuskjal. Raunhæft dæmi um tilvik sem falla undir þessa reglu eru þau tilvik þegar starfsmaður ráðuneytis sinnir ritarastörfum fyrir sjálfstæða úrskurðarnefnd. Almennt yrði þó að gera ráð fyrir að málaskrár þessara stjórnvalda væru aðskildar. Í 2. tölul. er tekið fram að gögn sem unnin eru af nefndum eða starfshópum sem stjórnvöld hafa sett á fót með formlegri ákvörðun og fastmótuðu hlutverki teljist vinnugögn, enda sé skilyrðum 1. mgr. ákvæðisins að öðru leyti fullnægt. Ef gögn sem unnin eru af slíkum nefndum eða starfshópum fullnægja skilyrðum 1. mgr. og er ekki miðlað út fyrir viðkomandi nefnd telst skjal vera vinnuskjal, þótt í slíkum hópi eigi sæti starfsmenn tilgreindra stjórnvalda eða utanaðkomandi aðilar. Það er skilyrði að viðkomandi nefnd sé sett á fót af stjórnvöldum til að sinna verkefnum sem teljast til stjórnsýslu, þar á meðal undirbúnings mála og stefnumótunar. Almennt ber að líta svo á að slíkar nefndir eða starfshópar sem falin eru stjórnsýsluverkefni, heyrir til stjórnsýslunnar. Með þessu ákvæði er hins vegar tekinn af vafi um stöðu slíkra nefnda og starfshópa gagnvart upplýsingalögum. Það er þó ávallt skilyrði að starfsemi nefndar eða starfshóps byggist á formlegum grundvelli, svo sem erindisbréfi og skipun þeirra sem þar sitja. Í því felst að reglan tekur ekki til óformlegs samstarfs stjórnvalda. Gott dæmi um nefndir af þessu tagi eru ráðherranefndir sem settar hafa verið á fót með formlegum hætti og eiga sér nú stoð í 9. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Í 3. tölul. kemur fram að þegar gögn sem berast milli aðila skv. 2. tölul. og stjórnvalda sem eiga starfsmenn í viðkomandi hópum og nefndum missa þau ekki stöðu sem vinnuskjal af

sjálft almennt nokkuð vítt forræði á því að ákveða engu að síður að veita að því aðgang á grundvelli heimildar skv. 11. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Ákvæði 9. gr. frumvarpsins er samhljóða 5. gr. gildandi upplýsingalaga. Hér er kveðið á um takmarkanir á upplýsingarétti almennings vegna einkahagsmuna einstaklinga, fyrirtækja og annarra lögaðila. Eins og fram kom í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins er á grundvelli þessarar reglu heimilt að undanþiggja tiltekin gögn upplýsingarétti ef í þeim er að finna upplýsingar sem eru þess eðlis að rétt þykir að þær fari leynt. Af því leiðir einnig að eftir atvikum kann að vera rétt að veita aðgang að hluta gagns sé slíkar upplýsingar aðeins að finna í hluta þess.

Eins og fram kemur í frumvarpi því sem síðan varð að gildandi upplýsingalögum er augljóst að óheftur aðgangur almennings að öllum gögnum sem falla undir upplýsingalög kynni að rjúfa friðhelgi manna og eða ganga gegn mikilvægum fjárhagslegum hagsmunum tiltekinnna lögaðila. Á hinn bóginn mundi það einnig takmarka upplýsingaréttinn mjög ef allar upplýsingar sem snerta einkahagsmuni einstaklinga eða lögaðila væru undanþegnar. Ekki er ástæða til að víkja frá þeirri stefnu sem mótuð var að þessu leyti með þeim lögum sem nú eru í gildi, enda kynni annað að ganga gegn stjórnarskrárvörðum rétti manna til einkalífs annars vegar og hins vegar eðlilegum og réttmætum hagsmunum fyrirtækja og annarra lögaðila af því að geta lagt grundvöll að viðskiptalegum ákvörðunum og gerningum.

Ákvæði 9. gr. frumvarpsins felur í sér nokkurs konar vísireglu um það hvenær rétt sé að halda leyndum upplýsingum um einkahagsmuni. Stjórnvaldi, eða öðrum aðila sem ákvörðun tekur á grundvelli laganna, er með öðrum orðum ætlað að vega og meta umbeðin gögn með tilliti til þess hvort upplýsingar sem þau hafa að geyma séu þess eðlis að rétt sé að undanþiggja þær aðgangi almennings. Við það mat verður að taka mið af því hvort upplýsingarnar séu samkvæmt almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi við allan þorra manna.

Erfitt er að tilgreina nákvæmlega þau sjónarmið sem stjórnvaldi er rétt að leggja til grundvallar við mat á því hvaða einkamálefni einstaklinga eru þannig vaxin að þau réttlæti undanþágu frá upplýsingarétti í hverju tilviki. Oft koma sérstakar reglur um þagnarskyldu í veg fyrir að aðgang megi veita að upplýsingum. Þegar þeim reglum sleppir má hafa í huga ýmis lagaákvæði sem sett hafa verið í sama augnamiði. Þannig er engum vafa undirorpið að viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd eru allar undanþegnar aðgangi almennings skv. 9. gr. Þar má t.d. nefna upplýsingar um litarhátt, kynþátt, stjórnmalaskoðanir og trúarbrögð, upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað, upplýsingar um kynlíf manna og heilsuhagi, lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun, svo og upplýsingar um félagsleg vandamál. Aðrar upplýsingar sem geta talist viðkvæmar samkvæmt almennum viðmiðum í íslenskum rétti kunna einnig að falla undir ákvæðið þótt þær teljist ekki viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt persónuverndarlögum. Hér undir geta til að mynda fallið upplýsingar um fjármál einstaklinga og upplýsingar sem lúta beinlínis að öryggi þeirra.

Undir 9. gr. geta fallið upplýsingar um hvort tiltekið mál er snertir ákveðinn einstakling *sé eða hafi verið til meðferðar*. Dæmi um slík tilvik væru t.d. upplýsingar um það hvort tiltekinn einstaklingur hafi lagt fram umsókn um leyfi til að ættleiða barn, umsókn um fjárhagsaðstoð frá félagsmálastofnun eða umsókn um föstureyðingu.

Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um fjárhagsmálefni einstaklinga. Þannig er t.d. almennt óheimilt að veita upplýsingar um tekjur og fjárhagsstöðu einstaklinga nema það byggist á sérstakri lagaheimild.

Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Þannig er óheimilt að veita upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Hér skiptir miklu að lagt sé mat á tilvik hverju sinni með hliðsjón af hagsmunum þess lögaðila sem upplýsingar varða. Við matið vegast almennt á hagsmunir viðkomandi lögaðila af því að upplýsingum sé haldið leyndum og þeir mikilvægu hagsmunir að upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna séu aðgengilegar almenningi. Þegar lögaðilar gera samninga við opinbera aðila, þar sem ráðstafað er opinberum hagsmunum, getur þetta sjónarmið haft mikið vægi við ákvörðun um aðgang að upplýsingum.

Lögin byggjast á því sjónarmiði að sá sem upplýsingar varðar telst ekki aðili máls, a.m.k. í þeim tilvikum sem beiðni um aðgang fellur undir ákvæði II. kafla þeirra. Aðili að máli samkvæmt upplýsingalögum er sá sem biður um upplýsingar. Ákvörðun er tekin um rétt hans til aðgangs að viðkomandi upplýsingum. Hins vegar er það eðlileg framkvæmd að sá sem upplýsingar varðar fái eftir atvikum vitneskju um það að óskað hafi verið aðgangs að þeim. Slíkt kann einnig að vera mikilvægt í því skyni að upplýsa málið með fullnægjandi hætti. Því er lagt til í 17. gr. að áður en tekin er ákvörðun um aðgang að gögnum sem varða einkahagsmuni geti stjórnvald, eða sá sem hefur beiðni til afgreiðslu, skorað á þann sem upplýsingar varðar að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að njóta leyndar. Veita skal frest í sjö daga til að svara erindinu. Liggi afstaða viðkomandi fyrir, t.d. í tilefni af meðferð annars máls eða ef niðurstaða liggur í augum uppi, kann þó að vera óþarft að leita slíkrar afstöðu viðkomandi.

Ljóst er að ef sá sem upplýsingar varðar samþykkir að umbeðnar upplýsingar séu veittar stendur 9. gr. almennt ekki í vegi fyrir upplýsingagjöf. Sama er ef slíkt samþykki er gefið fyrirfram. Í ljósi þess að samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að veita upplýsingarnar verður þó að gera ríkar kröfur til þess að samþykki sé skýrt og ótvírætt.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er fjallað um þá almannahagsmuni sem réttlætt geta að aðgangur almennings að gögnum sé takmarkaður. Samsvarandi ákvæði er í 6. gr. gildandi laga og hefur það ekki valdið erfiðleikum í framkvæmd. Um skýringu ákvæðisins vísast til athugasemda sem fylgdu nefndri 6. gr. gildandi upplýsingalaga. Um skýringu 6. tölul. 10. gr. vísast þó til athugasemda sem fylgdu 18. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál.

Með orðalaginu „þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast“ er vísað til þess að beiðni um upplýsingar verður ekki synjað, hvorki í heild né að hluta, nema aðgangur almennings að upplýsingum muni skaða einhverja af þeim almannahagsmunum sem tilgreindir eru í ákvæðinu. Þessir hagsmunir eru tæmandi taldir, en hver töluliður sætir sjálfstæðri skýringu með tilliti til eðlis þeirra upplýsinga sem um ræðir.

Heimild 10. gr. til að takmarka aðgang almennings og fjölmiðla að gögnum er bundin því skilyrði að gögnin sjálf hafi að geyma upplýsingar um þá hagsmuni sem njóta eiga verndar. Ef í gögnunum er jafnframt að finna upplýsingar sem ekki snerta þessa hagsmuni er stjórnvaldi almennt skylt að veita aðgang að þeim hluta þeirra, sbr. 7. gr.

Um 1. tölul. Með upplýsingum um öryggi ríkisins er eingöngu vísað til hinna veigamestu hagsmuna sem tengjast því hlutverki ríkisvaldsins að tryggja öryggi ríkisins inn á við og út á við. Upplýsingar um skipulag löggæslu, landhelgisgæslu, almannavarna og útlendingaeftirlits geta fallið hér undir. Í þessu sambandi skal og áréttað að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að lögin gildi ekki um rannsókn eða saksókn í opinberu máli.

Við túlkun á ákvæðinu verður að hafa í huga að því er ætlað að vernda mjög þýðingarmikla hagsmuni. Ef upplýsingar þeim tengdar berast út getur það haft afdrifaríkar afleiðingar. Þess vegna verður að skýra ákvæðið tiltölulega rúmt. Með upplýsingum um varnarmál er þannig m.a. átt við upplýsingar um áætlanir og samninga um varnir landsins, svo og við framkvæmdir á varnarsvæðum. Það er þó skilyrði fyrir því að takmarka megi aðgang að gögnum, með vísan til þessa ákvæðis, að sýnt sé fram á hættu gagnvart *íslenskum* hagsmunum. Ákvæðið tekur því aðeins til upplýsinga um innlend varnarmál, en 2. tölul. tekur til upplýsinga um alþjóðleg varnarmál og varnarmál erlendra ríkja. Oft kunna íslenskir og erlendir hagsmunir þó að falla saman að þessu leyti.

Um 2. tölul. Ákvæðið á við samskipti íslenska ríkisins við erlend ríki og fjölþjóðastofnanir, hvort sem þau eru af pólitískum, viðskiptalegum eða öðrum toga. Þeir hagsmunir sem hér er verið að vernda eru tvenns konar. Annars vegar er verið að forðast að erlendir viðsemjendur fái vitneskju um samningsmarkmið og samningsstöðu okkar Íslendinga. Hins vegar er verið að tryggja góð samskipti og gagnkvæmt traust í skiptum við önnur ríki, þar á meðal innan þeirra fjölþjóðlegru stofnana sem Ísland er aðili að.

Vegna fyrrgreinds skilyrðis um mikilvæga almannahagsmuni verður beiðni um upplýsingar um samskipti við erlend ríki og fjölþjóðastofnanir ekki synjað nema hætta sé á tjóni af þessum sökum. Í ljósi þess að hér er oft um mjög veigamikla hagsmuni að ræða er ljóst að varfærni er eðlileg við skýringu á ákvæðinu.

Með erlendum ríkjum er átt við öll erlend ríki, jafnt þau sem Ísland hefur viðurkennt sem og önnur. Með fjölþjóðlegum stofnunum er átt við stofnanir að þjóðarétti sem einstök ríki eiga aðild að. Í dæmaskyni má nefna Sameinuðu þjóðirnar, Atlantshafsbandalagið (NATO), Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA), Evrópusambandið, Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnun Evrópu (OECD) og Alþjóðdagjaldeyrissjóðinn, auk stofnana sem heyra undir þessa aðila, svo sem Mannvirkjasjóð Atlantshafsbandalagsins, Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), svo nokkur dæmi séu tekin. Ef vafi leikur á því hvort fjölþjóðleg stofnun fellur undir ákvæði þessa töluliðar ber að skoða þær samþykktir sem stofnunin starfar eftir og hvernig tengslum íslenska ríkisins við hana er háttáð.

Með 2. másl. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er tryggt að skuldbindingar um þagnarskyldu, sem íslenska ríkið hefur gengist undir að þjóðarétti, haldi gildi sínu þótt frumvarp þetta nái fram að ganga.

Um 3. tölul. Ákvæðið, sem er nýmæli, vísar til efnahagslega mikilvægra hagsmuna ríkisins. Rétt er að hafa í huga að ákvæði 3. tölul. tengist 4. og 5. tölul. þessa ákvæðis, en þau ákvæði taka hins vegar almennt á vernd afmarkaðri tilvika eða hagsmuna fremur en ákvæði 3. tölul. Undir þessa undanþágu falla upplýsingar um fjármál ríkisins og efnahagsmál. Þetta eru þó ekki hvaða upplýsingar sem er heldur einvörðungu þær sem talist geta varðað mikilvæga hagsmuni ríkisins, eins og t.d. fjármálastöðugleika eða upplýsingar eru þess eðlis að afhending þeirra og birting gæti skaðað fjárhag eða efnahag ríkisins. Þá er að sjálfsögðu til viðbótar hið almenna skilyrði að mikilvægir almannahagsmunir krefjist þess að aðgangur sé takmarkaður.

Um 4. tölul. Markmiðið með þessu frumvarpi er meðal annars að gefa almenningi og fjölmiðlum tækifæri á að fá vitneskju um það hvernig opinberum fjármunum er varið. Óheftur réttur til upplýsinga getur á hinn bóginn skaðað samkeppnis- og rekstrarstöðu opinberra stofnana og fyrirtækja í þeim tilvikum þegar hið opinbera þarf að keppa á markaði við einkaaðila sem ekki eru skyldugir til að gefa upplýsingar um stöðu sína. Af þessum sökum er lagt til að takmarkaður verði aðgangur að upplýsingum um viðskipti hins opinbera þegar svona háttar til.

Meginsjónarmiðið að baki þessu ákvæði er að opinber aðili eigi að standa jafnfætis öðrum samkeppnisaðilum í viðskiptum, hvorki betur né verr. Athuga verður þó í þessu sambandi að í sumum tilvikum eru fyrir hendi skýrar reglur um skyldu stjórnvalda til þess að veita upplýsingar í tengslum við viðskipti, sbr. lög nr. 65/1993, um framkvæmd útboða. Ákvæðið er sem fyrr segir einskorðað við þá stöðu þegar opinberir aðilar eru í samkeppni við aðra aðila. Ákvæðinu verður því ekki beitt þegar hið opinbera starfar í skjóli einkaréttar eða ef opinber aðili er einn um rekstur þótt einkaréttar njóti ekki við.

Um 5. tölul. Markmið þessa ákvæðis er að hindra að nokkur geti aflað sér á ótilhlýðilegan hátt vitneskju um fyrirhugaðar ráðstafanir á vegum hins opinbera. Með ráðstöfunum á vegum ríkis og sveitarfélaga er m.a. átt við fyrirhugaðar ráðstafanir í fjármálum, svo sem aðgerðir í gjaldeyrismálum, skattamálum, tollamálum og öðrum málum er varða tekjuöflun hins opinbera. Ákvæði þetta getur þannig í sumum tilvikum verndað sömu hagsmuni og ákvæði 3. tölul. Hér undir falla einnig ráðstafanir sem ætlað er að tryggja öryggi, svo sem fyrirhugaðar eftirlitsaðgerðir lögreglu og annarra yfirvalda í þágu umferðaröryggis. Enn fremur er heimilt samkvæmt þessum tölulið að takmarka aðgang almennings að gögnum sem lúta að fyrirhuguðum ráðstöfunum í kjaramálum starfsmanna ríkis og sveitarfélaga til þess að tryggja jafnræði í kjarasamningum hins opinbera og viðsejenda þess. Undanþágunni verður einnig beitt í tengslum við hagræðingu og breytingu í rekstri opinberra stofnana og fyrirtækja. Með prófum er átt við hvers konar prófraunir sem opinberir aðilar standa fyrir. Augljóst er að eigi próf að geta gefið óvilhalla niðurstöðu er nauðsynlegt að halda öllum prófgögnum leyndum áður en það er þreytt. Ekki er aðeins um að ræða próf í hefðbundnum menntastofnunum heldur einnig próf fyrir ökumenn, flugmenn o.s.frv.

Ákvæðið gerir ráð fyrir því að stjórnvald meti sjálfstætt í hverju tilviki hverjar afleiðingar það hefði ef ljóstrað yrði upp um fyrirhugaðar ráðstafanir. Séu líkur á því að árangur skerðist, þótt ekki sé nema að litlu leyti, mundi stjórnvaldi að öllu jöfnu vera heimilt að synja um að veita umbeðnar upplýsingar á grundvelli þessa ákvæðis. Þegar þær ráðstafanir eru afstaðnar sem 5. tölul. tekur til er almenningi heimill aðgangur að gögnunum nema aðrar takmarkanir samkvæmt lögnum eigi við, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Með vísun til annarra takmarkana samkvæmt lögnum er vísað til þess að þau kunni að innihalda upplýsingar um einkamálefni manna eða önnur atriði sem leynt eiga að fara af öðrum ástæðum en 10. gr. frumvarpsins tekur til.

Um 6. tölul. Ákvæði 6. tölul. 10. gr. er samhljóða 5. tölul. 6. gr. gildandi upplýsingalaga, sbr. breytingu á þeim lögum sem gerð var með lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, hafi þau að geyma upplýsingar um umhverfismál, enda geti birting haft alvarleg áhrif á vernd þess hluta umhverfisins sem upplýsingarnar varða, t.d. heimkynni fágætra tegunda lífvera, steinda, steingervinga og bergmyndana. Ákvæðið er byggt á h-lið 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2003/4/EB frá 28. janúar 2003 um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og niðurfellingu á tilskipun ráðsins

90/313/EB, en hún var tekin inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 123/2003 26. september 2003. Á grundvelli ákvæðisins er t.d. heimilt að undanþiggja upplýsingar um varpstöðvar fágætra fugla ef hætta er talin á að upplýsingarnar verði notaðar til lögbrota, svo sem ólögmaðrar eggjatöku. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins má veita aðgang að slíkum upplýsingum þegar ekki er lengur ástæða til að ætla að miðlun upplýsinganna geti haft skaðleg áhrif á umhverfið.

Um 11. gr.

Í 3. mgr. 3. gr. gildandi upplýsingalaga er kveðið á um heimild til þess að veita almenningi aðgang að gögnum, umfram lagaskyldu. Ákvæðið er í samræmi við þau ólögfestu sjónarmið að stjórnvöld hafi oft heimild til þess að veita bæði aðila máls og almenningi rýmri aðgang að upplýsingum en leiðir af beinum rétti þessara aðila lögum samkvæmt enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Á því er t.d. byggt að hægt sé að veita aukinn aðgang að gögnum vegna vísindalegra rannsókna, fjölmiðlunar eða í öðrum svipuðum tilgangi. Regla þessi hefur í íslenskum rétti verið nefnd reglan um aukinn aðgang að gögnum og á sér samsvörun í norsku upplýsingalögunum (n. meirinnssyn) og í dönsku upplýsingalögunum (d. mer-offentlighed). Mikilvægt er einnig að hafa í huga að regla 11. gr. frumvarpsins um aukinn aðgang að gögnum byggist á ólögfestri reglu um heimild stjórnvalda til að veita almenningi aðgang að upplýsingum umfram skyldu. Þannig segir m.a. eftirfarandi skýringum við ákvæði 3. gr. í frumvarpi því sem varð að gildandi upplýsingalögum, nr. 50/1996:

„Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 13. október 1995 í málinu nr. 1097/1994 og frá 2. nóvember 1995 í málinu nr. 1359/1995 er bent á að almennt hafi verið út frá því gengið að stjórnvöld hafi heimild til þess að veita bæði aðila stjórnsýslumáls og almenningi rýmri aðgang að upplýsingum en leiðir af beinum rétti þessara aðila lögum samkvæmt, enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Með 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er lagt til að þessi óskráða réttarregla verði sett í lög.

Meginregla 1. mgr. 3. gr. svarar því aðeins hvenær stjórnvaldi er skylt að veita aðgang að gögnum, sem 2. mgr. sömu greinar tekur til, með þeim takmörkunum sem greinir í 4.–6. gr. Ákvæðið stendur því ekki í vegi að veittur sé rýmri aðgangur að gögnum en þar er gert ráð fyrir. Þetta er í samræmi við fyrrnefnda meginreglu svo og það sjónarmið að ákvæði frumvarpsins geri aðeins lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar.“

Í tengslum við beitingu reglunnar um aukinn aðgang að gögnum er rétt að hafa í huga að mikla þýðingu hefur hvort mál snertir einkahagsmuni eða almannahagsmuni. *Án samþykkis* þess einstaklings eða lögaðila sem í hlut á yrði almenningi ekki veittur aukinn aðgangur að einka- eða fjárhagsmálefnum sem sanngjarn er og eðlilegt að leynt fari. Snerti mál opinbera hagsmuni getur aftur á móti það stjórnvald, eða annar till þess bær aðili, ákveðið að veita almenningi aukinn aðgang að gögnum, standi ákvæði um þagnarskyldu því ekki í vegi. Eins og fram kemur í lok greinarinnar er heimild til að veita rýmri aðgang að gögnum máls háð því að ákvæði laga um þagnarskyldu standi því ekki í vegi. Öll þagnarskylduákvæði í lögum og lögleg fyrirmæli byggð á þeim ganga því framur heimildarákvæðinu í 3. mgr.

Í 1. mgr. 11. gr. er meginreglan um aukinn aðgang að gögnum lögfest. Hún tekur jafnt til allra sem undir gildissvið laganna falla. Í gildandi upplýsingalögum er ekki kveðið á um skyldu stjórnvalda til að rökstyðja það sérstaklega af hverju ekki var talin ástæða til að beita reglunni um aukinn aðgang að gögnum þegar beiðnum er synjað. Í 2. mgr. 11. gr. er hins vegar lagt til að slík skylda verði lögbundin gagnvart stjórnvöldum, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Í því felst að þegar stjórnvald afgreiðir beiðni um aðgang að gögnum og synjar um

aðgang, þá skal í rökstuðningi jafnframt taka afstöðu til þess af hverju ekki var talið tilefni til að beita heimildinni um aukinn aðgang í því tilviki. Í því felst í reynd að viðkomandi stjórnvaldi ber, áður en synjað er um aðgang að gögnum sem ekki er með beinum hætti skylt að synja um aðgang að, ávallt að sig þeirrar spurningar hvort eitthvað standi því í vegi að upplýsingarnar séu veittar, þ.m.t. að hluta, og láta aðila máls í té útskýringu á því hver afstaðan er. Er það í samræmi við bæði norskan og danskan rétt. Ljóst er að þessar breytingar gefa reglunni um aukinn aðgang að gögnum (d. meroffentlighed) mun meira vægi en gildandi lög gera. Ástæða þess að umrædd skylda er einvörðungu látin ná til stjórnvalda skv. 1. mgr. 2. gr. en ekki lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera er sú að hér er um að ræða nýmæli. Rétt er að ganga ekki of langt í fyrstu við innleiðingu þessarar skyldu, auk þess sem rétt er talið að veita stjórnvöldum og eftirlitsaðilum færi á að móta nánar inntak hennar áður en hún er einnig yfirfærð á einkaréttarlega aðila. Tekur 2. mgr. 11. gr. til synjana stjórnvalda um aðgang að gögnum á grundvelli 2.–6. tölul. 6. gr. og 10. gr.

Um 12. gr.

Samkvæmt 12. gr. eru takmarkanir skv. 6.–10. gr. tímabundnar. Uppbygging ákvæðisins er með þeim hætti að fyrst í 1. tölul. 1. mgr. kveðið á um brottfall takmarkana varðandi tiltekna flokka gagna þegar 15 ár eru liðin frá því að þau urðu til. Er hér um verulega styttingu tíma að ræða frá því sem er í gildandi lögum þar sem 30 ár eru meginreglan. Við undirbúning frumvarpsins var sérstaklega skoðað hvernig málum er háttað varðandi aðgang að ríkisstjórnargögnum í nágrannalöndum. Þar gilda hliðstæðar reglur og hér hafa verið í gildi á þá lund að trúnaður ríkir um þau gögn í töluvert langan tíma eftir tilurð þeirra, sjá nánar II. kafla athugasemda hér að framan. Einnig tekur 15 ára reglan samkvæmt frumvarpinu til gagna sem útbúin eru af sveitarfélögum, samtökum þeirra og stofnunum í þeim tilgangi sem tilgreindur er í 2. tölul. 6. gr. og þykir eðlilegt að sama gildi um þau og ríkisstjórnargögnin, bréfastípti við sérfróða aðila til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað, en almennt má telja að þegar 15 ár séu liðin sé ekki lengur þörf á að vernda slík gögn. Þá tekur 15 ára reglan einnig til vinnugagna skv. 6. tölul. 6. gr., sbr. 8. gr. frumvarpsins, enda má ganga út frá því að þannig sé hæfilegt tillit tekið til hagsmuna stjórnsýslunnar af því að fá að sinna undirbúningi stefnumótunar og ákvarðanatöku án þess að þau gögn verði afhendingarskyld og eftir avikum opinber fyrir en að vissum tíma liðnum. Enn styttri frestur í því efni mundi skapa hættu á að stjórnvöld mundu síður skrá upplýsingar og halda þeim til haga í málaskrá. Í ákvæðinu er minnt á sérreglu 4. mgr. 7. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, þar sem segir að hljóðritanir ríkisstjórnarfundna skuli gerðar opinberar eftir 30 ár frá fundi.

Samkvæmt 2. tölul. fellur takmörkun á aðgangi að gögnum sem falla undir 4. tölul. 6. gr., þ.e. gögn sem stjórnvald aflar frá sérfróðum aðila til undirbúnings lagafrumvarps, brott jafn-skjótt og frumvarp hefur verið lagt fyrir Alþingi, enda eigi aðrar takmarkanir samkvæmt lögum þessum ekki við. Óþarft er talið að láta þessa takmörkun gilda í 15 ár, þrátt fyrir að mikilvægt sé að veita stjórnvöldum svigrúm það sem í þessari takmörkun felst að öðru leyti.

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. ákvæðisins falla takmarkanir skv. 5. tölul. 10. gr. brott jafn-skjótt og þeim ráðstöfunum sem um var að ræða er lokið eða þær komnar til framkvæmda, og skv. 3. tölul. falla takmarkanir skv. 6. tölul. 10. gr. brott þegar ekki eru lengur fyrir hendi þeir hagsmunir sem viðkomandi ákvæði er ætlað að vernda.

Meginreglan um brottfall takmarkana birtist síðan í 2. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt henni fer um þá þætti eftir ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands. Þar verða settar sérstakar

reglur um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Í því felst að beiðnir um aðgang að gögnum verða afgreiddar á grundvelli þeirra laga og þeirra reglna um aðgangsrétt sem þar koma fram, eftir að 30 ár eru liðin frá tilurð þeirra. Í reynd felur sú regla í sér að stærstur hluti takmarkana samkvæmt upplýsingalögum fellur brott. Eftir standa þó takmarkanir á aðgangi að gögnum sem varða einkahagsmuni. Meginreglan um upplýsingar sem varða einkahagsmuni verður sú að takmarkanir skuli standa í 80 ár frá tilurð gagns, en þó lengur um viðkvæmar upplýsingar um heilsuhagi. Í 36. gr. frumvarpsins eru gerðar tillögur um viðeigandi breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands.

Um 13. gr.

Ákvæði II. kafla frumvarpsins fjalla um almennan aðgang að upplýsingum, þ.e. rétt almennings til aðgangs að gögnum þegar hann óskar eftir þeim. Efnisreglur frumvarpsins um upplýsingarétt er því fyrst og fremst að finna í þessum kafla. Eins og fram er komið er með frumvarpi þessu stefnt að því að efla og styrkja upplýsingarétt almennings. Það er gert m.a. með tilslökun á tilgreiningarreglunni svonefndu, sbr. 15. gr. frumvarpsins, en einnig með vikkun á gildissviði laganna eins og ráða má af 2. og 3. gr. Að sama skapi felast í ákvæðum frumvarpsins tillögur um auknar skyldur stjórnvalda. Vegna örra tækniframfara og betra skipulags á málaskrár en áður er það ekki talið varhugavert, með tilliti til stjórnsýslunnar, að ráðast í slíkar breytingar. Á hinn bóginn felur frumvarpið ekki í sér mjög róttækar breytingar að því leyti að upplýsingaréttur almennings er áfram, í meginatriðum, afmarkaður við gögn tiltekinna mála og háður tilteknum takmörkunum sem lýst er í 6.–10. gr.

Mikilvægt er að unnið sé að framþróun upplýsingaréttarins með það að markmiði að auka rétt almennings til upplýsinga. Að þessu má vinna með margvíslegum hætti. Hér skal í dæmaskyni nefna þrjú atriði sem ætla má að væru til þess fallin að efla þennan rétt. Í fyrsta lagi má telja aðkallandi að unnið sé að því að opna fyrir möguleika og rétt almennings til aðgangs að upplýsingum úr gagnagrunnum og skrár sem stjórnvöld halda og nýta í störfum sínum. Í því sambandi koma ýmsar aðferðir til greina. Í ákveðnum tilvikum kann að vera eðlilegt að opna gagnagrunna fyrir almenningi, m.a. til þess að hægt sé að endurnota þær upplýsingar sem þar er að finna til hagsbóta og framleiðsluaukningar í samfélaginu í heild. Í öðrum tilvikum kann að vera eðlilegt að leggja á stjórnvöld skyldur til að vinna úr gagnagrunnum ákveðnar grunnupplýsingar sem almenningur geti síðan átt aðgang að. Í öðru lagi getur það verið mikilvægt skref að stjórnvöldum verði í auknum mæli gert skylt að upplýsa borgarana með almennum hætti um starfsemi sína og stefnumótun, m.a. með útgáfu skýrslna, tölfræðilegra gagna og matsgerða. Slíkt er ekki aðeins til þess fallið að styðja við möguleika borgaranna til þátttöku í lýðræðislegri umræðu og aðhaldi við störf stjórnvalda, heldur má einnig ætla að slík útgáfa og upplýsingagjöf stuðli almennt að betri vinnubrögðum stjórnsýslunnar. Í þriðja lagi má telja æskilegt, til framtíðar, að stjórnvöld birti opinberlega með rafrænum hætti sem mest af þeim gögnum sem þau búa yfir. Þetta á við um ýmsar af þeim upplýsingum sem fyrir liggja í gagnagrunnum og skrár sem stjórnvöld halda og áður var vikið að, en einnig má telja æskilegt að unnið sé að því að gera aðgengileg með rafrænum hætti yfirlit yfir mál sem stjórnvöld hafa til meðferðar og þau gögn sem þeim tilheyrja.

Við undirbúning þessa frumvarps hefur athyglinni sérstaklega verið beint að því álitamáli hvort rétt væri að skylda stjórnvöld til að birta opinberlega, að eigin frumkvæði, málaskrár og gögn sem þeim tengjast. Norðmenn hafa að hluta til farið þessa leið á grundvelli heimildarákvæðis í norskum upplýsingalögum. Niðurstaða ítarlegrar umræðu við gerð þessa frumvarps var að leggja ekki til lögfestingu almennrar reglu um skyldu stjórnvalda til að birta

opinberlega lista yfir mál eða málskjöl sem þau hafa undir höndum. Talið var að íslensk stjórnsýsla væri ekki búin undir svo viðamiklar breytingar á starfsháttum. Kemur þar fyrst og fremst tvennt til. Í fyrsta lagi er brýnt að stjórnvöld kortleggi með tiltölulega nákvæmum hætti þau málaskrárkerfi sem eru í notkun áður en slíkar skyldur eru lagðar á stjórnvöld. Að því leyti sem slík kerfi henta ekki til slíkrar opinberrar birtingar yrði jafnframt að leggja í vinnu við gerð nýs hugbúnaðar eða skipta út hugbúnaði. Ljóst er að stjórnvöld nota að einhverju marki málaskrárkerfi sem ekki eru að öllu leyti til þess fallin að gera upplýsingar úr þeim opinberar. Í öðru lagi fylgja veruleg vandkvæði álitamálum um það hvernig skuli farið með trúnaðarupplýsingar, bæði þær sem lúta að einkalífi manna og öryggi ríkisins eða almennings. Við úrlausn þeirra álitamála virðast fyrst og fremst tvær leiðir koma til greina. Önnur leiðin felur í sér að stjórnvöldum yrði, á grundvelli sambærilegra matskenndra reglna og nú er að finna í upplýsingalögum, falið það hlutverk að meta hvort tiltekið mál eða skjal skuli fara á hinn opinbera lista. Slíkt mat þyrfti þá að fara fram í hvert sinn sem mál er stofnað, eða skjal skráð í málaskrá stofnunar. Slík leið er vart raunhæf ein og sér. Hún mundi kalla á mjög mikla vinnu af hálfu starfsmanna stjórnsýslunnar auk þess sem ákveðin hættu er á að hún næði ekki tilgangi sínum þar sem of mörg mál yrðu flokkuð sem trúnaðarmál og mundu þar með falla utan við upplýsingarétt almennings. Hin leiðin felst í því að settar yrðu ítarlegar reglur um það hvaða upplýsingar mætti gera opinberar með þessum hætti. Mat stjórnvalda á því hvaða gögn eða mál mætti gera opinber samkvæmt framangreindu yrði þá afmarkaðra. Vætanlega yrði þó ekki hjá því komist að fela stjórnvöldum eitthvert mat um þessi atriði. Gallinn er hins vegar sá að þær reglur sem um er að ræða yrðu að vera mjög ítarlegar til þess að þær næðu tilgangi sínum, auk þess sem setja yrði að einhverju marki mismunandi reglur um mismunandi svið stjórnsýslunnar. Verkefni stjórnvalda eru mjög fjölbreytt og reglusetning af þessu tagi yrði mjög umfangsmikil. Benda má á að slíkt kerfi er að hluta til viðhaft í Svíþjóð. Upplýsingalöggjöf þar í landi er nákvæm og slíkar reglur verða vart innleiddar nema um tiltekna málaflokka eða svið stjórnsýslunnar. Það á því ekki við að gera tillögur um slíkar reglur í upplýsingalögum sem mynda almennar starfsreglur stjórnvalda.

Þrátt fyrir framangreint er mikilvægt að stuðla að því að stjórnvöld gæti að því, að eigin frumkvæði, að upplýsa um þau viðfangsefni sem þau sinna á hverjum tíma, án þess þó að gengið sé gegn friðhelgi einkalífs eða mikilvægum almannahagsmunum. Af þeirri reglu sem fram kemur í 11. gr. þessa frumvarps, um aukinn aðgang að gögnum, og þeirri ólögfestu reglu sem býr að baki ákvæðinu, leiðir að stjórnvöld geta að eigin frumkvæði ákveðið að birta opinberlega umtalsvert af þeim upplýsingum sem þau búa yfir, enda standi ákvæði laga um þagnarskyldu og persónuvernd því ekki í vegi. Með ákvæði 13. gr. frumvarpsins er hins vegar stefnt að því að gera stjórnvöld meðvitaðri um þá möguleika sem eru fyrir hendi um birtingu upplýsinga og jafnframt að tryggja að unnið verði að því með markvissum hætti að leitað verði leiða til að auka upplýsingarétt almennings, m.a. með þær þrjár leiðir í huga sem að framan voru nefndar.

Í 1. mgr. felst sú stefnumörkun að stjórnvöld skuli leitast við að veita almenningsi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með útgáfu skýrslna, samantekta um mikilvæg verkefni eða með birtingu annarra gagna. Oft og tíðum verður að ætla að almenningsur hafi ekki síður þörf fyrir slíkar almennar upplýsingar og samantektir um störf stjórnsýslunnar heldur en aðgang að gögnum einstakra mála. Almenn upplýsingagjöf af þessu tagi ryður þó engan veginn úr vegi þeim sjónarmiðum sem búa að baki reglum um aðgang almennings að gögnum einstakra mála. Í 2. mgr. er mörkuð sú stefna að stjórnvöld skuli

leitast við að gera skrár yfir einstök mál sem þau hafa eða hafa haft til meðferðar, lista yfir gögn þeirra mála og málgögnin sjálf, aðgengileg með rafrænum hætti. Jafnframt er í 2. mgr. lagt til að stjórnvöld skuli leitast við að veita almenningi opinn rafrænan aðgang að skráum og gagnagrunnum, þar sem það getur átt við. Þetta verður þó að gerast án þess að birting gangi gegn öðrum hagsmunum. Styðjast þessar reglur við þau sjónarmið sem að framan er lýst.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherra skuli árlega gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd upplýsingalaga og framþróun upplýsingaréttarins. Í slíkri skýrslu þyrfti að koma fram tölfræði um beiðnir um aðgang, málsmeðferðartíma hjá stjórnvöldum og störf úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í skýrslunni komi jafnframt fram stefnumörkun til fimm ára sem unnin skal í víðtæku samráði um það hvernig stjórnvöld geti sem best lagað störf sín og upplýsingagjöf að þörfum lýðræðislegs samfélags fyrir vandaðar og áreiðanlegar opinberar upplýsingar. Gera má ráð fyrir að meginatriði slíkrar stefnumörkunar felist í markmiðum og áætlunum um það hvernig stjórnvöld ætli að framfylgja skyldum sínum samkvæmt 1. og 2. mgr. ákvæðisins, en einnig er hér opið fyrir aðrar leiðir og tæki sem nýtt verða til framþróunar upplýsingaréttar almennings. Að mati forsætisráðuneytisins er þetta raunhæfari leið heldur en sú sem lögð var til í álitu meiri hluta allsherjarnefndar að kveða strax á um afdráttarlausa skyldu stjórnvalda til að birta málaskrár og lista yfir gögn mála á vefsíðum sínum. Slíkt þarfnast mikils undirbúnings og einungis fá ríki hafa gengið svo langt. Norðmenn hafa nýlega opnað vefsvæði með aðgangi að innsendum og útsendum erindum. Var það vefsvæði lengi í undirbúningi og var gildistöku frestað ítrekað áður en svæðið var opnað á árinu 2010. Ljóst er að íslensk stjórnvöld eru ákaflega misjafnlega í stakk búin til að stíga slíkt skref. Nauðsynlegt er að fara vel yfir stöðuna og standa skipulega að málum. Einnig þarf að huga vel að kostnaðarhliðinni. Þróa þarf tæknibúnað til að halda utan um slíka birtingu málaskrár, gagnalista og gagnanna sjálfra. Þá má einnig gera ráð fyrir að slík birting leiði til stóraukinna fyrirspurna almennings um aðgang að gögnum sem felur einnig í sér aukinn kostnað í mannafla. Það er jafnljóst að mati ráðuneytisins að þetta er framtíðin og mun fela í sér byltingu í aðgangi að gögnum stjórnsýslunnar. En nauðsynlegt er að innleiða breyttar reglur með skipulegum, varfærnnum hætti.

Skylda um stefnumörkun um upplýsingarétt felur í sér að stjórnvöld þurfa að hugsa upplýsingarétt almennings með víðari hætti en þannig að hann lúti einvörðungu að því að gera fyrirbyggjandi upplýsingar og gögn aðgengileg. Stjórnvöld þurfi líka að huga að því hvar séu glöppur í upplýsingaframbóði hins opinbera, til dæmis söfnun tölfræði um starfsemi hins opinbera og árangur opinberra verkefna og þjónustu og nýtingu opinbers fjármagns. Vandaðar upplýsingar af því tagi eru forsenda þess að borgarar í lýðræðissamfélagi geti tekið afstöðu til þess hvernig haldið sé á sameiginlegum málum. Það hvernig til tekst er auðvitað að miklu leyti háð viljaafstöðu þeirra sem eru í fyrirsvari fyrir stjórnsýslunni á hverjum tíma. Upplýsingagjöf af þessu tagi gæti ekki síst verið liður í að efla og auka þjóðfélagsumræðuna um ýmis málefni með þátttöku almennings og félagasamtaka þeirra og þá á grundvelli vand- aðra upplýsinga.

Loks er í 4. mgr. ákvæðisins mælt fyrir um að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um það hvernig birtingu upplýsinga skv. 1. og 2. mgr. skuli hagað. Viðkomandi stjórnvöld sjálf hafa forræði á því hvernig þau framfylgja eða fullnægja markmiðum 1. og 2. mgr. Að því leyti sem upplýsingar verða gerðar opinberar samkvæmt ákvæðum 1. og 2. mgr. er hins vegar mikilvægt að tryggð sé samræmd birting þeirra, þannig að þær verði aðgengilegri en ella fyrir almenning og stjórnsýsla þessara mála verði skilvirkari og hagkvæmari en ella væri.

Gera verður ráð fyrir að ráðherra geti í þessu sambandi beitt sér fyrir því að stofnað verði sérstakt upplýsingatorg stjórnsýslunnar. Sérstaklega er tekið fram að þessi samræming skuli einnig taka til sveitarfélaganna. Mikilvægt er að ráðherra hafi samráð við sveitarfélögin um útfærslu þessara reglna, enda sýnir reynslan að áhugi og vilji til birtingar á upplýsingum til hagsbóta fyrir borgarana er ekki síður fyrir hendi í þeim geira stjórnsýslunnar. Beiting og inntak heimildarinnar þarfnast að öðru leyti ekki sérstakra skýringa.

Um III. kafla.

Í þessum kafla er fjallað um aðgang að þeim gögnum sem varða sérstaklega þann er upplýsinganna óskar.

Um 14. gr.

Meginreglan um upplýsingarétt, sem fram kemur í 5. gr. frumvarpsins, gildir án þess að sá sem í hlut á þurfi að sýna fram á nokkur tengsl við málið sem upplýsinga er óskað um. Slík tengsl geta þó verið fyrir hendi og gæti hlutaðeigandi þá í mörgum tilvikum byggt rétt sinn til að fá aðgang að upplýsingum á upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum. Sá réttur er hins vegar takmarkaður af gildissviði stjórnsýslulaga því að þau ná aðeins til þess þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, t.d. við ráðningar starfsmanna hjá hinu opinbera. Í öðrum tilvikum en þeim sem falla undir stjórnsýslulögin kunna einstaklingar og lögaðilar að eiga réttmæta hagsmuni umfram aðra af því að fá upplýsingar, sem varða þá sérstaklega, t.d. um mál þar sem engin stjórnvaldsákvörðun hefur verið eða verður nokkru sinni tekin.

Hér er lagt til að í 14. gr. frumvarpsins verði tekin sambærileg regla og nú er að finna í 9. gr. upplýsingalaga. Það ákvæði er í samræmi við dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 7. júlí 1989 (í máli Gaskins gegn Bretlandi) en þar er lögð áhersla á að í löggjöf aðildarríkja að mannréttindasáttmála Evrópu eigi að vera reglur sem sérstaklega tryggja mönnum formlega úrlausn um rétt þeirra til aðgangs að upplýsingum sem varða þá sjálfa. Leggja ber áherslu á að sú regla sem hér um ræðir er af nokkuð öðrum toga en sú almenna regla sem fram kemur í 5. gr. Segja má að á vissan hátt liggi þessi regla miðja vegu milli upplýsingaréttar almennings og upplýsingaréttar aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum. Sjónarmiðin að baki henni eru því á ýmsan hátt önnur en þau sem eiga við þau ákvæði sem mælt er fyrir um í II. kafla frumvarpsins.

Regla sú sem fram kemur í 14. gr. frumvarpsins byggist á þeirri óskráðu meginreglu íslensks réttar að einstaklingar og lögaðilar eigi rétt til aðgangs að gögnum sem eru í vörslu stjórnvalda og varða þá sérstaklega enda standi reglur um þagnarskyldu því ekki í vegi. Í 1. mgr. er upplýsingarétturinn skilgreindur á svipaðan hátt og upplýsingaréttur skv. 5. gr. en því bætt við að skjöl eða önnur gögn sem óskað er eftir aðgangi að skuli hafa að geyma upplýsingar um aðila sjálfan. Enn fremur er hér lagt til, eins og almennt á við um frumvarpið, að gildissvið þessarar reglu verði víkkað og að hún taki til allra þeirra lögaðila sem falla undir frumvarpið, sbr. 2. og 3. mgr. 2. gr. og 3. gr.

Aðili sem upplýsingar varðar í þessum skilningi getur verið jafnt einstaklingur sem lögaðili. Rétt er að taka fram að með orðalaginu að gagn skuli geyma „upplýsingar um hann sjálfan“ í 1. mgr. ákvæðisins er vísað til þess að upplýsingar þurfi að varða viðkomandi aðila sérstaklega og verulega umfram aðra. Er það í samræmi við hina óskráðu meginreglu íslensks réttar sem og þá framkvæmd sem hefur fest sig í sessi um beitingu 9. gr. gildandi upplýsinga-

laga. Hér getur því þurft, ólíkt því sem við á um beitingu II. kafla, að líta til ástæðna þess að aðili óskar upplýsinga.

Upplýsingaréttur aðila hefur án efa mesta þýðingu að því er varðar einkamálefni. Reikna má með því að tiltölulega sjaldgæft sé að hagsmunir hins opinbera af leynd rekist á við hagsmuni einstaklings eða lögaðila af því að fá vitneskju um upplýsingar er varða hann sjálfan. Á þetta getur engu að síður reynt í einstaka tilviki og er þá talið rétt að undanþágur sem nú eru í 4. gr. upplýsingalaga gildi fullum fetum gagnvart upplýsingarétti aðila skv. 1. tölul. 2. mgr. Þá getur það sjónarmið, að halda beri upplýsingum leyndum vegna mikilvægra almannahagsmuna, einnig gengið framur upplýsingarétti aðila, sbr. 2. tölul. 2. mgr. Algengt er á hinn bóginn að sömu gögn hafi að geyma upplýsingar um einka-, fjárhags- eða viðskiptamálefni fleiri en eins aðila. Þegar fram kemur beiðni um aðgang að slíkum gögnum er þannig líklegt að reyni á andstæða hagsmuni, annars vegar þess sem upplýsinga óskar og hins vegar annarra þeirra sem hlut eiga að máli og kunna að eiga réttmæta hagsmuni af því að tilteknum atriðum er þá varða sé haldið leyndum. Kjarni reglunnar í 3. mgr. felst í því að vega skuli og meta þessa gagnstæðu hagsmuni, en síðarnefndu hagsmunirnir eru að meginstefnu hinir sömu og liggja að baki 9. gr. frumvarpsins.

Aðgangur að gögnum verður því aðeins takmarkaður ef talin er hættá á því að einkahagsmunir skaðist ef aðila yrði veittur aðgangur að upplýsingunum. Aðila verður því ekki synjað um aðgang að gögnum á grundvelli hugleiðinga um að aðgangur að tiltekinni tegund upplýsinga sé almennt til þess fallinn að valda einhverju tjóni, heldur verður að leggja mat á aðstæður í hverju máli fyrir sig.

Regla 3. mgr. byggist á því að við hagsmunamatið sé ljóst hverjir verndarhagsmunirnir eru. Oft verður því að leita álits þess sem á andstæðra hagsmuna að gæta, en yfirlýsing hans um að hann vilji ekki að upplýsingarnar séu veittar er þó ein og sér ekki nægjanleg ástæða til að synja beiðni um upplýsingar.

Í 4. mgr. er gengið út frá að ekki verði haggð við ákvæðum laga um sjúkraskrár. Um rétt sjúklunga til aðgangs að gögnum úr slíkum skrár fer að sérákvæðum laga um það efni, sbr. nú ákvæði laga nr. 55/2009, um sjúkraskrár.

Í 5. mgr. kemur fram að ákvæði 5., 11. og 12. gr. frumvarpsins gildi eftir því sem við getur átt um aðgang aðila að gögnum. Í því felst að skilgreining á hugtakinu gagn lýtur sömu reglum og fram koma í 2. mgr. 5. gr. Þá ber, sbr. 3. mgr. 5. gr., að leitast við að veita aðgang að þeim hluta skjals sem inniheldur upplýsingar sem takmarkanir samkvæmt ákvæði þessu taka ekki til. Ber í því efni að beita sambærilegum viðmiðum og fram koma í 3. mgr. 5. gr. Ákvæði 11. gr. frumvarpsins fjallar um regluna um aukinn aðgang að gögnum og ákvæði 12. gr. um brottfall takmarkana á upplýsingarétti. Að breyttu breytanda eiga þau ákvæði einnig við um meðferð gagna sem óskað er aðgangs að skv. 14. gr. frumvarpsins.

Um IV. kafla.

Sá sem fer fram á aðgang að gögnum öðlast ekki þar með aðild að því máli sem gögnin varða. Á hinn bóginn verður hann aðili að nýju sjálfstæðu stjórnsýslumáli sem hefst á því að hann leggur fram beiðni um aðgang að upplýsingum. Þegar stjórnvald eða annar sá sem metur hvort veita eigi aðgang að umbeðnum gögnum verður viðkomandi lögaðili almennt að gæta allra þeirra reglna sem fram koma í stjórnsýslulögum, svo sem reglna um leiðbeiningarskyldu, rökstuðning o.s.frv. Í IV. kafla frumvarpsins er nánar fjallað um meðferð beiðna um aðgang að gögnum á grundvelli upplýsingalaga. Eins og fram kemur í 19. gr. frumvarpsins fer, að því leyti sem önnur fyrirsmáli eru ekki sett í frumvarpinu, um meðferð beiðna um

aðgang að gögnum eftir stjórnarsýslulögum. Á því er með öðrum orðum byggt að ákvörðun um aðgang að gögnum sé stjórnvaldsákvörðun sem lúti reglum stjórnarsýslulaga, óháð því hver það er sem skylt er að afgreiða beiðnina.

Um 15. gr.

Í 15. gr. frumvarpsins felst umtalsverð breyting frá ákvæðum gildandi upplýsingalaga, a.m.k. að forminu til. Til nánari skýringar á ákvæðinu er rétt að taka fram að skv. 10. gr. gildandi upplýsingalaga, nr. 50/1996, sbr. einnig 2. gr. laga nr. 161/2006, skal sá sem fer fram á aðgang að gögnum *tilgreina* þau gögn máls sem hann óskar eftir að kynna sér. Jafnframt getur aðili óskað eftir að fá að kynna sér öll gögn um tiltekið mál án þess að tilgreina einstök gögn málsins. Í gildandi lögum felst því að sá sem fer fram á aðgang að gögnum verður að geta tilgreint tiltölulega skýrt það mál sem þau gögn tilheyra sem hann óskar aðgangs að. Á stjórnvöldum hvílir að vísu sú skylda, sbr. 7. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. einnig rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga, að leitast við að aðstoða aðila við að setja fram nægilega skýra tilgreiningu í þessu sambandi. Á hinn bóginn er ljóst að þessi skylda til tilgreiningar á *máli* sem um er að ræða getur verið töluvert takmarkandi um upplýsingarétt, enda liggja almennt ekki fyrir með opinberum hætti upplýsingar um það *hvaða mál* eru eða hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum.

Í 15. gr. frumvarpsins er í grundvallaratriðum lagt til að sá sem fer fram á aðgang að gögnum verði áfram að geta tilgreint með tilteknum hætti hvað það er sem hann óskar eftir að fá að kynna sér. Þessi afmörkun tekur efninu samkvæmt bæði til beiðna skv. 5. og 14. gr. frumvarpsins. Hins vegar er hér lagt til að ekki verði gerð krafa um að viðkomandi geti tilgreint viðkomandi mál eða gögn máls, heldur það málefni sem hann óskar að kynna sér. Slík afmörkun verður hins vegar að vera nægilega skýr til þess að sá sem afgreiðir beiðni geti afmarkað hana við tiltekin eða öll gögn ákveðins máls. Í þessu felst nokkur rýmkun upplýsingaréttarins, enda mundi þeim sem óskar eftir aðgangi að gögnum almennt vera nægjanlegt að óska aðgangs að ákveðinni tegund mála sem viðkomandi stjórnvald, eða annar sem beiðni beinist að, hefur haft til meðferðar.

Með þessari tillögu er stefnt að því að draga umtalsvert úr vægi umræddrar tilgreiningarreglu 10. gr. gildandi laga. Markmiðið er að auka upplýsingarétt almennings. Byggist ákvæðið á því að sá sem óskar aðgangs að gögnum þurfi eftir sem áður að tilgreina það málefni (efni máls) sem hann óskar að kynna sér. Hann mun hins vegar ekki þurfa að tilgreina með nákvæmum hætti það tiltekna mál sem beiðni hans lýtur að. Sú skylda verður að meginstefnu til lögð á stjórnvöld, eða aðra sem beiðni um gögn beinist að, að finna þau mál sem efnislega falla undir það málefni sem tilgreint er í beiðni um aðgang að gögnum. Kröfur um tilgreiningu verða þannig í auknum mæli efnislegar, fremur en að þeim sem óskar aðgangs að gögnum verði gert að benda (formlega) á það afmarkaða mál sem beiðni hans lýtur að, sbr. það sem áður var rakið í almennum skýringum með frumvarpi þessu. Ljóst er þó að slík regla verður, vegna sjónarmiða um skilvirkni og kostnað af stjórnarsýslufrákvæmd, ekki lögð á stjórnvöld án takmarkana. Því er áfram gerð sú krafa að beiðni sé að lágmarki þannig fram sett að stjórnvaldi sé fært á þeim grundvelli að finna tiltekin mál eða málsgögn sem hægt er að afmarka upplýsingaréttinn við, með tiltölulega einföldum hætti. Til að hægt sé að afgreiða beiðni verður hún því að vera fram sett með nægilega nákvæmum hætti til að stjórnvald geti, t.d. með einfaldri orða- eða efnisatriðaleit í málaskrá sinni, fundið þau mál sem lúta að því málefni sem aðili óskar að fá upplýsingar um.

Eins og fyrr sagði er tilgangur breytingarinnar að auðvelda borgurunum að leggja fram beiðnir um upplýsingar. Að sama skapi felst í breytingunni nokkur aukning á skyldum stjórnvalda. Hér verður þó til mótvægis að líta til þess að vegna örra tækniframfara, og betra skipulags á málaskránni en áður var, er mun auðveldara fyrir stjórnvöld að hafa uppi á málum og gögnum en var við gildistöku gildandi laga. Það eru ekki síst slíkar tæknilegar breytingar sem styðja það að nú sé hægt að stíga það skref sem lagt er til með þessari breytingu, með það að markmiði að tryggja borgurunum betri rétt til aðgangs að upplýsingum en áður var.

Í 3. mgr. ákvæðisins er tekið fram að beiðni megi vísa frá ef ekki er talið mögulegt á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga að afmarka beiðni við tiltekið mál. Áður en til þess komi beri þó að veita viðeigandi leiðbeiningar. Gert er ráð fyrir að eftir atvikum beri stjórnvaldi að afhenda aðila lista yfir mál sem ætla má að fallið geti undir beiðni hans í þeim tilgangi að hann geti afmarkað beiðni nánar. Með þessu móti getur málsaðili afmarkað beiðni sína með einföldum hætti við það tiltekna mál sem hann óskar aðgangs að. Er þessari reglu í raun ætlað að áréttu þá leiðbeiningarskyldu sem hvílir á stjórnvöldum á grundvelli 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Orðalagið „eftir atvikum“ vísar m.a. til þess að beiðni þarf að vera nægilega skýr til þess að stjórnvald geti yfirleitt afmarkað beiðni við tiltekinn lista mála. Þá er í 4. mgr. fjallað um heimildir til að hafna beiðni í tveimur tilvikum, þ.e. annars vegar ef meðferð beiðni mundi taka svo langan tíma eða krefjast svo mikillar vinnu að ekki telst af þeim sökum fært að verða við henni og hins vegar ef sterkar vísbendingar eru um að beiðni sé sett fram í ólögætum tilgangi. Ákvæði 4. mgr. getur aðeins átt við í yrtustu undantekningartilvikum. Skilyrði fyrir beitingu fyrri heimildarinnar eru eðli máls samkvæmt nokkru víðari en þeirrar síðari. Engu að síður krefst hún þess að umfang upplýsingabeiðni eða fjöldi þeirra frá einum og sama aðilanum sé slíkur að vinna stjórnvalds eða annarra lögaðila sem lögin taka til við afgreiðslu hennar mundi í raun leiða umtalsverðrar skerðingar á möguleikum stjórnvalds til að sinna öðrum hlutverkum sínum. Til að síðari heimildinni verði beitt verða almennt að liggja fyrir haldbærar upplýsingar um að sá sem óskar aðgangs að upplýsingum leggi fram beiðni gagnert til þess að hafa framangreind áhrif á starfsemi þeirra aðila sem lögin taka til eða muni nota þær með ólögætum hætti. Heimildir til að hafna aðgangi að gögnum, t.d. skv. 9. gr. frumvarpsins, eiga almennt að teljast nægjanlegar í þessu efni.

Um 16. gr.

Ákvæði 16. gr. frumvarpsins geymir reglu um það til hvaða aðila á að beina beiðni um aðgang að gögnum og þar með hver sé bær að lögum til að taka ákvörðun um það hvort aðgangur skuli leyfður.

Ákvörðun um aðgang að gögnum máls þar sem taka á eða tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, heyrir undir þann sem tekið hefur ákvörðun í máli eða hefur mál til ákvörðunar. Þessi regla hefur þýðingu þegar skjal hefur verið sent til annarra, t.d. til umsagnar. Þó að skjal megi finna í vörslum fleiri en eins er einungis sá aðili, oftast stjórnvald, sem taka mun eða tekið hefur ákvörðun í málinu, bær til þess að taka ákvörðun um aðgang að gögnum þess. Að öðrum kosti skal beiðni borin fram við þann aðila sem hefur gögnin í sínum vörslum nema annað leiði af lögum.

Ef aðila sem fellur undir lögin berst skrifleg beiðni um aðgang að gögnum sem á undir úrlausn annars aðila samkvæmt lögum þessum ber að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt er, í samræmi við 2. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga.

Í 2. mgr. er tekið fram að þegar gögn hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands eða öðru opinberu skjalasafni sé viðkomandi safn bært til að taka ákvörðun um aðgang að því. Ef gögn hafa verið afhent fyrir 30 ára markið skv. 4. mgr. 4. gr. ber viðkomandi safni að afgreiða slíka beiðni á grundvelli ákvæða upplýsingalaga. Eftir 30 ára tímamarkið afgreiðist sambærileg beiðni hins vegar á grundvelli sérstakra ákvæða um upplýsingarétt sem í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að sett verði í lög um Þjóðskjalasafn Íslands.

Um 17. gr.

Mikilsvert er að beiðnir almennings um aðgang að gögnum á grundvelli laganna verði ávallt afgreiddar fljótt og án ástæðulausra tafa. Ætla má að réttur til aðgangs að upplýsingum gæti stundum orðið þýðingarlaus ef verulegar tafir yrðu á afgreiðslu slíkra erinda þar sem sá sem í hlut á gæti misst færís á að nýta sér upplýsingarnar við meðferð mála á öðrum vettvangi.

Í öðrum málslið 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins er sett það viðmið að hafi beiðni um upplýsingar ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku skuli sá sem hefur beiðni til afgreiðslu skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Um útreikning frests fer skv. 8. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993. Þessi regla breytir því þó ekki að þeim sem skylt er að afhenda gögn samkvæmt lögum þessum ber af fremsta megni að reyna að afgreiða beiðnir í samræmi við fyrri málsli. ákvæðisins þannig að ekki reyni á umrædda sjö daga reglu. Reynslan sýnir þó að fleiri en ein ástæða geta valdið því að farið sé fram yfir þau tímamörk. Í fyrsta lagi kann að vera flókið að leysa úr máli þar sem vega þarf og meta andstæð sjónarmið. Í öðru lagi getur verið rétt að leita álits þess sem mál snertir áður en afstaða er tekin til beiðni. Á það einkum við ef til greina kemur að takmarka upplýsingarétt á grundvelli 9. gr. Í þriðja lagi er rétt að taka fram að önnur verkefni kunna að hafa forgang þannig að úrlausn um beiðni verði að bíða. Í niðurlagi 1. mgr. er tekið fram að frestur til að afgreiða beiðnir skv. 33. gr. frumvarpsins sé 20 dagar. Er sá frestur lengri vegna sérstaks eðlis þeirra mála sem um ræðir og þá ekki síst möguleika stjórnvalda til að setja skilyrði telji það ástæðu til að fallast á umsókn um aðgang að gögnum samkvæmt því ákvæði. Nánar er að þessu vikið í skýringum við 33. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna reglu sem að stórum hluta sækir fyrirmynd til 2. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Það kann oft og tíðum að vera vandkvæðum bundið að meta hvort upplýsingar sem varða einkahagsmuni, hvort sem er einstaklinga eða lögaðila, séu viðkvæmar á þann hátt að þær eigi að njóta leyndar lögum samkvæmt. Í fyrsta lagi þarf að meta hvort upplýsingarnar séu almenningi þegar aðgengilegar. Ef svo er ekki þarf að meta hvaða áhrif aðgangur að upplýsingunum getur haft, til að mynda á samkeppnisstöðu fyrirtækis, þ.e. hvort hann er til þess fallinn að valda því óréttmætu tjóni. Af þessum sökum er í 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins mælt svo fyrir að áður en tekin er ákvörðun um hvort veittur verður aðgangur að upplýsingum sem varða einkahagsmuni geti sá sem hefur beiðni til afgreiðslu skorað á þann sem upplýsingar varða að upplýsa hvort hann telji efni þeirra með þeim hætti að þær eigi að njóta leyndar. Veita skal frest í sjö virka daga til þess að svara erindinu.

Þegar svör hafa borist samkvæmt framangreindu frá þeim sem upplýsingar varða ber þeim sem hefur beiðni til afgreiðslu að leggja sjálfstætt mat á það hvort skilyrði séu til þess að undanþiggja upplýsingarnar aðgangi á grundvelli 9. gr. eða 3. tölul. 10. gr. frumvarps þessa. Ljóst er að sé þessari heimild beitt verður á sama tíma að tilkynna þeim sem óskar aðgangs að gögnum um þær tafir sem af hljótast í samræmi við 1. mgr. ákvæðisins.

Ákvæði 2. mgr. 17. gr. felur í sér reglu um álitsumleitan sem segja má að sé í raun nánari útfærsla á rannsóknarreglu stjórnslulaga. Reglan er stjórnvöldum jafnframt til áminningar um að eðlilegt kann að vera að leita afstöðu þess sem upplýsingar varðar, bæði af tilliti til viðkomandi aðila, en einnig í því skyni að upplýsa mál. Sjálfstæð lagaleg þýðing reglunnar felst í því að þeim sem upplýsingarnar varða er rétt að svara fyrirspurn sem til hans er beint á grundvelli ákvæðisins innan þess frests sem þar er tilgreindur. Einnig má hafa í huga að í svari kann sá sem upplýsingar varðar að setja fram samþykki sitt fyrir birtingu upplýsinga eða upplýsingar um atriði sem falla undir undantekningarákvæði laganna.

Rétt er að áréttta að frumvarpið byggist á því að einvörðungu sá sem óskar eftir aðgangi að upplýsingum teljist aðili þess máls þar sem tekin verður ákvörðun um rétt hans til aðgangs að upplýsingunum. Aðild að málinu breytist ekki þótt óskað sé upplýsinga frá þeim sem upplýsingarnar varða á grundvelli 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins. Mat á því hvort upplýsingar skuli sæta trúnaði að lögum liggur alltaf hjá þeim sem hefur beiðni til afgreiðslu.

Um 18. gr.

Ákvæði 1. mgr. 18. gr. byggist á því að veita beri aðgang að upplýsingum á því formi eða með því sniði sem þær eru varðveittar á, nema þær séu þegar aðgengilegar almenningi. Af ákvæði 19. gr. leiðir síðan að sé beiðni afgreidd með vísan til þess að upplýsingar séu þegar aðgengilegar, þá skal í afgreiðslu tilgreina nákvæmlega hvar og með hvaða hætti þær eru það. Þegar upplýsingar eru varðveittar á rafrænu formi getur aðili valið á milli þess að fá þær á því formi eða útprentaðar á pappír. Almenn tætti það að vera til hagræðis fyrir þann sem hefur beiðni til afgreiðslu að geta afhent upplýsingar á rafrænu formi, en sé um upplýsingar að ræða sem falla undir 14. gr. frumvarpsins og eru viðkvæmar á einhvern hátt, ber eðli máls samkvæmt að tryggja viðeigandi öryggi þeirra gagnvart óviðkomandi.

Ganga verður út frá því að almenningi sé heimilt að skoða sér að kostnaðarlausu þær upplýsingar sem upplýsingaréttur hans tekur til. Á hinn bóginn er heimilt að taka gjald fyrir ljósrít og afrit á grundvelli gjaldskrár. Í 3. mgr. 18. gr. segir að ráðherra ákveði með gjaldskrá hvað greiða skuli fyrir ljósrít og afrit gagna þannig að mætt sé þeim kostnaði sem af því hlýst. Ákvæðið er á því byggt að heimilt sé í reglugerð að mæla fyrir um að allur kostnaður af gerð ljósrita og frumrita verði greiddur. Heimilt er þannig að reikna inn í verðið efniskostnað, launakostnað og eðlilegar afskriftir af þeim búnaði sem notaður er við afritun upplýsinga. Á hinn bóginn er ekki heimilt að taka hærra gjald en hlýst af því að veita umrædda þjónustu þar sem ekki er um að ræða skattlagningarheimild heldur heimild til töku þjónustugjalda. Þessi gjaldtökuheimild tekur einnig til þeirra lögaðila, annarra en stjórnvalda, sem falla undir lögin.

Rétt er að hafa í huga að regla 1. mgr. 18. gr. um að veita skuli aðgang að upplýsingum á því formi eða sniði og á þeim tungumálum sem þau eru varðveitt á, nema þær séu þegar aðgengilegar almenningi, er í samræmi við 5. gr. tilskipunar (EB) nr. 2003/98, um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera. Ef skjal er þannig til á rafrænu formi er hægt að velja um að fá skjalið á því formi. Mikilvægi þessarar reglu felst í réttinum til þess að fá aðgang að rafrænu formi skjala, séu þau til á slíku formi, og endurnota upplýsingarnar með því að tengja þær við aðrar upplýsingar í nýjum tilgangi og skapa þannig með því nýja afurð. Ef upplýsingar eru aðeins til á rafrænu formi getur aðili valið á milli þess að fá aðgang að þeim á því formi eða prentaðar á pappír. Séu upplýsingarnar þegar aðgengilegar almenningi, t.d. á heimasíðu stjórnvaldsins eða á annarri vefslóð, er almennt fullnægjandi að vísa á upplýsingarnar þar. Þeim fyrirvara er haldið með orðunum „eftir því sem við verður komið“ að ekki

séu í vegi sérstakar hindranir við að veita afrit af gögnum á því formi sem þau eru varðveitt. Þannig geta skjöl t.d. verið þannig útlits að ógerlegt sé að ljósrita þau.

Ef fyrir liggur að fjöldi skjala eða gagna sé svo mikill að það sé vandkvæðum bundið að veita aðgang að þeim er á því byggt, sbr. 2. mgr. 18. gr., að hægt sé að fela verktaka að sjá um fjölföldun. Sá sem hefur beiðni til afgreiðslu getur einnig verið vanbúinn til að veita umbeðin ljósrit eða önnur afrit, t.d. þegar um mikinn fjölda er að ræða eða tækjabúnaður til afritunar, t.d. af hljóðupptökum, er ekki fyrir hendi. Kostnað við aðkeypta þjónustu samkvæmt reikningi verktaka greiðir sá sem um ljósrit eða afrit hefur beðið.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu til að rökstyðja ákvarðanir stuttlega, sem bornar hafa verið fram skriflega, um að synja beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt frumvarpinu og birta þann rökstuðning samhliða því að ákvörðun um synjun er birt. Meginreglan samkvæmt stjórnáskilum, nr. 37/1993, er sú að hægt er að krefjast rökstuðnings eftir á og sú regla gildir um rökstuðning ákvarðana sem teknar eru á grundvelli gildandi upplýsingalaga. Sú krafa um samhliða rökstuðning sem birtist í 1. mgr. 19. gr. er því nýmæli og um leið aukin krafa til þeirra sem fengið er það hlutverk að afgreiða beiðnir samkvæmt lögnum. Gert er ráð fyrir fremur stuttum rökstuðningi, með vísan til viðeigandi lagaákvæða, enda er afgreiðslufrestur beiðna verulega stuttur. Vísast hér til 2. másl. 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku hennar skuli skýra málsaðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Hér ber að hafa í huga að af þeim málum sem berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál má ráða að stjórnvöld láti aðila máls almennt í té rökstuðning fyrir niðurstöðum sínum um leið og ákvörðun um synjun er kynnt. Það má því gera ráð fyrir að hér sé ekki um að ræða reglu sem í reynd muni leiða til neinna sérstaka kvaða fyrir stjórnvöld eða aðra sem falla undir gildisvið laganna. Í síðari másl. 1. mgr. 19. gr. er áréttað að stjórnvöld skuli taka afstöðu til þess hvort afhenda beri gögn umfram skyldu, sbr. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Eins og rakið er í athugasemdum við 11. gr. verður að telja að þessi kvöð sé mikilvæg í þeirri viðleitni að auka vægi reglunnar um aukinn aðgang. Reynslan sýnir að stjórnvöld hafa almennt ekki tekið afstöðu til þessarar reglu þegar þau afgreiða beiðnir um aðgang að gögnum á grundvelli upplýsingalaga. Þá kemur einnig fram í síðari másl. 1. mgr. 19. gr. að leiðbeiningar um rétt til kærú skv. 20. gr. skuli koma fram með rökstuðningi um synjun um aðgang að gögnum. Sú skylda nær einnig til annarra lögaðila sem falla undir frumvarpið en stjórnvalda.

Ákvæði 2. mgr. 19. gr. er nýmæli, en þarfnast í reynd ekki sérstakrar skýringar. Séu gögn til að mynda þegar aðgengileg almenningi á tilgreindri vefsíðu bæri að láta þeim sem óskar upplýsinga í té nægilega skýra vefslóð til að hann geti með tiltölulega einföldum hætti og án vafa nálgast upplýsingarnar.

Vegna ákvæða frumvarpsins um endurnot opinberra upplýsinga, sbr. einnig 3. mgr. 4. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB, um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera, er í 3. mgr. 19. gr. að finna ákvæði samhljóða 2. mgr. 11. gr. gildandi upplýsingalaga, sbr. 3. gr. laga nr. 161/2006. Í ákvæðinu felst skylda til þess að upplýsa um nafn rétthafa höfundaréttar að gögnum sem veittur er aðgangur að ef upplýsingar um nafn hans liggja á annað borð fyrir, enda er almennt ekki heimilt að endurnota slíkar upplýsingar nema höfundaréttur sé virtur.

Í 4. mgr. 19. gr. er tekið fram að um málsmeðferð við afgreiðslu og meðferð beiðna um aðgang að gögnum fari að öðru leyti eftir stjórnáskilum. Í því felst vísun til málsmeð-

ferðar- og efnisreglna þeirra laga að því leyti sem annað er ekki beinlínis tekið fram í þessu frumvarpi. Sem fyrr segir er gengið út frá því að ákvarðanir um aðgang að upplýsingum séu stjórnvaldsákvæðanir þannig að í hvert sinn sem beiðni um upplýsingar kemur fram hefst sjálfstætt stjórnvæðing og taka ákvæði stjórnvæðingalaga til meðferðar þess. Áréttað skal að það á einnig við um þá einkaréttarlegu lögaðila sem lögin taka til.

Um V. kafla.

Í V. kafla frumvarpsins er lagt til að því fyrirkomulagi verði haldið óbreyttu að sjálfstæðri stjórnvæðingunefnd, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, verði falið að leysa úr ágreiningsmálum um aðgang almennings að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga. Það fyrirkomulag er til þess fallið til að auka réttaröryggi og skilvirkni á þessu sviði þar sem almenningi gefst þá færi á að skjóta synjun um aðgang að upplýsingum með einföldum og skjótum hætti til úrskurðar sjálfstæðrar og óháðrar nefndar, auk þess sem vænta má að það tryggi samræmi í framkvæmd laganna.

Um 20. gr.

Í 20. gr. er að finna almenna heimild fyrir þann sem synjað er um aðgang að gögnum til að bera synjunina undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Ákvæðið er nær samhljóða 14. gr. gildandi upplýsingalaga. Í því ákvæði er tekið fram að heimild til kærú ná einnig til ágreinings um það hvort stjórnvald skuli veita ljósrit af skjölum eða afrit af öðrum gögnum. Orðalaginu er hér aðeins breytt til samræmis við ákvæði 1. mgr. 18. gr. og tekið fram að kærúheimild taki einnig til synjunar á að afhenda gögn á því formi sem óskað er. Þetta þýðir að ákvörðun um að fallast í öllu á beiðni um aðgang að upplýsingum sætir ekki kærú til úrskurðarnefndarinnar. Hins vegar er ljóst að bæði frávisanir skv. 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins og synjanir skv. 4. mgr. sömu greinar teldust kærúlegar.

Sá einn sem synjað er um aðgang að gögnum getur verið aðili að kærúmáli til úrskurðarnefndarinnar. Ræðst það af því hvernig valdheimildum nefndarinnar er háttáð og því hver á þau réttindi sem frumvarpið fjallar um. Eftir atvikum getur hins vegar verið að aðild að dómsmálum sem varða aðgang að upplýsingum sé öðru vísi háttáð og hún rýmri, enda kunna þar að koma til umfjöllunar fleiri atriði að lögum en þau sem úrskurðarnefndinni er ætlað að fjalla um.

Heimilt er að bera bæði synjun að hluta og synjun að öllu leyti undir nefndina. Hins vegar verður að liggja fyrir formleg ákvörðun um að synja beiðni áður en nefndin tekur kærú til meðferðar. Ef sá sem tekur beiðni til afgreiðslu féllist t.d. strax á að veita hluta af umbeðnum upplýsingum en tæki sér svo tíma til að skoða hvort við beiðni yrði orðið að öðru leyti væri ekki fyrir hendi kærúheimild fyrir en formleg ákvörðun lægi fyrir og fæli í sér synjun. Vegna ákvæðis 4. mgr. 9. gr. stjórnvæðingalaga, nr. 37/1993, þar sem fram kemur að dragist afgreiðsla máls óhæfilega sé heimilt að kærú það til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til, er þó ljóst að úrskurðarnefndin getur í ákveðnum tilvikum verið valdbær til að taka til meðferðar mál þar sem sá sem afgreiðir beiðni hefur dregið afgreiðsluna án réttmætra ástæðna. Þar sem sjö daga regla 17. gr. frumvarpsins er ekki fortakslaus þá er í frumvarpinu ekki settur einhlítur tímafrestur um það hversu langur tími skal líða án þess að mál sé afgreitt þannig að því verði á þeim grundvelli skotið til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Eðli mála og umfang, til að mynda hvað varðar skjalafjölda, getur verið mjög mismunandi. Því er það eftirlátið úrskurðarnefnd um upplýsingamál að ákveða með hliðsjón af útskýringum þess sem kærú beinist gegn að taka til þess afstöðu hvort réttur til kærú skv. 4. mgr. 9. gr. hafi stofnast eða hvort tafir séu ekki slíkar að kærú á þeim grundvelli beri að vísa frá að svo

stöddu. Með staðfastri framkvæmd af hálfu úrskurðarnefndar um upplýsingamál verður að telja að slík regla sé í reynd til þess fallin að veita meira aðhald um skjóta afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum. Hætt er við að væri til að mynda lögfest regla um að kæruréttur yrði virkur eftir að stjórnvald hefur haft mál til meðferðar í 60 daga, eða því um líkt, þá yrði sá tímafrestur hið eiginlega viðmið um afgreiðslufresti samkvæmt lögnum. Slík almenn regla getur átt við um afgreiðslu á eldri gögnum, svo sem á grundvelli laga um Þjóðskjalasafn Íslands, en á vart við í upplýsingalögnum sjálfum.

Í samræmi við meginregluna í 1. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga frestar kæra til úrskurðarnefndarinnar ekki réttaráhrifum synjunar. Þeim sem kæra beinist gegn er því ekki skylt að afhenda hin umdeildu gögn fyrr en úrskurður nefndarinnar þess efnis liggur fyrir. Í því tilviki getur stjórnvald eða viðkomandi lögaðili óskað eftir því við nefndina að réttaráhrifum úrskurðar hennar verði frestað meðan ágreiningurinn er borinn undir dómstóla, sbr. 24. gr.

Í 2. mgr. 20. gr. er gert ráð fyrir því að ákvarðanir á grundvelli 3. mgr. 2. gr. verði ekki endurskoðaðar af úrskurðarnefndinni. Um er að ræða ákvarðanir ráðherra um að tiltekinn lögaðili sem er í 51% hluta eða meira í eign hins opinbera falli ekki undir lögina enda sé starfsemi lögaðilans að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Er gert ráð fyrir því að slíkar ákvarðanir sem ráðherra tekur og birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda verði bornar undir dómstóla. Sama á við um ákvarðanir á grundvelli 33. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 3. mgr. er úrskurðarnefnd um upplýsingamál sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem skipað er til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ríkis og sveitarfélaga. Úrskurðum nefndarinnar verður því ekki skotið til ráðherra né nokkurs annars stjórnvalds. Ráðherra getur því síður gefið nefndinni bindandi fyrirmæli um úrlausn mála. Úrskurðir nefndarinnar verða hins vegar bornir undir dómstóla skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem bera má úrlausnir hennar undir umboðsmann Alþingis.

Um 21. gr.

Í 21. gr. er gert ráð fyrir því að þrír einstaklingar skipi úrskurðarnefnd upplýsingamála. Miðað er við að nefndarmenn séu skipaðir til fjögurra ára í senn og varamenn séu skipaðir með sama hætti og aðalmenn. Í 1. mgr. er mælt fyrir um almennt hæfi nefndarmanna. Segir þar að nefndarmenn skuli fullnægja starfsgengisskilyrðum héraðsdómara, sbr. 12. gr. laga um dómstóla. Með beinni tilvísun til 12. gr. laga um dómstóla er tekið af skarið um að aðrar reglur en þar koma fram og fela í sér skilyrði fyrir því að dómara haldi starfi sínu, svo sem ákvæði um hámarksaldur, eiga ekki við um nefndarmenn í úrskurðarnefndinni. Starf í nefndinni er hlutastarf og því eðlilegt að ekki eru gerðar jafn strangar kröfur til nefndarmanna og dómara að þessu leyti. Í því skyni að tryggja hlutlægni nefndarmanna við meðferð kærumála er að auki lagt til að þeir megi ekki vera fastir starfsmenn í Stjórnarráði Íslands.

Í 3. mgr. 21. gr. er að finna ákvæði um þagnarskyldu nefndarmanna í úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Ákvæðið er samhljóða 3. mgr. 15. gr. gildandi upplýsingalaga, sbr. 2. gr. laga nr. 83/2000. Mikilvægt er að um þagnarskyldu nefndarmanna sé skýrt ákvæði í upplýsingalögum, enda þótt ætla verði að þagnarskylduákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, taki til þeirra. Ljóst er hins vegar að þagnarskylduákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, tekur ekki til nefndarmanna þar sem seta í nefndinni telst ekki vera fullt starf. Enginn nefndarmaður í úrskurðarnefndinni sinnir því sem aðalstarfi, svo sem gildissvið þeirra laga gerir kröfu til, sbr. 1. gr. laganna. Þagnarskylduákvæðið tekur samkvæmt efni sínu einnig til nefndarmanna og varamanna þeirra svo og til þeirra sem nefndin

kann að kveðja sér til aðstoðar, hvort heldur starfsmanna nefndarinnar, svo sem ritara, eða sérfræðinga sem leita má til við úrlausn einstakra mála.

Um 22. gr.

Í 22. gr. er að finna ákvæði um meðferð kærumála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál, en eins og fram kemur í 5. mgr. gilda ákvæði VII. kafla stjórnsýslulaga almennt um málsmeðferðina.

Í 1. mgr. er tilskilið að kæra til nefndarinnar skuli vera skrifleg og jafnframt er ákveðinn 30 daga kærufrestur. Þessi frestur er mun styttri en sá þriggja mánaða frestur sem mælt er fyrir um í stjórnsýslulögum. Þykir það sjálfsagt vegna þess að yfirleitt er það hagur þess sem upplýsinga óskar að fá eins skjóta úrlausn og kostur er.

Í 2. mgr. er að finna heimild til handa úrskurðarnefndinni til að veita þeim sem kæran beinist að stuttan frest til þess að láta uppi rökstutt álit sitt á málinu. Nefndinni er því ekki skylt að leita slíks álits, en augljóst er að í ýmsum tilvikum getur verið þörf á því, sérstaklega ef hinni kærðu synjun hefur ekki fylgt rökstuðningur. Nefndinni er á hinn bóginn ekki skylt að biða eftir því að viðkomandi aðili gefi álit sitt dragist það úr hömlu. Þá er í málsgreininni tekið fram að þeim sem kæra beinist að sé skylt að láta nefndinni í té afrit af þeim gögnum sem kæra lýtur að, enda falli viðkomandi undir gildissvið laganna skv. I. kafla. Sambærilegt ákvæði er nú að finna í 2. mgr. 16. gr. upplýsingalaga, sbr. 3. gr. laga nr. 83/2000. Enn fremur er í ákvæðinu að finna það nýmæli að nefndin geti mælt svo fyrir í bréfi þar sem óskað er afrits gagna að gögn sem afhent eru nefndinni í trúnaði verði auðkennd sérstaklega. Slíkt er til þess fallið að tryggja betur en ella öryggi við meðferð gagna hjá nefndinni og þykir ekki íþyngjandi gagnvart þeim sem þarf að afhenda nefndinni gögn, enda getur viðkomandi vart rökstutt afstöðu sína í viðkomandi máli nema að hafa þegar tekið afstöðu til hvers og eins gagns sem beiðni beinist að.

Sama niðurstaða, um skyldu til að láta úrskurðarnefndinni í té afrit gagna, mundi samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar leiða af kærusambandi við nefndina, sbr. 20. gr. frumvarpsins, skyldu nefndarinnar til að upplýsa mál áður en úrskurðað er í því, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, og af eðli máls með tilliti til úrskurðarhlutverks nefndarinnar. Skýlaust ákvæði um þetta efni er hins vegar án vafa til mikils hagræðis við störf nefndarinnar, auk þess sem það tekur af allan vafa um skyldur einkaréttarlegra fyrirtækja og annarra einkaaðila til að verða við réttmætum kröfum nefndarinnar um afhendingu gagna. Í því sambandi verður sérstaklega að hafa í huga að í ákveðnum tilvikum verður að telja réttmætt að nefndin krefjist þess að fá afhent gögn, m.a. í því skyni að móta sér endanlega afstöðu um það hvort aðili falli undir gildissvið upplýsingalaga. Það væri aðeins í þeim tilvikum þegar lögaðili fellur án vafa utan gildissviðs laganna sem honum væri stætt á því að neita að afhenda úrskurðarnefndinni gögn sem hún hefur óskað eftir að fá í hendur.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að meirihluti nefndarinnar ráði niðurstöðu hennar ef nefndin er ekki einhuga í afstöðu sinni. Meginreglan er sú að allir nefndarmenn skuli sitja fund. Forfallist aðalmaður, án þess að ráðrúm gefist til að boða varamann í hans stað, er nefndin engu að síður ályktunarbæf þegar meirihluti nefndarmanna situr fund, sbr. 1. mgr. 34. gr. stjórnsýslulaga. Við þær aðstæður er gert ráð fyrir að atkvæði formanns ráði úrslitum þegar atkvæði falla eitt á móti einu.

Í 4. mgr. 22. gr. er mikilvægt nýmæli sem lýtur að úrskurðarhlutverki úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Eins og leiðir af 11. gr. og síðari málslíð 1. mgr. 19. gr. frumvarpsins er stefnt að því að reglan um aukinn aðgang að gögnum fái meira vægi í stjórnsýslufrákvæmd

en hún hefur nú. Mikilvægt er hins vegar að afmarka það nánar hvernig eftirliti með framkvæmd reglunnar skuli háttað, þar á meðal með tilliti til þess að málsmeðferð geti áfram verið skilvirk og skjótvirk. Sú regla sem gerð er tillaga um í 4. mgr. felur það í sér að þegar úrskurðarnefndin fær til meðferðar kæru vegna synjunar stjórnvalds á afhendingu gagna þá tekur hún fyrsta kastið afstöðu til þess hvort stjórnvaldinu var skylt að afhenda viðkomandi gögn. Mikilvægt er að úrskurðarnefndin taki skýra afstöðu til þessa álitaefnis svo fljótt sem verða má í hvert sinn. Ef niðurstaðan er sú að það sé ekki skylt samkvæmt beinum ákvæðum upplýsingalaga skal nefndin því næst taka til skoðunar hvort viðkomandi stjórnvald hafi tekið til þess fullnægjandi afstöðu hvort rétt væri engu að síður að beita heimild skv. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins um aukinn aðgang að gögnum og afhenda viðkomandi gögn. Ef svo er ekki skal vísa málinu heim til nýrrar meðferðar um þann þátt þess. Eftir atvikum kann að vera eðlilegt að afstaða nefndarinnar til beggja atriða komi fram í sama úrskurðinum. Minnt er á í þessu sambandi að hin beina skylda til þess að taka afstöðu í tengslum við regluna um aukinn aðgang að gögnum er aðeins lögð á stjórnvöld í skilningi 1. mgr. 2. gr. samkvæmt frumvarpi þessu.

Aforðalagi málgreinarinnar leiðir að nefndinni er ekki ætlað að endurskoða eiginlegt mat stjórnvalds um það hvort rétt sé að beita heimildinni skv. 1. mgr. þess ákvæðis. Gera má ráð fyrir að sömu nálgun verði fylgt af hálfu annarra eftirlitsaðila, svo sem umboðsmanns og dómstóla. Með frumvarpi þessu er hins vegar ekki ætlunin að takmarka eftirlit þeirra aðila með neinum hætti. Það ræðst hér eftir sem hingað til af þeim lagareglum sem um starfsemi þeirra gilda.

Um 23. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um birtingu á úrskurðum sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál kveður upp. Þar er gert ráð fyrir að birta skuli ákvörðun aðila máls og svo því stjórnvaldi eða öðrum sem kæra beindist að. Í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti má gera ráð fyrir að nefndin kjósi að birta einnig ákvörðun eða gera hana kunnuga þeim þriðju aðilum sem upplýsingar varða, enda þótt þeir teljist ekki til aðila máls í hefðbundnum skilningi.

Í 2. mgr. er kveðið á um réttaráhrif úrskurðar. Meginreglan er sú að um leið og úrskurður hefur verið birtur skal viðkomandi stjórnvald, eða sá sem ber afhendingarskylduna, afhenda umbeðin gögn eða veita aðgang að þeim á annan hátt, þ.e. ef beiðni er tekin til greina. Frá þessu er þó gerð undantekning ef krafist er frestunar á réttaráhrifum úrskurðarins skv. 24. gr.

Í 3. mgr. er lagt til að ef stjórnvald eða annar sem ber að afhenda gögn skirrist við að veita aðgang að upplýsingum samkvæmt endanlegum úrskurði úrskurðarnefndar, þá séu úrskurðirnir aðfararhæfir lögum samkvæmt, svo sem áskilið er í lögum um aðfararheimildir.

Um 24. gr.

Í 1. mgr. 24. gr. er lagt til að lögbundin verði heimild fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál til þess að fresta réttaráhrifum úrskurðar þegar nefndin hefur úrskurðað að aðgang skuli veita að upplýsingum. Sá sem úrskurður beinist gegn getur þá gert kröfu þess efnis með það fyrir augum að bera ágreiningsefnið undir dómstóla. Líta ber á þetta heimildarákvæði sem undantekningu sem aðeins verði beitt þegar sérstaklega stendur á. Sambærilegt ákvæði er nú í 18. gr. upplýsingalaga. Þó er lagt til að frestur til að bera fram kröfu um frestun réttaráhrifa lengist úr þremur dögum, eins og nú er kveðið á um, í sjö daga. Fresturinn er þá áfram mjög skammur, en gefur samt nauðsynlegt svigrúm fyrir viðeigandi aðila til að taka afstöðu til

viðbragða. Brugðið hefur við, til að mynda þegar úrskurðir eru birtir í lok viku, að stjórnvöld hafi í reynd ekki haft nægan tíma til að bregðast við á grundvelli þessa ákvæðis.

Í 2. mgr. er sett það skilyrði fyrir því að réttaráhrifum úrskurðar verði frestað að mál verði borið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestun. Loks er áskilið að óskað verði eftir því að málið sæti flýtimeðferð einkamáls samkvæmt lögum um meðferð einkamála. Ákvæðið er samhljóða 2. mgr. 18. gr. gildandi laga, sbr. 5. gr. laga nr. 83/2000.

Um 25. gr.

Ákvæði 25. gr. þarfnast ekki sérstakra skýringa. Efni þess er samhljóða ákvæði 19. gr. gildandi upplýsingalaga. Til nánari afmörkunar á skyldum samkvæmt greininni er þó tekið fram að opinber birting úrskurða á vefsíðu teljist fullnægjandi útgáfa.

Um VI. kafla.

Í VI. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði sem eru nauðsynleg svo að upplýsingalög geti náð markmiði sínu. Það er óskráð meginregla í stjórnsýslurétti að stjórnvöldum ber að sjá til þess að jafnan liggi fyrir í gögnum þeirra hvaða afgreiðslu erindi sem þeim berast hafi fengið hjá þeim. Frumvarp þetta er byggt á þeirri forsendu að *niðurstæða mála* sem komið hafa til afgreiðslu hjá stjórnvöldum liggi ávallt fyrir hjá þeim samkvæmt þessari meginreglu. Þá er jafnframt ljóst að á stjórnvöldum hvílir a.m.k. einhver skylda til að halda til haga helstu upplýsingum um meðferð mála, svo sem um það hvaða gagna eða upplýsinga hefur verið aflað, hjá hverjum eða með hvaða hætti, og um helstu forsendur sem stjórnvöld ákveða að byggja athafnir sínar á. Því meiri hagsmuni sem á reynir í störfum stjórnvalda því ríkari verður þessi skylda. Þó svo að almennar og útfærðar reglur um þetta hafi ekki verið lögfestar í íslenskum lögum leiðir af skyldu stjórnvalda til að tryggja málefnalega stjórnsýslu, eðlilega meðferð opinberra hagsmuna og samfellu um störf stjórnsýslunnar að stjórnsýslan verður að tryggja a.m.k. einhverja lágmarksvarðveislu upplýsinga um slík atriði. Hér ber að hafa í huga að víða í lögum eru lagðar þær skyldur á stjórnvöld að tryggja framgang ákveðinna hagsmuna eða borgurunum ákveðin réttindi. Hafi stjórnvöld ekki yfir að ráða gögnum sem sýna fram á hvernig þessum skyldum var fullnægt er sönnunarsaða þeirra iðulega verulega skert, reyni á álitamál um framkvæmd viðkomandi laga fyrir dómstólum. Það er því ekki bara af tilliti til upplýsingaréttar almennings sem varðveisla upplýsinga og skipuleg meðferð þeirra er mikilvæg.

Í gildandi lögum er kveðið á um það, sbr. 22. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, að stjórnvöldum sé skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg. Óhætt er að fullyrða að slík skylda sé mikilvæg forsenda virks upplýsingaréttar samkvæmt upplýsingalögum. Í sömu lagagrein, 2. mgr., er enn fremur kveðið á um að ráðherra sé heimilt, að fengnu álitum þjóðskjalavardar, að gefa út reglugerð þar sem mælt er fyrir um hvernig skjalastjórn skuli hagað í stjórnsýslu ríkisins, þar með talið hvers konar tölvubúnað skuli nota. Þá er í gildandi lögum kveðið á um þá lágmarksreglu, sbr. 23. gr. upplýsingalaga, að við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, beri stjórnvaldi að skrá upplýsingar um málsatvik sem því eru veittar munnlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Í þessu frumvarpi er lagt til, sbr. 26. gr., m.a. til að tryggja samræmi við ákvæði laga um þjóðskjalasafn, að reglur um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga fari að ákvæðum laga um þjóðskjalasafn. Af því leiðir að breyta þarf lögum um þjóðskjalasafn til að tryggja eðlilega stjórnsýslu um

bennan þátt, og þá jafnframt að slíkar skyldur verði eftir atvikum lagðar á þá einkaréttarlegu lögaðila sem verður skylt að afhenda gögn samkvæmt frumvarpinu. Þá er hér einnig lagt til, sbr. 27. gr., að áfram verði kveðið á um lágmarsskyldu stjórnvalda til að skrá upplýsingar, þó með nokkuð nánari útfærslu en er að finna í gildandi lögum. Það ákvæði tekur þó einvörðungu til stjórnvalda og einkaréttarlegra aðila að því leyti sem þeim hefur verið falið vald til töku stjórnvaldsákvarðana.

Um 26. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa. Til að upplýsingarétturinn sé virkur, bæði samkvæmt upplýsingalögum, stjórnsýslulögum og eftir atvikum öðrum réttarreglum um slík réttindi borgaranna, er ákaflega mikilvægt að stjórnvöld, og aðrir sem skylt er að afhenda gögn samkvæmt lögum þessum, haldi vel og skipulega utan um mál og gagnasöfn. Mikilvægt er einnig, til að tryggja samfellu í stjórnsýslunni og hagkvæmni, að gagnavistun og gagnamedhöndlun sé samræmd í stjórnsýslunni eftir því sem kostur er og fært þykir að teknu tilliti til sjónarmiða, svo sem um persónuvernd.

Um 27. gr.

Í 23. gr. gildandi upplýsingalaga er mælt fyrir um skyldu stjórnvalds til þess að skrá upplýsingar um málsatvik. Regla þessi er í eðli sínu málsmeðferðarregla og vísar einkum til þess þegar stjórnvöld afla upplýsinga og rannsaka mál, en það getur oft gerst með óformlegum hætti, í viðtölum og jafnvel símtölum. Við lögfestingu stjórnsýslulaga var á því byggt að stjórnvöldum væri í slíkum tilvikum skylt að rita minnisblað um upplýsingar sem fram kæmu hjá aðila máls og ekki væri að finna í öðrum gögnum þess, að því tilskildu að þær hefðu verulega þýðingu fyrir úrlausn þess (Alþt. 1992, A-deild, bls. 3296). Við setningu upplýsingalaga, nr. 50/1996, var talin ástæða til að áréttá þessa reglu, enda hefði hún verulega þýðingu ef tryggja ætti að upplýsingalög hefðu tilætluð áhrif.

Ákvæði 27. gr. frumvarpsins byggist á tilvitnaðri reglu 23. gr. gildandi laga. Þannig segir í 1. mgr. 27. gr. að við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna beri stjórnvöldum, og öðrum sem lögin taka til, að skrá upplýsingar um málsatvik sem veittar eru munnlega eða viðkomandi fær vitneskju um með öðrum hætti, ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Þá segir einnig í málsgreininni að sama eigi við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.

Af þessu leiðir að ákvæði 1. mgr. 27. gr. gildir eingöngu við meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Ákvæðið tekur því eingöngu til mála þar sem taka á svonefnda *stjórnvaldsákvörðun*, en á t.d. ekki við um þjónustu eins og umönnun sjúkra, fatlaðra og aldraðra, kennslu og fræðslustarfsemi, svo nokkur dæmi séu nefnd. Þetta er mikilvægt atriði, enda verður að telja ómögulegt að lögbinda svo ríka skráningarskyldu á stjórnvöld að þau þurfi hvert sinn að skrá niður helstu upplýsingar um dagleg störf hvers almenns starfsmanns. Ákvæði 2. mgr. 27. gr., um skyldu til að gæta þess að öðru leyti að mikilvægum upplýsingum sé haldið til haga, svo sem með skráningu fundargerða eftir því sem við á, hefur hins vegar víðara gildissvið en svo að það taki aðeins til stjórnsýslumála. Undir það ákvæði geta einnig fallið meiriháttar stefnumótandi ákvarðanir, tillögur eða aðrar athafnir þar sem reynir á umtalsverða hagsmuni. Hér undir falla fyrst og fremst þær ákvarðanir og hagsmunir sem um er fjallað í æðstu stigum stjórnkerfisins.

Ákvæði 1. mgr. 27. gr. tekur til *munnegra upplýsinga* um málsatvik sem hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn máls. Ekki skiptir máli í því sambandi hvernig upplýsingar berast stjórnvaldi. Ákvæðið getur einnig tekið til annars konar upplýsinga en einvörðungu munnegra, svo sem upplýsinga sem fram koma í gagnagrunnum, skráum, fjölmiðlum eða þess háttar, þótt almennt verði að ætla að slíkum upplýsingum haldi stjórnvald til haga með því að vista í málaskrákerfum sínum þau gögn sem um ræðir í stað þess að skrá upplýsingarnar sérstaklega. Á það gæti þó reynt í ákveðnum tilvikum og því er talið rétt að setja regluna fram með þessum hætti. Þá nær ákvæðið til upplýsinga *um málsatvik*, sem er í samræmi við ákvæði 23. gr. gildandi laga. Leggja ber áherslu á þennan þátt skráningarskyldunnar. Hins vegar getur ákvæðið einnig tekið til upplýsinga um helstu ákvarðanir um málsmeðferð, svo sem um það hvort stjórnvald hefur farið í vettvangsferð eða ráðist í aðrar rannsóknaraðgerðir og um helstu forsendur að baki ákvörðunum. Vegna krafna til málefnalegrar stjórnsýslu er ákaflega mikilvægt að stjórnvöld gæti þess að þau sjónarmið sem ákvarðanir þeirra byggðust á séu fyrir hendi í aðgengilegu formi, m.a. til skoðunar við úrlausn sambærilegra mála síðar meir. Áréttað skal að hér er þó aðeins um að ræða skyldu til að skrá upplýsingar um málsatvik sem hafa *verulega þýðingu* fyrir úrlausn máls, *helstu ákvarðanir* um málsmeðferð og *helstu forsendur* ákvarðana, enda komi þær upplýsingar ekki fram í öðrum gögnum máls.

Ákvæði 2. mgr. 27. gr. um skyldu stjórnvalda til að gæta þess að mikilvægum upplýsingum sé að öðru leyti haldið til haga, t.d. með skráningu fundargerða eftir því sem við á, felur aðeins í sér áréttingu á ólögfestri skyldu stjórnvalda til að tryggja eðlilega meðferð opinberra hagsmuna. Eftir atvikum má gera ráð fyrir að þessi skylda hljóti nánari útfærslu í öðrum lögum, svo sem lögum um Stjórnarráð Íslands. Eins og orðalag ákvæðisins ber með sér tekur þessi skylda einnig til þeirra lögaðila sem falla undir gildissvið laganna skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins, þ.e. lögaðila sem hið opinbera á að 51% hluta eða meira, og til lögaðila sem með lögum eða á grundvelli lagaheimildar hefur verið falið verkefni á sviði stjórnsýslu, sbr. 3. gr. laganna. Skráningarskylda tekur þá eðli máls samkvæmt aðeins til upplýsinga sem til verða og lúta að framkvæmd viðkomandi verkefnis.

Almennt verður að telja mikilvægt að upplýsingar þær sem 27. gr. tekur til séu skráðar eins fljótt og unnt er svo að skráning upplýsinganna verði bæði nákvæm og rétt. Þá ber enn fremur að hafa í huga það sjónarmið að oft er ekki fyrirséð á þeim tíma þegar upplýsingar koma fram hvort þær muni hafa þýðingu fyrir viðkomandi mál. Það sjónarmið ætti oftast að leiða til þess að meira sé skráð en minna, enda sé þá ekki gengið svo langt í kröfum um þetta efni að það standi nauðsynlegri skilvirkni stjórnsýslunnar fyrir þrifum.

Rétt er að taka fram að í 27. gr. er ekki tekin afstaða til þess hvort upplýsingarnar sem um ræðir skuli skráðar á sérstakt skjal. Rétt er þó að hafa í huga að séu slíkar upplýsingar aðeins skráðar í vinnuskjöl sem viðkomandi aðili hefur ritað til eigin afnota ber engu að síður að veita aðgang að þeim ef upplýsingar er ekki að finna í öðrum gögnum málsins, sbr. 3. tölul. 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins.

Um VII. kafla.

Í VII. kafla frumvarpsins er fjallað um endurnot opinberra upplýsinga. Kaflinn er samhljóða VIII. kafla gildandi upplýsingalaga, nr. 50/1996, sbr. breytingu sem á þeim var gerð með lögum nr. 161/2006. Eins og rakið er í ítarlegum athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 161/2006 var það tilgangur þess frumvarps að auka möguleika fyrirtækja og einkaaðila á að endurnota upplýsingar frá hinu opinbera og gera þeim kleift að hagnýta möguleika þeirra til að stuðla að hagvexti og atvinnusköpun. Einnig að full-

nægja skyldum íslenska ríkisins samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 105/2005 frá 8. júlí 2005, um að fella tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera inn í IX. viðauka við EES-samninginn. Ákvæði laga nr. 161/2006, sbr. nú VIII. kafla upplýsingalaga, ganga þó að hluta til lengra en tilskipun ESB með víðtækari stefnumótun um endurnot opinberra upplýsinga sem m.a. felur í sér þrengri gjaldtökuheimildir af upplýsingum úr opinberum skráum. Einnig er kveðið á um að ríkið taki ekki gjald af höfundarétti sínum af þessum upplýsingum. Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi sem varð að lögum nr. 161/2006 kemur fram að þetta sé gert til þess að reyna að auka enn frekar endurnot opinberra upplýsinga.

Sú stefnumörkun stjórnvalda og áður nefnd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/98/EB sem búa að baki ákvæðum þessa kafla frumvarpsins byggjast á þeirri forsendu að miklir möguleikar geti verið fölgir í að skapa ný verðmæti úr upplýsingum sem eru í vörslum stjórnvalda, t.d. með því að tengja þær við aðrar upplýsingar og búa þannig til nýjar afurðir. Markmið er því að tryggja samræmdar lágmarksreglur um heimil endurnot þeirra opinberu upplýsinga sem almenningur á rétt til aðgangs að. Hins vegar ber að leggja áherslu á að umrædd tilskipun skapar ekki sjálf neinn rétt til aðgangs að opinberum upplýsingum. Það er áfram komið undir hverju ríki um sig hvaða reglur það setur um rétt til aðgangs að upplýsingum. Þar sem aðgangur að opinberum upplýsingum er á annað borð heimill á að vera hægt að endurnota þær í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar með þeim undantekningum sem þar er mælt fyrir um.

Hornsteinn tilskipunarinnar er að jafnrétti eigi að ríkja við endurnot opinberra upplýsinga, sbr. 10. og 11. gr. tilskipunarinnar. Þannig á að afgreiða sambærilegar umsóknir um endurnot opinberra upplýsinga á sambærilegan hátt. Þessi skylda hvílir nú þegar á íslenskum stjórnvöldum vegna ákvæða jafnræðisreglna 11. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 11. gr. tilskipunarinnar eru sérleyfissamningar um endurnot opinberra upplýsinga sem öllum eru aðgengilegar að meginsteftu til bannaðir.

Að því leyti sem endurnot opinberra upplýsinga eru háð leyfi stjórnvalda ber þeim að afgreiða umsóknir um þau innan 20 virkra daga, sbr. 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Stjórnvöld skulu veita aðgang að upplýsingum þar sem því verður við komið á því formi eða með því sniði og á þeim tungumálum sem þær eru varðveittar á nema þær séu þegar aðgengilegar almenningi. Þegar upplýsingar eru varðveittar á rafrænu formi skal aðili geta valið á milli þess að fá aðgang að þeim á því formi eða prentaðar á pappír. Stjórnvöld skulu birta á heimasíðum sínum lista yfir þær skrár sem hafa að geyma upplýsingar í þeirra vörslum sem heimilt er að endurnota, svo og upplýsingar um þau skilyrði sem endurnotin eru bundin. Þá dregur tilskipunin því ákveðin mörk hversu há gjöld er heimilt að taka fyrir að veita aðgang að opinberum upplýsingum í þágu endurnotkunar þeirra, sbr. 6. gr. hennar.

Endurnot opinberra upplýsinga eru þó ekki leyfileg með hvaða hætti sem er. Ekki má endurnota þær þannig að það fari í bága við önnur lög eða réttindi þriðja manns. Í 4. mgr. 1. gr. tilskipunar (EB) nr. 2003/98 er sérstaklega áréttað að slík endurnot megi ekki brjóta í bága við tilskipun nr. 95/46/EB, sbr. lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Öll vinnsla persónuupplýsinga við endurnot opinberra upplýsinga verður því í hvívetna að uppfylla ákvæði laga nr. 77/2000. Þá er í 5. mgr. 1. gr. tilskipunar (EB) nr. 2003/98 tekið af skarið um að endurnot opinberra upplýsinga megi ekki brjóta á bága við alþjóðlega samninga um vernd hugverkaréttar.

Vakin er athygli á því að sérlög um verkefni ákveðinna stofnana veita nú í afmörkuðum tilvikum rýmri heimildir til gjaldtöku fyrir upplýsingar úr opinberum skráum en gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi.

Eftirspurn eftir opinberum upplýsingum til endurnotkunar hefur alltaf verið nokkur og fer vaxandi. Eftir því sem hún eykst hefur þörf á samræmdum reglum um verðlagningu fyrir slíka notkun aukist. Í Bandaríkjunum var strax mörkuð sú stefna að hið opinbera skyldi eftirláta einkaaðilum á markaði allan þann virðisauka sem hægt væri að hafa af endurnotkun þeirra upplýsinga sem hið opinbera aflaði af öðrum ástæðum. Í Evrópu hefur á hinn bóginn ekki verið mörkuð um þetta almenn stefna fyrr en með tilskipun (EB) nr. 2003/98, jafnvel þótt sums staðar hafi aðgangur að opinberum upplýsingum almennt verið veittur á kostnaðargrundvelli án tillits til þess í hvaða skyni upplýsingarnar væru ætlaðar. Í 6. gr. tilskipunarinnar er því slegið föstu að gjöld fyrir endurnotkun opinberra upplýsinga megi að hámarki nema endurheimtu kostnaðar við söfnun, framleiðslu, afritun eða dreifingu auk hóflegra afskrifta.

Sú stefnumörkun sem fram kemur í þessu frumvarpi, sbr. áður þá stefnumörkun sem birtist í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 161/2006, leggur áherslu á hóflega verðlagningu á opinberum upplýsingum og gengur þannig að hluta til lengra en 6. gr. tilskipunarinnar. Telji stjórnvald gjaldtöku nauðsynlega má gjaldið að hámarki nema kostnaðinum við að framreiða, afrita eða dreifa upplýsingunum auk hóflegra afskrifta. Almennt skal því ekki taka gjald fyrir söfnun eða framleiðslu gagna sem safnað er í opinberum tilgangi af stjórnvöldum. Þá leiðir einnig af þessari stefnumörkun að hið opinbera taki almennt ekki sérstaka þóknun fyrir endurnot á upplýsingum sem hið opinbera kann að eiga ýmist höfundarétt að eða rétt skv. 50. gr. höfundalaga. Þetta á við um gögn sem einvörðungu eru háð réttindum ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt höfundalögum. Eigi þriðji maður jafnframt réttindi yfir gögnunum samkvæmt höfundalögum falla gögnin utan við gildissvið VII. kafla frumvarpsins.

Ákvæði VII. kafla þessa frumvarps eru í öllu samhljóða ákvæðum VIII. kafla gildandi upplýsingalaga, að gættum viðeigandi breytingum á tilvísunum, m.a. í númer greina.

Um 28. gr.

Í 28. gr. frumvarpsins er fjallað um markmið og gildissvið VII. kafla. Í 2. mgr. 28. gr. er sett fram skilgreining á endurnotum opinberra upplýsinga og er þar m.a. byggt á 4. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Í 3. mgr. 28. gr. er tekið af skarið um að ákvæði kaflans gildi um endurnot á fyrirliggjandi upplýsingum sem séu í vörslum stjórnvalda og almenningur á rétt til aðgangs að á grundvelli 5. gr. frumvarpsins eða annarra ákvæða sem veita almenningi slíkan rétt. Í samræmi við 3. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar gilda því ákvæði kaflans ekki um upplýsingar sem eru einvörðungu aðgengilegar aðila máls, t.d. skv. 14. gr. frumvarps þessa eða 15. gr. stjórnsýslulaga en ekki almenningi. Þá gilda ákvæði kaflans einungis um endurnot upplýsinganna en mæla ekki á neinn hátt fyrir um rétt til aðgangs að opinberum upplýsingum.

Ákvæði VII. kafla skylda ekki stjórnvöld til þess að safna upplýsingum sem ekki eru þegar fyrirliggjandi í vörslum þeirra. Í 4. mgr. 28. gr. kemur fram undantekning frá gildissviði kaflans þar sem ákvæði hans gilda ekki um upplýsingar sem teknar eru saman af stjórnvöldum í viðskiptalegum tilgangi, sbr. c-lið 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Þá gildir kaflinn heldur ekki um endurnot á gögnum og skráum sem þriðji maður á lögvarin réttindi yfir samkvæmt höfundalögum, sbr. 5. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Á hinn bóginn gilda ákvæði kaflans um gögn og upplýsingar sem ríki, sveitarfélög eða stofnanir þeirra eiga ein réttindi yfir samkvæmt höfundalögum. Með afmörkun á því hvaða aðilar teljist til ríkis og sveitarfélaga í

Þessu ákvæði má vísa til þeirra stjórnvalda sem falla undir 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Hugtakið stjórnvald í þessari merkingu tekur því ekki til Alþingis og dómstóla eða stofnana sem starfa á þeirra vegum. Til viðbótar er það skilyrði síðan sett að það stjórnvald sem fer með fyrirvararéttindanna af hálfu hins opinbera falli ekki undir ákvæði 3. mgr. 29. gr.

Um 29. gr.

Í 29. gr. er fjallað um skilgreiningu á stjórnvöldum sem falla undir ákvæði kaflans. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar hefur hún annað gildissvið en I. kafla frumvarpsins gerir að öðru leyti ráð fyrir. Afmörkun tilskipunarinnar byggist á skilgreiningu sem fram kemur í tilskipunum Evrópusambandsins um opinber innkaup, sbr. 10. tölul. formálsorða tilskipunar (EB) nr. 2003/98, um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera. Afmörkun á gildissviði kaflans hefur því verið útfærð með sama hætti og gert er í 3. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup.

Í 3. mgr. 29. gr. er lagt til að einnig verði teknar í lög undantekningar á gildissviði kaflans sem eiga sér stoð í 1. gr. tilskipunar (EB) nr. 2003/98. Þannig er svo fyrir mælt í 1. tölul. 3. mgr. 29. gr. að Ríkisútvarpið falli ekki undir ákvæði kaflans og er það í samræmi við d-lið 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Í 2. tölul. 3. mgr. 29. gr. frumvarpsins er mælt svo fyrir að skólar og rannsóknastofnanir falli ekki undir ákvæði kaflans en það byggist á e-lið 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar. Þannig falla t.d. Háskóli Íslands og stofnanir hans, svo og aðrir ríkisháskólar, ekki undir ákvæði kaflans. Framhaldsskólar, grunnskólar og Námsgagnastofnun falla heldur ekki undir ákvæði kaflans. Sem dæmi um rannsóknastofnanir sem ekki falla undir lögina má nefna rannsóknastofnanir á vegum háskóla, svo sem Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum. Undir gildissvið kaflans falla heldur ekki ýmsar rannsóknastofnanir atvinnuveganna, svo sem Veðimálastofnun, Hafrannsóknastofnun, Orkustofnun og Íslenskar orkurannsóknir. Loks er svo mælt fyrir í 3. tölul. 3. mgr. 29. gr. að menningarstofnanir falli ekki undir ákvæði kaflans. Það er í samræmi við f-lið 2. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar en samkvæmt því ákvæði falla þar t.d. undir opinber söfn, bókasöfn, skjalasöfn, hljómsveitir, óperur og leikhús. Sem dæmi um stofnanir sem ekki falla undir ákvæði kaflans má nefna: Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi, Íslenska málstöð, Örnefnastofnun Íslands, Þjóðminjasafn Íslands, Þjóðskjalasafn, Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn, Listasafn Einars Jónssonar, Listasafn Íslands, Kvikmyndasafn Íslands, Blindrabókasafn Íslands, Sinfóníu-hljómsveit Íslands og Þjóðleikhúsið. Sem dæmi um stofnanir sem hins vegar verða taldar falla undir ákvæði kaflans þrátt fyrir að þær sinni ákveðnum rannsóknum eru Landmælingar Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands og Veðurstofa Íslands. Í 4. mgr. 29. gr. er loks kveðið á um að hlutaðeigandi ráðherra geti mælt svo fyrir, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr., að ákveðnar stofnanir, sem undantekningarákvæðið tekur til, falli engu síður undir ákvæði þessa kafla, hvort sem það er um ákveðin gagnasöfn eða að öllu leyti.

Um 30. gr.

Í 30. gr. eru settir fram almennir skilmálar fyrir endurnotum opinberra upplýsinga. Í ákvæðinu koma fram almennir skilmálar fyrir endurnotum á upplýsingum sem er að finna í einstökum málum sem almenningur á aðgang að skv. 5. gr. frumvarpsins eða öðrum lagaákvæðum. Þannig er ekki gert ráð fyrir því að settir verði sérstakir skilmálar þar um. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir því að hægt sé að setja sérstaka skilmála um endurnot upplýsinga sem fengnar eru úr opinberum skráum en ákvæði 31. gr. gilda um það.

Í 1. tölul. 30. gr. er í raun áréttaður gildandi réttur en þar er að finna þau ákvæði og réttindi annarra sem geta staðið í vegi fyrir endurnotum á opinberum upplýsingum. Í 2. tölul. 30. gr. er lögð sú skylda á þann sem endurnotar opinberar upplýsingar að geta ávallt um uppruna upplýsinganna. Reynist upplýsingar rangar getur það skipt máli að geta rakið sig að uppruna þeirra og fengið þær leiðréttar. Í 3. tölul. 30. gr. er síðan mælt fyrir um að skýrt skuli koma fram hver beri ábyrgð á vinnslu þeirra opinberu upplýsinga sem endurnotaðar eru þegar þær eru gerðar öðrum aðgengilegar. Sá sem ábyrgð ber á vinnslu upplýsinganna ber að lögum bóta- og refsíábyrgð svo og aðra ábyrgð á vinnslu og miðlun upplýsinganna.

Um 31. gr.

Í 31. gr. er fjallað um endurnot upplýsinga úr opinberum skráum. Taka ber skýrt fram að hvorki ákvæði 31. gr. né önnur ákvæði VIII. kafla veita sjálfstæðan rétt til aðgangs að opinberum skráum. Sé á hinn bóginn veittur aðgangur að upplýsingum úr skráum á grundvelli 11. gr. upplýsingalaga eða á grundvelli annarra lagaheimilda, sem veita almenningi aðgang að slíkum upplýsingum, taka ákvæði 31. gr. á því hvernig endurnota má þær upplýsingar og að hvaða skilyrðum uppfylltum.

Með skrá er átt við skipulagsbundið safn upplýsinga. Afmörkun skilgreiningarinnar fellur að skilgreiningu á hugtakinu skrá í 3. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000 að öðru leyti en því að ekki er áskilið að í skránni sé fjallað um persónuupplýsingar. Í 1. mgr. 31. gr. er stjórnvöldum gert heimilt að áskilja að endurnot upplýsinga séu leyfisskyld og uppfylli sérstök skilyrði, svo sem um gæði upplýsinga, uppfærslu þeirra o.fl., sbr. 8. gr. tilskipunarinnar. Í samræmi við 10. gr. tilskipunarinnar er síðan mælt svo fyrir að gæta skuli samræmis og jafnréttis við útfærslu slíkra skilyrða og mega þau ekki takmarka óhóflega möguleika á endurnotum upplýsinganna eða samkeppni. Í samræmi við 9. gr. tilskipunarinnar er mælt svo fyrir að stjórnvöld skuli birta á heimasíðu sinni lista yfir þær skrár sem hafa að geyma upplýsingar í þeirra vörslum sem heimilt er að endurnota, svo og skilyrði sem slík endurnot eru bundin. Í 3. mgr. 31. gr. er mælt svo fyrir að umsókn um leyfi fyrir endurnotum á upplýsingum úr opinberum skráum skuli beint til þess stjórnvalds sem lögum samkvæmt ber ábyrgð á færslu og vinnslu upplýsinganna í hlutaðeigandi skrá. Þannig ber ekki að beina slíku erindi að vinnsluáðila sem t.d. hýsir upplýsingar fyrir stjórnvöld í skilningi 13. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, heldur ábyrgðaraðila. Í 4. mgr. 31. gr. segir að stjórnvald skuli afgreiða umsókn um leyfi til endurnota á upplýsingum úr opinberum skráum svo fljótt sem verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan 20 daga frá því að umsókn barst skal skýra frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Þar sem almennt getur tekið mun lengri tíma að ákveða skilmála fyrir endurnotum á opinberum upplýsingum en að veita aðgang að þeim er frestur þessi lengri en í 17. gr. frumvarpsins og samræmist 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Þegar upplýsingar sem óskað er eftir að endurnota eru háðar rétti þriðja aðila samkvæmt höfundalögum falla þær utan við gildissvið ákvæða þessa kafla. Þegar svo stendur á ber stjórnvöldum ekki aðeins að synja beiðni um að veita leyfi til að endurnota upplýsingarnar heldur ber að tilgreina nafn réttihafa eða umboðsmanns hans. Þegar stjórnvöld veita aðgang að upplýsingum úr opinberum skráum skv. 11. gr. frumvarpsins eða ákvæðum sérlaga er þeim heimilt að taka gjald skv. 6. mgr. 31. gr. á grundvelli þeirra heimilda sem 18. gr. frumvarpsins mælir fyrir um. Sá munur er þó á að stjórnvald verður fyrst að setja sér gjaldskrá á grundvelli þeirra sjónarmiða sem 18. gr. er byggð á og birta hana lögum samkvæmt auk þess sem skylt er að hafa hana aðgengilega á heimasíðu stjórnvaldsins. Ákvæði 6. mgr. 31. gr. haggar ekki við öðrum ákvæðum í lögum sem heimila víðtækari gjaldtöku fyrir að

veita aðgang að upplýsingum eða gögnum hjá stjórnvöldum. Ekki þarf að greiða fyrir endurnot á upplýsingum sem falla undir ákvæði þessa kafla og eru háðar höfundarétti hins opinbera umfram það sem segir í 6. mgr., nema önnur lög mæli svo sérstaklega fyrir. Loks er í 31. gr. mælt svo fyrir að ef stjórnvöld gera upplýsingar aðgengilegar almenningi á netinu, sem þriðji maður á lögvarin réttindi yfir samkvæmt höfundalögum, skuli tilgreina nafn réttihafa svo ekki valdi vafa að upplýsingarnar falla ekki undir ákvæði VIII. kafla laganna og að semja þurfi því við réttihafa um endurnot upplýsinga.

Um 32. gr.

Í 32. gr. er mælt svo fyrir að stjórnvöld megi ekki gera samninga um sérleyfi um endurnot opinberra upplýsinga sem ákvæði þessa kafla taka til, sbr. þó 2. mgr. 32. gr. Ákvæði 1. mgr. 32. gr. er í samræmi við 10. gr. tilskipunarinnar. Í samræmi við 11. gr. tilskipunarinnar er mælt svo fyrir í 2. mgr. 32. gr. að ef ætla má að opinberar upplýsingar verði ekki endurnotaðar í þágu almannahagsmuna nema á grundvelli sérleyfis sé heimilt að gera slíkan samning enda komi fram í honum rökstuðningur fyrir því. Endurmeta ber rök fyrir slíkum sérleyfissamningum reglubundið og eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti. Ef í ljós kemur að þremur árum liðnum að fleiri en einn aðili hafa nú áhuga á að endurnota upplýsingar á viðkomandi markaði eru ekki lengur skilyrði til þess að gera slíkan sérleyfissamning.

Um VIII. kafla.

Í VIII. kafla er mælt fyrir um nýmæli sem hefur það að markmiði að veita stjórnvöldum heimild til að veita aukinn aðgang að gögnum sem þau hafa undir höndum og að öðrum kosti væru lokuð almenningi og almennt háð þagnarskyldu. Er heimildin afmörkuð við umsóknir frá fræði- og vísindamönnum eða sambærilegar rannsóknir. Mikilvægt er að þessi heimild verði framkvæmd þannig að það raski ekki friðhelgi einkalífs eða öðrum hagsmunum sem ákvæðum II. og III. kafla frumvarpsins er ætlað að vernda. Aðalfyrirmynd ákvæða kaflans eru ákvæði 7. og 8. kafla danskra laga sem kallast „arkivloven“. Tillagan byggist enn fremur á vinnu nefndar sem unnið hefur að heildarendurskoðun laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

Minnt skal á að í 36. gr. frumvarpsins eru lagðar til ákveðnar breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands í þeim tilgangi að þessi tvenn lög myndi samfellu um reglur um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Nái frumvarp til nýrra heildarlaga Þjóðskjalasafn Íslands fram að ganga með þeim breytingum sem þar eru lagðar til verður það ákvæði óþarft. Umrædd 36. gr. þessa frumvarps inniheldur hins vegar ekki tillögu um að regla af því tagi sem lögð er til í 33. gr. þessa frumvarps verði sett í lög um Þjóðskjalasafn Íslands en slík ákvæði er engu að síður að finna í frumvarpi til nýrra laga um þá stofnun. Í þessu frumvarpi hefur verið leitast við að halda tillögum um breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands í lágmarki og binda þær við þau ákvæði sem telja verður nauðsynleg til að myndað verði heildstætt kerfi um upplýsingarétt almennings, eins og vikið er að annars staðar í frumvarpi þessu.

Um 33. gr.

Hver sem er getur óskað eftir aðgangi að skjölum á grundvelli ákvæðisins. Þar með er hins vegar ekki sagt að hægt sé að verða við óskum allra. Ákvæði kaflans fela í sér undantekningarákvæði frá bannreglum II. og III. kafla sem heimilt er að beita ef hægt er að veita aðgang að skjölum án þess að raska þeim hagsmunum sem ákvæðum fyrrnefndra kafla er ætlað að vernda. Í reynd má líta á þessa heimild sem ákveðna útfærslu reglunnar um aukinn aðgang að gögnum, en hún gengur þó lengra að því leyti að samkvæmt henni er hægt að veita aðgang

að gögnum sem háð eru þagnarskyldu, en þá að því tilskildu að öryggi upplýsinganna sé tryggt. Það mundi stjórnvald eftir atvikum gera með því að setja skilyrði um notkun þeirra. Gera má ráð fyrir að heimildin nýtist fyrst og fremst við fræðirannsóknir.

Í 1. mgr. er áskilið að í umsókn skuli tilgreina tilgang þess að óskað er eftir aðgangi að gögnum. Á grundvelli hennar fer fram mat á því hvort fært er að verða við óskinni án þess að gengið sé gegn mikilvægum hagsmunum sem ákvæðum II. og III. kafla laganna er ætlað að tryggja. Ef fyrirsjáanlegt er að notkun gagns mundi stefna slíkum hagsmunum í voða er óheimilt að verða við beiðni. Það er einnig mikilvægt í þessu sambandi að áskilið er að samþykkis Persónuverndar sé aflað ef gögn stjórnvalds hafa að geyma viðkvæmar persónuupplýsingar, sem falla undir gildissvið laga nr. 77/2000, um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, eða ef miðlun felur í sér sérstaka hættu á að farið verði í bága við réttindi og frelsi skráðra aðila. Gert er ráð fyrir að Persónuvernd setji nánari reglur um leyfisskylduna og geti ákveðið að skylda til að afla leyfis falli brott þegar settar hafa verið almennar reglur og öryggisstaðlar sem fylgja skuli við slíka miðlun.

Í ákvæðinu eru einnig tíunduð þau skilyrði sem stjórnvöld geta sett heimild af þessu tagi og skýra þau sig sjálf.

Um 34. gr.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er þeim sem fær aðgang að gagni skv. 33. gr. óheimilt að birta það, afhenda eða nota upplýsingar, sem hann hefur þannig fengið aðgang að, á annan hátt en mælt er fyrir um í leyfi stjórnvalds, að viðlagðri refsingu. Brot framið af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi varðar sektum eða fangelsi allt að þremur árum skv. 2. mgr., en slík brot geta einnig bakað manni bótaskyldu skv. 3. mgr. Er í því sambandi gengið út frá að bótaskylda geti grundvallast á einföldu gáleysi.

Telja verður að þessi ákvæði séu nauðsynlegt til þess að ákvæði II. og III. kafla nái þeim markmiðum sínum að tryggja vernd einkalífs og annarra mikilvægra hagsmuna. Refsimörk skv. 2. mgr. ákvæðisins er í samræmi við 229. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en ákvæði 3. mgr. um bótaskyldu í samræmi við lokamálsgrein 18. gr. gildandi laga um Þjóðskjalasafn Íslands.

Um IX. kafla.

Í IX. kafla frumvarpsins er mælt fyrir um gildistöku frumvarpsins, verði það að lögum, svo og um breytingar á öðrum lögum. Þar er annars vegar um að ræða tillögu um breytingu á 15. gr. stjórnslulaga, um rétt aðila máls til aðgangs að gögnum í stjórnsýslumáli. Er sú breyting lögð til svo samræmis verði gætt milli ákvæða upplýsingalaga og stjórnsýslulaga um réttinn til að fá gögn afhent, svo og um gjaldtöku vegna slíks aðgangs. Hins vegar eru lagðar til breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands, í þeim tilgangi að þau lög og upplýsingalög myndi heildstætt kerfi um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Áréttað er, eins og fram kom í umfjöllun um VIII. kafla frumvarpsins, að þær tillögur sem hér eru gerðar um breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands fela í sér þær lágmarksbreytingar á lögnum sem nauðsynlegar eru svo þessi tvö lög geti myndað heildstætt kerfi um rétt almennings til aðgangs að gögnum. Nefnd á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins hefur unnið að heildarendurskoðun laganna um Þjóðskjalasafn Íslands. Nái þær tillögur fram að ganga ætti ákvæði 2. tölul. 36. gr. frumvarps þessa að vera óþarft.

Um 35. gr.

Ákvæði 1. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Ákvæði 2. mgr. kveður á um að lögin gildi um öll gögn og upplýsingar sem falla undir lögin, án tillits til þess hvenær gögnin og upplýsingarnar urðu til eða hafa borist þeim er skylt er að veita aðgang að þeim. Hér er um að ræða sambærilega afmörkun á gildistöku, og gildissviði og fram kemur í gildandi upplýsingalögum. Í 3. mgr. er lagt til, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr., að lögin taki þó aðeins til þeirra gagna í vörslu lögaðila sem falla munu undir lögin, sbr. 2. og 3. mgr. 2. gr. og 3. gr. frumvarpsins, sem verða til eftir gildistöku laganna. Með því móti gefst þessum aðilum svigrúm til að laga vinnulag að kröfum upplýsingalaga. Þá er ekki heldur hætta á að samningar sem fyrirtækin hafa gert þar sem trúnaður er áskilinn verði opinberaðir en slíkt gæti haft í för með sér verulega röskun á hagsmunum þeirra. Undantekning er þó gerð varðandi gögn sem fyrir liggja hjá slíkum lögaðilum og til hafa orðið í tengslum við meðferð þeirra á valdi til töku stjórnvaldsákvæðana, enda hafa þau gögn fallið undir gildissvið upplýsingalaga frá upphafi. Jafnframt er tekið fram að ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 12. gr., um að tilteknar takmarkanir á upplýsingarétti falli brott að 15 árum liðnum, eigi aðeins við um þau gögn sem til verða eftir gildistöku laganna. Um eldri gögn sem þar falla undir gildir því almenna reglan um að aðgangstakmarkanir falli niður að 30 árum liðnum.

Um 36. gr.

Í 1. tölul. greinarinnar er mælt fyrir um nýja framsetningu á 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem fjallar um rétt aðila stjórnsýslumáls til aðgangs að gögnum máls. Tilgangur ákvæðisins er sá að setja nánari fyrirmæli um rétt aðila máls til að fá afrit þeirra gagna sem hann óskar. Ekki er eðlilegt að réttur samkvæmt stjórnsýslulögum sé að þessu leyti lakari en sá réttur sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum. Einnig er í greininni mælt nánar fyrir um gjaldtöku en gert er í gildandi lögum, og er hér einnig tryggt samræmi við ákvæði þessa frumvarps. Að öðru leyti felst ekki breyting í tillögunni.

Í 2. tölul. er mælt fyrir um breytingar á lögum um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985, með síðari breytingum.

Í *a-lið* er lögð til vikkun á því hvaða aðilar eru skilaskyldir á gögnum til Þjóðskjalasafns Íslands. Í frumvarpi þessu er upplýsingaréttur almennings víkkaður að því leyti að hann er einnig látinn taka til gagna sem fyrir liggja hjá lögaðilum sem að 51% hluta eða meira eru beint eða óbeint í eigu ríkis eða sveitarfélaga, og einnig til upplýsinga sem fyrir liggja hjá einkaréttarlegum aðilum vegna starfa sem stjórnvöld fela þeim að sinna. Þar sem frumvarp þetta gerir einnig ráð fyrir því að reglur upplýsingalaga gildi um rétt til aðgangs að gögnum fyrstu 30 árin eftir að þau verða til, en síðan taki við reglur um upplýsingarétt í lögum um Þjóðskjalasafn Íslands, þá er einnig rétt að þessir aðilar verði skilaskyldir gagnvart safninu þannig að samræmis gæti um meðferð viðkomandi gagna. Einnig er lagt til að sama eigi við að breyttu breytanda um skilaskyldu gagnvart héraðsskjalasöfnum

Í *b-lið* er að finna afar mikilvæga reglu, sem nú er að finna í 22. gr. upplýsingalaga. Það er grundvallarþáttur í upplýsingaréttinum að málsgögn sem hægt er að óska aðgangs að séu vistuð með skipulegum hætti. Hér er enn fremur mælt fyrir um það nýmæli að Þjóðskjalasafn Íslands skuli setja reglur um skjalavörslu og skjalaskráningu.

Í ákvæðum *c-h-liðar* tölulíðarins er að finna fyrirmæli um þær reglur sem munu gilda um rétt til aðgangs að gögnum eftir að því 30 ára tímabili er lokið sem kveðið er á um í 4. mgr. 4. gr. frumvarps þessa, sbr. einnig ákvæði 2. mgr. 16. gr. Rétt er að taka fram að þó að gögn-um sé skilað fyrir 30 ára tímamarkið, þá ber að afgreiða beiðni um aðgang að gögnum eftir

ákvæðum upplýsingalaga, eða öðrum viðeigandi lögum um upplýsingarétt, þó svo að hinn bæri aðili til afgreiðslu beiðni um aðgang sé sá sem gögnin hefur undir höndum. Ákvæði umræddra ákvæða veita rýmri rétt til aðgangs að gögnum en upplýsingalög og lög um upplýsingarétt um umhverfismál, þar sem takmarkanir skv. 6. gr. frumvarps þessa og 2. og 3. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál gilda ekki um aðgang að skjölum hjá Þjóðskjalasafni Íslands. Almennt eru upplýsingar þess eðlis að hagsmunir að baki vernd þeirra minnka með tímanum en þá kann á móti að vaxa áhugi fræðimanna á þeim málum sem til meðferðar hafa verið og varpað geta ljósi á söguna.

Fyrir utan matskenndar takmarkanir má segja að í aðalatriðum verði það fimm tímamörk sem máli skipti. Meginreglan verður sú að skjöl sem takmarkaður hefur verið aðgangur að verða aðgengileg að liðnum 30 árum frá tilurð þeirra, sbr. það tímamark sem kveðið er á um í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins, þ.e. frá því að þau yrðu til. Miðað er við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Frá meginreglunni eru síðan í meginatriðum fjórar undantekningar. Í fyrsta lagi falla aðgangstakmarkanir að nokkrum mikilvægum gögnum brott að liðnum 15 árum frá tilurð þeirra, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi kann aðgangur að gögnum sem varða virka almannahagsmuni að vera háður takmörkunum í 40 ár frá tilurð þeirra, sbr. f-lið (gr. 9 c). Í þriðja lagi verður aðgangur að gögnum um einkamálefni einstaklinga háður takmörkunum í 80 ár, en undantekning er þó gerð með sjúkraskrár en aðgangur að þeim opnast þegar liðin eru 100 ár frá síðustu færslu í skrárnar. Í fjórða lagi er aðgangur að skjölum, sem hafa að geyma upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- eða viðskiptaleyndamál, takmarkaður meðan upplýsingarnar teljast varða virka og mikilvæga hagsmuni.

Í *c-lið* er kveðið á um meginregluna um upplýsingarétt almennings, sem þá gildir að liðnu áðurnefndu 30 ára tímamarki. Sömu sjónarmið eiga hér við og um beitingu 5. gr. frumvarps þessa. Frá meginreglunni eru síðan gerðar undantekningar í *liðum d, e, f, g* og *h* (9. gr. a – 9. gr. f). Í 2. mgr. er lögfest regla um aðgang að hluta gagns og er ákvæðið sambærilegt 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 1. mgr. *d-liðar* (9. gr. a) tengist náíð 9. gr. frumvarps þessa og 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál, en samkvæmt þessum ákvæðum er óheimilt að veita aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Í 1. mgr. kemur fram meginreglan um það hvenær þessum takmörkunum og öðrum sambærilegum lýkur. Meginreglan er sú að það gerist þegar liðin eru 80 ár frá því að skjölin urðu til og er sú tímaviðmiðun í samræmi við það sem nú er kveðið á um í 8. gr. upplýsingalaga og almenna framkvæmd sem tíðkaðist hjá Þjóðskjalasafni Íslands fyrir setningu þeirra laga. Ekki þykir réttlætjanlegt að stytta þann frest í ljósi 71. gr. stjórnarskrárinnar og þeirrar staðreyndar að lífaldur Íslendinga hefur verið að lengjast síðustu áratugi.

Frá framangreindri meginreglu um að takmarkanir á aðgangi að upplýsingum um einkamálefni falli niður við 80 ár kemur fram undantekning í 2. mgr. Þar er mælt svo fyrir að óheimilt sé að veita aðgang að sjúkraskrár og öðrum skrár um heilsufarsupplýsingar nafngreindra manna fyrr en liðin eru 100 ár frá síðustu færslu í skrárnar. Rökin fyrir því að lengri frestur verði látin gilda um aðgang almennings að sjúkraskrárupplýsingum um nafngreinda einstaklinga eru þau að mjög viðkvæmar upplýsingar geta komið fram í slíkum skrár, eða eins og segir í dómi Hæstaréttar í máli nr. 150/2003 frá 27. nóvember 2003: „Upplýsingar af þessum toga geta varðað einhver brýnustu einkamálefni þess, sem í hlut á, án tillits til þess hvort þær geti talist honum til hnjóðs.“ Þá er einnig rétt að hafa í huga að upplýsingar um

arfgerð, sem þar geta komið fram, varða ekki aðeins hlutaðeigandi sjúkling heldur einnig börn hans. Í því sambandi er rétt að minna aftur á fyrrnefndan dóm Hæstaréttar en þar var fallist á að dóttir látins manns gæti haft hagsmuni af því að koma í veg fyrir að slíkar upplýsingar um föður hennar yrðu fluttar í gagnagrunn á heilbrigðissviði og var henni játuð aðild að dómsmáli þar sem fjallað var um lögmati ákvörðunar landlæknis um að hafna beiðni hennar um upplýsingar um látinn föður hennar yrðu ekki fluttar í gagnagrunninn.

Til að forðast misskilning er rétt að taka fram að ákvæði þetta fjallar um aðgang almennings að sjúkraskrárupplýsingum og haggar ekki við sérákvæðum laga er veita vísindamönnum aðgang að heilsufarsupplýsingum til vísindarannsókna.

Samkvæmt gildandi lögum og reglugerð er aðgangur að prestsþjónustubókum miðaður við 35 ár. Það mun byggt á reglugerð um Þjóðskjalasafnið í Reykjavík nr. 5/1916 en þar segir í 5. gr. að öll skjöl safnsins eigi að vera aðgengileg eftir þann tíma. Hins vegar er aðgangur að aðalmanntölum miðaður við 80 ár. Lítið samræmi er því á aðgangi að þessum heimildum sem eru þó að mörgu leyti sambærilegar vegna viðkvæmra persónuupplýsinga sem þar koma fram. Í prestsþjónustubókum er getið rangfeðrana og ættleiðinga, þar koma fram einkunnir sem prestar gefa fermingarbörnum og svo geta komið þar fram upplýsingar um dánarorsakir manna. Í aðalmanntölum, sem tekin voru á 5–10 ára fresti, má sjá dvalarstaði manna þegar manntalið var tekið. Þannig að það sést hver er skráður til heimilis eða veru, t.d. á Litla-Hrauni (stofnað 1929) eða á Kleppi (sjúkrahús stofnað 1907). Einnig koma mjög margvíslegar upplýsingar fram í manntölum, t.d. um trúfélag, ríkisborgararétt, atvinnu o.s.frv.

Óljóst er hvers vegna þetta misræmi er milli aðgangs að prestsþjónustubókum og aðalmanntölum og í staðinn fyrir að færa aðgengi að prestsþjónustubókum aftur úr 35 árum í 80 ár eða öfugt er e.t.v. eðlilegast að fara millivegin ein og lagt er til í 3. mgr. Þannig er lagt til að aðgangur að þessum gögnum sé heimill eftir 50 ár frá því að upplýsingarnar voru færðar inn og er sá árafjöldi að danskri fyrirmynd.

Í *e-lið* töluliðarins (9. gr. b) kemur fram matskennd regla sem ekki er bundin við ákveðinn árafjölda. Fágætt mun að á þá hagsmuni reyni sem fjallað er um í ákvæðinu en rétt þykir að hafa varnagla af þessu tagi.

Í *f-lið* (9. gr. c) er að finna reglu sem lýtur að gögnum sem samkvæmt meginreglu c-liðar verða almenningi aðgengileg um leið og þau heyra undir lög um Þjóðskjalasafn Íslands, þ.e. þegar þau ná 30 ára aldri. Ákvæðið felur í sér að heimilt er að undanþiggja slík skjöl aðgangi almennings í allt að 40 ár, með ákvörðun hins skilaskylda stjórnvalds, varði skjölin enn virka almannahagsmuni á tilteknum sviðum. Áréttað skal að hægt er að fá ákvörðun hins skilaskylda stjórnvalds endurskoðaða varðandi rétt til aðgangs að tilteknu skjali með kæru til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sbr. i-lið hér að aftan (9. gr. f). Þá er ákvæði 2. mgr. f-liðar í samræmi við 3. mgr. 12. gr. þessa frumvarps.

Með *g-lið* töluliðarins (9. gr. d) er Þjóðskjalasafni Íslands heimilað að taka ákvörðun um takmörkun á aðgangi að skjali sem er yngra en 110 ára svo framarlega sem sérstakar og veigamiklar ástæður liggja því til grundvallar. Það er því aðeins í undantekningartilvikum sem ákvæði þessu verður beitt. Helst mundi ákvæðið geta átt við þegar skjal er orðið eldra en 80 ára og varðar viðkvæmar einkalífsupplýsingar lifandi manns. Almenna reglan er sú, að þegar því tímamarki er náð hafa takmarkanir á aðgangi almennings fallið niður, sbr. ákvæði 1. mgr. d-liðar (9. gr. a). Hlutaðeigandi einstaklingur kann hins vegar að eiga rétt á því skv. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar að hið opinbera, sem safnað hefur í skjóli valdheimilda sinna viðkvæmum einkalífsupplýsingum um hann, veiti ekki aðgang að upplýsingunum til óviðkomandi sem ekki eiga réttmætt tilkall til aðgangs að þeim. Af þessum sökum verður

ekki hjá því komist að hafa slíkt matskennt ákvæði í frumvarpinu. Ákvæðið er svipað að efni og 3. mgr. 28. gr. dönsku „arkivloven“ að því frátöldu að danska ákvæðið tekur til skjala sem eru yngri en 100 ára.

Ákvæði *h-liðar* (9. gr. e) fjallar um aðgang að þeim gögnum sem varða sérstaklega þann sem upplýsinganna óskar, sbr. 14. gr. þessa frumvarps. Meginreglan um upplýsingarétt almennings, sem fram kemur í *c-lið* þessa töluliðar frumvarpsins, gildir án þess að sá sem í hlut á þurfi að sýna fram á nokkur tengsl við málið sem upplýsinga er óskað um. Slík tengsl geta þó verið fyrir hendi og gæti hlutaðeigandi þá í mörgum tilvikum byggt rétt sinn til þess að fá aðgang að upplýsingum á upplýsingarétti aðila máls samkvæmt stjórnsýslulögum. Sá réttur er hins vegar takmarkaður af gildissviði stjórnsýslulaga því að þau ná aðeins til þess þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í öðrum tilvikum en þeim sem falla undir stjórnsýslulögin kunna einstaklingar og lögaðilar að eiga réttmæta hagsmuni umfram aðra af því að fá upplýsingar sem varða þá sérstaklega, t.d. um mál þar sem engin stjórnvaldsákvörðun hefur verið eða verður nokkru sinni tekin. Vísast hér nánar til athugasemda við 14. gr. frumvarpsins. Rétt er að áréttta að ákvæði þessa kafla haggja ekki við ákvæðum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um upplýsingarétt aðila máls eða ákvæðum laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, um aðgang hins skráða að skráðum upplýsingum um hann sjálfan.

Í 1. mgr. *h-liðar* er mælt fyrir um meginregluna um upplýsingarétt hins skráða. Í 2. mgr. koma fram takmarkanir sem gera verður vegna mikilvægra hagsmuna annarra. Í 3. mgr. er mælt fyrir um aðgang að hluta skjals. eru þessi ákvæði sambærileg við 3. og 4. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Þrátt fyrir að rafræn afrit af sjúkraskrá hafi verið afhent Þjóðskjalasafni til varðveislu er mælt svo fyrir í 4. mgr. *h-liðar* að um rétt sjúklings til aðgangs að sjúkraskrá sinni fari samkvæmt lögum um sjúkraskrár. Beiðni um aðgang að sjúkraskrá skal því beint til umsjónaraðila sjúkraskrárinnar, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 55/2009, um sjúkraskrár.

Í *i-lið* er mælt fyrir um að málsmeðferð Þjóðskjalasafns, sem og annarra, vegna beiðna um aðgang að gögnum fari að ákvæðum upplýsingalaga. Þar er enn fremur mælt fyrir um að um kæru vegna ákvarðana Þjóðskjalasafns, eða annarra sem taka ákvörðun um aðgang að gögnum á grundvelli laga um Þjóðskjalasafn, gildi sömu reglur og í upplýsingalögum. Í þessu felst að umræddar ákvarðanir verða kærðar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þar sem ætlunin er að upplýsingalög og ákvæði laga um Þjóðskjalasafn Íslands, ásamt ákvæðum laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, myndi heildstætt og samræmt kerfi um upplýsingarétt almennings á þeim réttarsviðum sem falla undir gildissvið þeirra, verður samræmdri framkvæmd ekki komið á nema að einn sérfróður aðili á kærustigi sjái um að úrskurða í kærumálum. Sérregla er þó lögð til um að frestur til afgreiðslu beiðna samkvæmt ákvæðum 9. gr. og 9. gr. a – 9. gr. h verði að jafnaði 20 dagar í stað sjö daga, líkt og gert er ráð fyrir að verði meginreglan, sbr. 17. gr. frumvarps þessa.

Í 4. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, er kveðið á um að allir fundir ríkisstjórnarinnar skulu hljóðritaðir og afrit geymt í vörslu Þjóðskjalasafns. Skulu hljóðritanir þessar skulu gerðar opinberar að 30 árum liðnum frá fundi. Samkvæmt 28. gr. sömu laga á þetta ákvæði að koma til framkvæmda 1. janúar 2012. Er það mat forsætisráðuneytisins að nauðsynlegt sé að fresta því enn um sinn að umrætt ákvæði komi til framkvæmda. Til grundvallar því mati liggja að meginsteftnu þrjár ástæður sem nánar er gerð grein fyrir hér síðar. Í fyrsta lagi skortir ákvæði um það í lögum hvernig aðgangi að hljóðupptökum af fundum ríkisstjórnar og endurritum af þeim skuli háttáð. Í öðru lagi hefur ekki verið lagt mat

á það hvaða þýðingu upptökur af ríkisstjórnarfundum geti haft við mat á ábyrgð ráðherra bæði lagalegri ábyrgð á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og jafnframt pólitískri ábyrgð. Í þriðja lagi hefur ekki verið rannsakað og metið hvaða áhrif upptökur á ríkisstjórnarfundum geti haft á störf ríkisstjórnar og almenn starfsskilyrði hennar. Til að greina þau álitæfni nánar sem hér er ræðir óskaði forsætisráðuneytið eftir álitsgerðum annars vegar frá Róberti R. Spanó, prófessor í lögum við Háskóla Íslands, og hins vegar frá Gunnari Helga Kristinssyni, prófessor í stjórn málafræði við Háskóla Íslands, og eru niðurstöður þeirra að nauðsynlegt sé að greina nánar, rannsaka og taka afstöðu til þeirra atriða sem hér um ræðir áður en ákvæði um hljóðupptökur á ríkisstjórnarfundum komi til framkvæmda.

Reglan um hljóðritun ríkisstjórnarfunda var ekki upphaflega í því stjórnarfrumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 115/2011 en var bætt við að tillögu meiri hluta allsherjarnefndar. Tillagan kom seint fram í meðförum nefndarinnar á frumvarpinu og gafst því takmarkaður tími til að meta áhrif hennar.

Fundargerðir ríkisstjórnarfunda og minnisgreinar sem teknar eru saman fyrir slíka fundi eru undanþegnar upplýsingaskyldu samkvæmt upplýsingalögum (nr. 50/1996). Í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga sagði á sínum tíma m.a.:

Ríkisráð og ríkisstjórn hafa ótvírátt sérstöðu innan stjórnsýslu ríkisins. Við setningu stjórnsýslulaga var talið rétt að vernda starfsemi þessara stjórnvalda á þann hátt að undanþiggja frá upplýsingarétti aðila máls fundargerðir þeirra, minnisgreinar á ráðherrafundum og skjöl sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi. Sömu sjónarmið eiga ekki síður við um upplýsingarétt almennings og er því lagt til að umrædd gögn verði undanþegin meginreglu 1. mgr. 3. gr. Birting upplýsinga úr þessum gögnum verður því eftir sem áður háð ákvörðun þessara stjórnvalda sjálfra. Um heimild ríkisstjórnar til þess að afhenda gögn sem falla undir 1. tölul. fer eftir 3. mgr. 3. gr. Undanþágan gildir um alla fundi þar sem saman koma tveir ráðherrar eða fleiri hvort heldur er á formlegum ríkisstjórnarfundum eða við aðrar óformlegri aðstæður. (Frumvarp til upplýsingalaga, þskj. 630, 361. mál á 120. löggjafarþingi 1995–96.).

Í nýjum stjórnarráðslögum eru ítarlegri ákvæði en áður var að finna í lögum um skráningu fundargerða ríkisstjórna. Með reglum um ítarlegri fundargerðir er komið til móts við ýmsar ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis og annarra sem fjölluðu um starfshætti ríkisstjórna í kjölfar hrunsins. Í nýju ákvæðunum er m.a. gert ráð fyrir að ráðherrar geti bókað mótmæli sín og eins eru framlögð gögn, svo sem minnisblöð, jafnan grundvöllur ákvarðana ríkisstjórnar og veita í flestum tilvikum glöggar upplýsingar um forsendur, sjónarmið og rök sem liggja að baki samþykktum ríkisstjórnar. Almenna reglan er sú að allir ráðherrar í ríkisstjórn standi sameiginlega að ákvörðunum ríkisstjórnar nema þeir óski sérstaklega eftir því að önnur afstaða þeirra sé bókuð. Skýrar fundargerðir að þessu leyti eru mikilvæg forsenda þess að hægt sé að leiða í ljós hvaða ráðherrar hafi staðið að ákvörðun og er óljóst hverju hljóðritun ríkisstjórnarfunda bætir þar við. Hins vegar eiga enn við þau sjónarmið sem fram komu við setningu upplýsingalaga að ríkisstjórn hefur mikla sérstöðu í stjórnkerfinu. Ríkisstjórn Íslands er ekki, samkvæmt stjórnskipun landsins, fjölskipað stjórnvald. Á ríkisstjórnarfundum eru þannig að jafnaði ekki teknar stjórnvaldsákvæðanir heldur eru ríkisstjórnarfundir fyrst og fremst í eðli sínu vettvangur ráðherra fyrir pólitískt samráð og til að samhæfa störf sín við stjórn landsins. Einn megintilgangur nýrra laga um Stjórnarráð Íslands var að efla og styrkja samráð og samhæfingu á milli stjórnvalda og eru ríkisstjórnarfundir án efa mikilvægasti vettvangurinn í þeim efnum. Má fullyrða að miklir almannahagsmunir felast í því að ríkisstjórnin geti starfað í eðlilegu starfsumhverfi og að viðurkennt sé að nauðsynlegur trúnaður þurfi að ríkja um það sem þar fer fram.

Í samræmi við framangreint er talið nauðsynlegt áður en hljóðritun ríkisstjórnafunda er hrint í framkvæmd að fram fari ítarleg skoðun og að áður hafi verið tekin afstaða til allra þeirra meginálitaefna, jafnt lagalegra sem annarra, sem uppi eru. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að um algjört nýmæli er að ræða sem ekki virðist, að því er best verður séð, eiga sér fordæmi annars staðar.

Eins og nánar er fjallað um í framangreindum álitargerðum má skipta þeim meginálitaefnum sem nauðsynlegt er að taka afstöðu til, áður en upptökur koma til framkvæmda, í þrennt:

1. **Aðgangsréttur að hljóðupptökum og endurritum þeirra.** Taka þarf afstöðu til þess í lögum, áður en hljóðritanir koma til framkvæmda, hverjir skuli eiga rétt til aðgangs að hljóðupptökum og endurritum af þeim. Nánar tiltekið þarf að taka afstöðu til aðgangsréttar eftirfarandi aðila:
 - a. *Aðgangsréttar almennings og fjölmiðla.* Í núgildandi upplýsingalögum er skýrt tekið fram að fundargerðir ríkisstjórnar og minnisgreinar sem teknar eru saman fyrir ráðherrafundi séu undanþegnar upplýsingarétti almennings. Nauðsynlegt er, til að taka af allan vafa í þeim efnum, að kveða jafnframt skýrt á um það í upplýsingalögum að sama gildi um hljóðupptökur og endurrit þeirra en ekki verður talið að núgildandi upplýsingalög tryggji það. Er því nauðsynlegt, áður en hljóðritanir koma til framkvæmda, að breyta upplýsingalögum þannig að tryggt sé að hljóðritanir séu undanþegnar upplýsingarétti almennings og fjölmiðla enda verður ekki talið að það hafi verið ætlunin við setningu lagafyrirmæla um hljóðupptökur að þessir aðilar ættu rétt til aðgangs að þeim.
 - b. *Aðgangsréttar sérstakra eftirlitsaðila.* Taka þarf afstöðu til þess hvaða reglur skuli gilda um aðgangsrétt sérstakra eftirlitsaðila að hljóðupptökum og endurritum af þeim. Ljóst verður að telja að saksóknari, Alþingi og Landsdómur muni eiga rétt til aðgangs að þessum gögnum ef á reynir. Sama gildir um rannsóknarnefndir sem Alþingi skipar, sbr. lög um rannsóknarnefndir. Að óbreyttu verður hins vegar jafnframt talið að Alþingi, þ.e. einkum stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þingsins, geti átt rétt til aðgangs hljóðupptökum á grundvelli eftirlitsheimilda og upplýsingaréttar sem kveðið er á um þingsköpum, að uppfylltum þeim skilyrðum sem þar greinir enda þótt ekki verði séð að það hafi verið ætlun löggjafans að fastanefndir þingsins ættu rétt til aðgangs að þessum upplýsingum. Þá verður talið að umboðsmaður Alþingis muni einnig eiga rétt til aðgangs að hljóðupptökum, sbr. lög um umboðsmann Alþingis. Áður en hljóðritanir koma til framkvæmda er nauðsynlegt að taka skýra afstöðu til þess hver aðgangsréttur þessara aðila eigi að vera. Sé talin ástæða til að takmarka aðgangsréttinn verður að kveða skýrt á um það í lögum um Stjórnarráð Íslands.
 - c. *Aðgangsréttar stjórnvaldra sjálfra.* Taka þarf afstöðu til þess hvaða reglur eigi að gilda um innri aðgang, þ.e. um aðgangsrétt forsætisráðherra og annarra ráðherra og ráðuneyta þeirra. Í því sambandi er sérstaklega brýnt að taka afstöðu til þess hvort og þá í hvaða tilvikum forsætisráðherra og aðrir ráðherrar í ríkisstjórn eigi að hafa rétt til aðgangs að hljóðupptökum af fundum fyrri ríkisstjórna. Sé talin ástæða til að takmarka innri aðgang stjórnvalda að þessu leyti samkvæmt framangreindu þarf að gera það með skýrum ákvæðum í lögum um Stjórnarráð Íslands.

2. **Lagaleg og pólitísk ábyrgð ráðherra.** Leggja þarf mat á það hvaða þýðingu upptökur af ríkisstjórnarfundum geti haft við mat á ábyrgð ráðherra bæði lagalegri ábyrgð á grundvelli laga um ráðherraábyrgð og pólitískri ábyrgð. Leggja þarf mat á það hvort hljóðupptökur af ríkisstjórnarfundum geti raskað þeirri meginreglu sem gilt hefur að ráðherrar standi sameiginlega að samþykktum ríkisstjórnar nema þeir bóki sig sérstaklega frá máli. Í því sambandi þarf að meta það sérstaklega hvort tilefni sé til að endurskoða 5. gr. laga um ráðherraábyrgð sem er svohljóðandi:

Sé um að ræða embættisathöfn í ríkisráði eða á ráðherrafundi, sbr. 16. og 17. gr. stjórnarskrárinnar, bera allir viðstaddir ráðherrar, sem með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt hafa stuðlað að þeirri athöfn, ábyrgð á henni.

Í þessu sambandi þarf að meta hvaða þýðingu almenn ummæli og fyrirvarar sem ráðherrar setja fram á ríkisstjórnarfundum um einstök mál án þess að ganga svo langt að bóka sérafstöðu geti haft við sakarmat samkvæmt ákvæðinu. Þá er það jafnframt sérstakt athugunarefni með hliðsjón af orðalagi þeirrar verknaðarlýsingu sem sett er fram í framangreindu ákvæði 5. gr. laga um ráðherraábyrgð hvort hljóðritun ríkisstjórnarfundum geti haft þau áhrif að ráðherrar kjósi fremur að tjá sig ekki um erfið og umdeild mál sem koma til umfjöllunar í ríkisstjórn. Þarf með öðrum orðum að kanna nánar samspil 4. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Ísland og 5. gr. laga um ráðherraábyrgð en niðurstaða þeirrar athugunar kann að leiða til þeirrar niðurstöðu að æskilegt sé að endurskoða umrætt ákvæði laga um ráðherraábyrgð með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum.

3. **Áhrif á umræður í ríkisstjórn.** Rannsaka þarf og meta hvaða áhrif hljóðupptökur á ríkisstjórnarfundum kunni að hafa á eðli umræðna í ríkisstjórn. Þessi áhrif þarf að vege og meta annars vegar með hliðsjón af þeim aðgangsreglum sem settar verða, sbr. 1. tölul. að framan, og hins vegar með hliðsjón af þeim áhrifum sem ætla má að hljóðupptökur kunni að hafa við mat á ábyrgð ráðherra á einstökum málum bæði lagalega og pólitískt, sbr. 2. tölul. hér að framan. Ætla má að áhrifin verði meiri eftir því sem aðgangur er opnari og ef talið verður að almenn ummæli og fyrirvarar ráðherra í ríkisstjórn geti haft áhrif á ábyrgð þeirra í einstökum málum enda þótt þeir kjósi ekki að bóka sig frá þeim. Að sama skapi má ætla að áhrifin verði minni ef aðgangur er takmarkaður með skýrum reglum og ef hlutdeildarábyrgð ráðherra er skýrð nánar. Án frekari rannsókna er þó tæplega unnt að fullyrða með nokkurri vissu hvaða áhrif hljóðupptökur muni hafa á eðli umræðna í ríkisstjórn. Meðal hugsanlegra áhrifa sem nefnd hafa verið má nefna að:
- hugsanlegt er að hljóðupptökur geti torvelað ákvarðanatöku ríkisstjórna með því að hvetja til yfirlýsinga og ræðuhalda sem einkum eru ætlaðar hlustendum framtíðarinnar fremur en viðstöddum ráðherrum á ríkisstjórnarfundum;
 - hljóðritanir muni draga úr mögulegum á því að unnt sé að tryggja að trúnaður ríki um það sem fram fer á ríkisstjórnarfundum sem geti leitt til þess að samráð og eiginleg ákvarðanatöku færast í auknum mæli af vettvangi ríkisstjórnar. Slík áhrif færu þvert gegn markmiðum nýrra laga um Stjórnarráð Íslands sem miða að því að skýra aðkomu og áhrif ráðherra við ákvarðanatöku í ríkisstjórn betur en verið hefur, m.a. með ítarlegri ákvæðum um ritun fundargerða;
 - hljóðupptökur kunni að vinna gegn markmiði og tilgangi nýrra laga um Stjórnarráð Íslands um aukið samstarf og samráð þvert á ráðuneyti. Samstarf í ríkisstjórn krefst samninga og málamiðlana þar sem allir þurfa í einhverjum mæli að slá af sínum ítrustu kröfum. Samsteypustjórnir þurfa vettvang til að ráða ráðum sínum. Sé þeim

ekki skapaður slíkur vettvangur með lögum er hætt við að ákvarðanir séu teknar á óformlegum fundum sem leynt fara. Reglur sem gera ríkisstjórn skylt að starfa fyrir opnum tjöldum jafnvel þótt aðgengi almennings að upplýsingunum sé takmarkað um tiltekinn tíma, eru með öðrum orðum ekki taldar til þess fallnar að greiða fyrir samstarfi. Er þannig hugsanlegt að hljóðupptökur á ríkisstjórnarfundum muni ekki ná þeim markmiðum sem þeim er þó að líkindum ætlað að ná, þ.e. að auka gegnsæi, heldur þvert á móti.

Því er eins og áður segir lagt til í 3. tölul. 36. gr. frumvarpsins að gildistöku ákvæðis 4. mgr. 7. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, þar sem mælt er fyrir um hljóðritanir ríkisstjórnarfunda verði frestað til 1. nóvember 2012. Lagt er til að sá tími sem þá gefst verði nýttur til að kanna betur þau lagalegu álitæfni sem uppi eru í tengslum við hljóðritun ríkisstjórnarfunda og rakin eru hér að framan og ekki síst hvaða reglur skuli gilda um aðgang að slíkum hljóðritunum. Jafnframt verði tíminn nýttur til að rannsaka betur hvaða áhrif hljóðritanir kunna að hafa á starfsskilyrði ríkisstjórnar almennt og eðli umræðna í ríkisstjórn. Er gert ráð fyrir að forsætisráðherra muni eigi síðar en við upphaf þings í september 2012 gera þinginu grein fyrir niðurstöðum þessarar athugunar þannig að Alþingi geti lagt mat á það á grundvelli greinargóðra gagna hvort og þá með hvaða hætti staðið verður að hljóðritun ríkisstjórnarfunda og jafnframt hvaða reglur eigi þá að gilda um aðgang að hljóðupptökum af slíkum fundum.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til upplýsingalaga.

Frumvarp þetta byggist í meginráttum á gildandi upplýsingalögum, nr. 50/1996. Í því eru þó lagðar til ýmsar mikilvægar breytingar sem m.a. miða að því að tryggja gagnsæi í stjórnáslunni og meðferð opinberra mála, auka upplýsingarétt með því að auðvelda borgurinum að leggja fram beiðnir um upplýsingar, víkka gildissvið þannig að upplýsingalög taki einnig til lögaðila sem eru að 51% eða meira í eigu hins opinbera og skerpa ákvæði um rétt til upplýsinga um málefni starfsmanna og vinnugögn stjórnvalda.

Að mati fjármálaráðuneytis eru það einkum þau ákvæði frumvarpsins, sem auðvelda borgurinum að leggja fram beiðnir um upplýsingar og skylda um leið stjórnvöld að megin stefnu til að finna þau mál sem efnislega falla undir það málefni sem tilgreint er í beiðni, sem kynnu að geta valdið ríkissjóði auknum kostnaði. Samkvæmt gildandi upplýsingalögum skal sá sem fer fram á aðgang að gögnum tilgreina þau gögn sem hann óskar að kynna sér en einnig getur hann óskað eftir að fá að kynna sér öll gögn um tiltekið mál án þess að tilgreina einstök gögn sem málið varða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að slakað verði á þessum tilgreiningarskilyrðum og að í umsókn verði nægjanlegt að tilgreina efni þess máls sem óskað er eftir að kynna sér, en það þó gert með nægjanlega skýrum hætti til að hægt sé, án verulegrar fyrirhafnar, að afmarka beiðni við tiltekin gögn ákveðins máls eða öll gögn ákveðins máls. Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir að vísa megi beiðni frá sé ekki talið mögulegt á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga að afmarka beiðni við tiltekið mál en að áður en til þess

komi beri að veita málsaðila leiðbeiningar og gefa honum færi á að afmarka beiðni sína nánar. Sömuleiðis er gert ráð fyrir að í undantekningartilfellum megi hafna beiðni sé talið að meðferð hennar yrði svo umfangsmikil að ófært sé að verða við henni.

Fjármálaráðuneytið telur að þessi ákvæði frumvarpsins geti leitt til þess að vinna við úrvinnslu umsókna og samantekt gagna verði umfangsmeiri og tímafrekari en nú er. Til mótvægis er á það að líta að vegna tækniframfara og betra skipulags á málaskrá er auðveldara að hafa uppi á málum en áður. Gjaldtökuákvæði frumvarpsins eru í meginatriðum þau sömu og í gildandi lögum og heimila töku gjalds fyrir öllum kostnaði við ljósritun og aðra afritun gagna sem veitt eru samkvæmt lögnum. Gert er ráð fyrir að stjórnvöld og þeir sem löggin taka til beri annan kostnað af framkvæmd þeirra. Engin spá hefur verið gerð um það við hverju megi búast í þeim efnum og engin áætlun liggur fyrir um aukinn kostnað stjórnvalda af lögfestingu frumvarpsins, enda skortir forsendur til þess. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs af þessum verkefnum verði látinn rúmast innan fjárhagsramma fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarps.