

UPPLÝSINGALÖG

í þágu almennings



Leiðbeiningarit



Texti: © Sigurveig Jónsdóttir og Helga Guðrún Johnson

Myndir: © Björg Vigfúsdóttir

Hönnun bæklinga: Björk Harðardóttir, Prentsmiðjan Oddi ehf.

Hönnun kápu: Kristín Ragna Gunnarsdóttir

Prentvinnsla: Prentsmiðjan Oddi ehf.

Printed in Iceland

Útgefandi: Forsætisráðuneytið • Reykjavík • 2007

Öll réttindi áskilin

UPPLÝSINGALÖG í þágu almennings



EFNISYFIRLIT

Bls.

- 3 Til hvers eru lög um upplýsingarétt?
- 4 Til hverra taka lögin?
- 5 Um hvaða upplýsingar gilda lögin?
- 6 Upplýsingar um umhverfismál
- 8 Önnur lög um aðgang að upplýsingum
- 8 Takmarkanir á upplýsingarétti
- 11 Hvenær falla takmarkanir niður?
- 12 Hvað með gögn sem varða mann sjálfan?
- 13 Skiptir máli hver biður um upplýsingar?
- 14 Til hvers á að nota upplýsingarnar?
- 15 Hvernig gögn er hægt að skoða?
- 16 Hvernig á að orða beiðni um upplýsingar?
- 17 Hvað tekur langan tíma að fá upplýsingar?
- 18 Beiðni hafnað – úrskurðarnefnd um upplýsingamál
- 19 Hvernig og hvenær er hægt að kæra?
- 20 Málsmeðferð úrskurðarnefndar
- 21 Afgreiðsla beiðni eftir niðurstöðu úrskurðarnefndar
- 22 Fjöldi mála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál
- 23 Úrslit kæruatriða í úrskurðum nefndarinnar



Allir geta fengið upplýsingar um mál sem eru til meðferðar hjá stjórnvöldum.

Til hvers eru lög um upplýsingarétt?

Grundvallaratriði Lýðræðis er að opin og upplýst umræða geti farið fram í þjóðfélaginu. Forsenda hennar er að borgararnir geti fylgst með störfum stjórnvalda, annaðhvort beint eða fyrir milligöngu fjölmiðla. Til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að fólk geti nálgast upplýsingar úr stjórnkerfinu á einfaldan og skjótvirknan hátt. Þessi sjónarmið réðu því að sett voru sérstök lög um upplýsingamál.

Leiðin að setningu laganna var nokkuð löng og ströng. Farið var að ræða nauðsyn þeirra í kringum 1970 og á 8., 9. og 10. áratug síðustu aldar voru frumvörp til upplýsingalaga lögð sjö sinnum fyrir Alþingi. Það var þó ekki fyrr en 17. maí 1996 sem lög um upplýsingarétt almennings voru samþykkt. Þau tóku gildi 1. janúar 1997.

Meginmarkmið laganna er að hver sem er geti fengið aðgang að upplýsingum um mál sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum, jafnvel þótt málið snerti á engan hátt þann sem óskar upplýsinganna. Lögunum er ætlað að stuðla að auknu réttaröryggi og auka þar með traust almennings í garð stjórnvalda.

Áður en lögini tóku gildi voru ekki til almennar reglur um aðgang almennings að upplýsingum úr stjórnkerfinu og oft ríkti óvissa um heimild stjórnvalda til að veita þær. Með upplýsingalögum varð meginreglan sú að skylt er að veita upplýsingar ef ekki er brýn nauðsyn að halda þeim leyndum. Takmörkun aðgangs heyrir því til undantekninga. Með þessu eykst aðhald að starfsemi stjórnsýslunnar og auðveldara er að meta hvort stjórnvöld gæta jafnræðis og samræmis þegar mál eru afgreidd.

Til hverra taka lögin?

Meginregla upplýsingalaganna er að þau gilda um stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt gilda þau um starfsemi einkaaðila hafi þeir fengið opinbert vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir.

Upplýsingalögin taka því til framkvæmdavaldsins. Hins vegar eiga þau hvorki við um starfsemi Alþingis né dómstóla.

Frá meginreglunni eru nokkrar undantekningar. Þannig eru nokkur svið undanþegin upplýsingalögum. Það á við um ýmis störf sýslumanna sem áður töldust til dómstarfa. Lögin gilda því ekki um þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrrsetningu, löggeymslu, lögbann, nauðasamninga, gjaldþrotaskipti, skipti á dánarbúum og fleiri slík mál. Lögin gilda heldur ekki um aðgang að gögnum í málum er snerta rannsókn eða saksókn í opinberum málum.

Loks má geta þess að ýmis önnur lög geta veitt víðtækari aðgang að upplýsingum á ákveðnum sviðum og á þá að fara eftir þeim en ekki upplýsingalögum. (Sjá nánar á bls. 6-8).



Upplýsingalögin gilda um:

Stjórnarráð Íslands, þ.e. öll ráðuneytin

Stofnanir sem tilheyra stjórnýslu ríkisins

Dæmi: Fiskistofa, Seðlabanki Íslands, Umferðarstofa, Umhverfisstofnun, Byggðastofnun, Vinnueftirlit ríkisins, Fjármálaeftirlitið og Háskóli Íslands

Sveitarstjórnir

Nefndir, ráð og stjórnir sem heyra til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga

Dæmi: Útflutningsráð, framkvæmdanefnd um einkavæðingu, Kristnihátíðarsjóður, yfirs kattanefnd

Einkaaðila sem falin eru verkefni fyrir ríki eða sveitarfélög

Upplýsingalögin gilda ekki um:

Alþingi og stofnanir þess, þ.e. umboðsman Alþingis og Ríkisendurskoðun

Dómstóla

Einkaaðila



*Aðgangur er veittur að upplýsingum í hvaða formi sem þær liggja fyrir.
Þar á meðal eru tölvugögn af ýmsu tagi.*

Um hvaða upplýsingar gilda lögin?

Þegar óskað er eftir aðgangi að upplýsingum úr stjórnkerfinu þarf að afmarka beiðnina við tiltekið mál. Hugtakið *mál* á við um þau viðfangsefni sem eru eða hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum.

Stjórnvöldum er skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á skipulagðan hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg. Þetta á líka við um munnlegar upplýsingar ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og þær er ekki að finna í öðrum gögnum þess.

Í ráðuneytunum eru skjöl skráð í rafrænt kerfi sem nefnist *Málaskrá*. Kerfið byggist á gagnagrunnum sem gefa yfirsýn yfir verkefni hvers ráðuneytis. Þannig geymir Málaskráin bréfadagbók og bréfasafn ráðuneytis í rafrænu formi. Þar er að finna upplýsingar um innkomin og útsend bréf, símbréf, minnisblöð, tölvupóst, orðsendingar og hvaðeina sem varðar mál sem eru til meðferðar og ákvörðunar í stjórnýslunni.

Hugtakið *mál* getur því átt við þegar stjórnvöld taka ákvörðun um rétt eða skyldu manna, svo sem með útgáfu eða afturköllun leyfa eða framkvæmd opinberrar þjónustu, þar á meðal útboð og gerð samninga eða samskipti við önnur ríki.

Almenningur á rétt á að fá aðgang að gögnum sem varða tiltekin mál í stjórnýslunni. Þó eru nokkrar takmarkanir á upplýsingarétti tilgreindar í upplýsingalögum. Nánar er fjallað um þær á bls. 9. Hugtök sem notuð eru yfir upplýsingar og gögn eru nánar skilgreind á bls. 13.



Upplýsingar um umhverfismál

Lög um upplýsingarétt um umhverfismál frá árinu 2006 byggja á tilskipun Evrópusambandsins sem er innleidd í EES-samninginn. Þau komu í stað eldri laga frá árinu 1993.

Lögin veita rýmri aðgang að upplýsingum um umhverfismál en fólk gat fengið áður en þau voru sett. Þeim er ætlað að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings þegar verið er að móta ákvarðanir um umhverfismál. Samkvæmt lögnum er stjórnvöldum þannig skylt að verða við óskum almennings um að fá aðgang að upplýsingum sem þau, eða fyrirtæki sem rækja opinbert hlutverk, hafa yfir að ráða í þessum málaflokki.

Réttur til upplýsinga samkvæmt þessum lögum getur að sumu leyti verið rýmri en samkvæmt upplýsingalögnum og stjórnvöld eru beinlínis hvött til að miðla upplýsingum um umhverfismál til almennings. Lögin gilda hins vegar einvörðungu um upplýsingar um umhverfismál og hafa því takmarkaðra gildissvið en upplýsingalögin.

Hér getur verið um að ræða upplýsingar um ráðstafanir í tengslum við stefnumótun, löggjöf, skipulags- og framkvæmdaáætlanir eða samninga á sviði umhverfismála, stöðu mála varðandi heilbrigði manna og öryggi, lífskilyrði og mannvirki.

Undanþegin þessum rétti eru ófullgerð skjöl og annað efni sem er í vinnslu, en þá verður að upplýsa hvenær megi búast við að gögnin verði tilbúin. Lögin



Mikilvægt er að almenningur eigi greiðan aðgang að upplýsingum um ákvarðanir sem teknar eru um umhverfismál.

gilda heldur ekki um upplýsingar sem sérstök lagaákvæði um þagnarskyldu eru um og að ýmsu öðru leyti er aðgangur takmarkaður með sama hætti og tilgreint er í upplýsingalögunum. (Sjá bls. 9).

Áður en stjórnvald tekur ákvörðun um að veita aðgang að upplýsingum um umhverfismál getur það leitað álits þeirra sem upplýsingarnar varða á því hvort efni þeirra snerti viðkvæma framleiðslu- eða viðskiptahagsmuni sem eigi að njóta leyndar. Hefur viðkomandi þá *sjö virka daga* til að svara erindinu. Beiðni um upplýsingar á að svara svo fljótt sem verða má og innan *15 daga* frá móttöku hennar.

Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan *60 daga* frá því hún barst stjórnvaldinu getur umsækjandi kært málið til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.



Lögin gilda m.a. um upplýsingar sem varða:

- andrúmsloft
- vatn
- jarðveg
- land
- landslag
- náttúruminjar
- orku
- hávaða
- geislun
- úrgang



Lög um þinglýsingar, t.d. varðandi fasteignir, eru meðal annarra laga sem kveða á um aðgang að upplýsingum.

Önnur lög um aðgang að upplýsingum

Í ýmsum lögum öðrum en upplýsingalögum er fjallað um upplýsingarétt almennings. Sum þessara laga veita jafnvel enn víðtækari aðgang að upplýsingum. Þegar svo er háttað gilda þau lög sem veita rýmri aðgang.

Í stjórnslulögum eru til dæmis ákvæði um andmælarétt og upplýsingarétt. Í þeim segir að sá sem eigi aðild að máli eigi rétt á að kynna sér gögn þess, leiðrétta framkomnar upplýsingar og koma að athugasemdum eða frekari upplýsingum áður en stjórnvald tekur ákvörðun í málinu.

Meðal annarra laga sem veita rétt til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum má nefna lög um persónuupplýsingar, þinglýsingarlög, lög um hlutafélög, læknalög og barnalög.

Takmarkanir á upplýsingarétti

Þótt almenna reglan sé sú að upplýsingar úr stjórnkerfinu eigi að vera aðgengilegar almenningi eru nokkrar undantekningar þar á. Jafnframt er rétt að undirstrika að upplýsingalögin gera ráð fyrir því að heimilt sé að veita aðgang að gögnum í ríkari mæli en lögin segja til um, nema fyrirmæli í lögum um þagnarskyldu banni það.

Í upplýsingalögum er tilgreint hvers konar gögn séu undanþegin upplýsingarétti og hvenær aðgangur að upplýsingum sé takmarkaður.

Þeir sem óska eftir gögnum úr stjórnkerfinu ættu að kynna sér þessar undantekningar áður en lagt er í mikla vinnu við að nálgast upplýsingarnar.



Ekki er skylt að veita aðgang að:

- gögnum sem verða til á fundum ríkisráðs og ríkisstjórnar. Það á við um fundargerðir, minnisgreinar og skjöl sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi. Þetta gildir einnig um fundi tveggja eða fleiri ráðherra.
- bréfaskriftum stjórnvalda við sérfræðinga þegar um er að ræða gögn sem verða til við undirbúning á dómsmáli eða við athuganir á því hvort rétt sé að höfða slíkt mál.
- vinnuskjöllum sem orðið hafa til við undirbúning máls ef þau hafa verið rituð til eigin nota. Þetta þýðir að ef skjal hefur aðeins verið notað af starfsmönnum viðkomandi ráðuneytis eða stofnunar, er einungis veittur aðgangur að því í undantekningartilvikum. Ef þar er hins vegar að finna upplýsingar sem ekki er hægt að fá annars staðar um atriði sem hafa veruleg áhrif á endanlega niðurstöðu máls, getur réttur til aðgangs verið fyrir hendi.
- gögnum sem varða veitingu opinberra starfa. Það á til dæmis við um umsóknir og einkunnir og fleiri fylgiskjöl með umsóknum.

Aðgangur er takmarkaður að:

- viðkvæmum upplýsingum sem snerta *einkahagsmuni*, nema til komi samþykki viðkomandi einstaklings. Markmiðið með þessu er fyrst og fremst að vernda friðhelgi einkalífs. Þetta á við um upplýsingar sem sanngjarnt og eðlilegt er að halda leyndum, hvort sem um er að ræða persónuleg mál eða fjárhagsleg atriði. Eins getur þurft að gæta viðskiptahagsmuna fyrirtækja sem átt hafa viðskipti við opinberar stofnanir.
- upplýsingum sem geta varðað *almannahagsmuni*. Þetta á meðal annars við um gögn sem hafa að geyma upplýsingar um öryggi ríkisins, varnarmál eða samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir. Einnig á þetta við um upplýsingar eða gögn varðandi atriði sem snerta viðskiptahagsmuni stofnana eða fyrirtækja í eigu ríkisins sem eru í samkeppni við aðra. Þá getur þetta ákvæði einnig takmarkað aðgang að upplýsingum um fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum opinberra aðila.

Aðgangur er veittur að hluta skjals:

- Þegar það telst ekki skaða persónulega eða viðskiptalega hagsmuni er í sumum tilvikum veittur aðgangur að hluta skjals sem annars er ekki talið réttlætanlegt eða löglegt að veita fullkominn aðgang að. Dæmi um það getur verið að strikað sé yfir upphæðir eða viðkvæm atriði í skjali án þess að það raski heildarmyndinni.



Einkamálefni einstaklinga fá sérstaka meðferð í upplýsingalögunum.

Hvenær falla takmarkanir niður?

Þótt ekki sé hægt að fá strax aðgang að öllum gögnum úr stjórnkerfinu er ekki þar með sagt að það verði ekki mögulegt síðar. Aðgangi er til dæmis stundum hafnað ef hann getur leitt til þess að ýmsar ráðstafanir eða próf sem stjórnvöld standa fyrir nái ekki tilgangi sínum. Í slíkum tilvikum er stjórnvöldum yfirleitt skylt að leyfa almenningi að skoða gögnin um leið og tilætlaður árangur hefur náðst.

30 ára reglan

Með örfáum undantekningum verða þau gögn sem upplýsingalögin ná til aðgengileg í síðasta lagi 30 árum eftir að þau verða til. Undantekningar frá þeirri reglu varða einkamálefni einstaklinga.

80 ára reglan

Almenningi er ekki veittur aðgangur að gögnum sem snerta einkamálefni fólks fyrr en 80 ár eru liðin frá því að þau urðu til. Þá eru þau í vörslu Þjóðskjalasafns Íslands. Þetta á þó hvorki við um sjúkraskrár né skýrslur sálfræðinga og félagsráðgjafa. Takmarkanir á aðgangi að þeim *falla aldrei niður*. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er þó heimilt að gera undantekningu á þessari meginreglu ef upplýsingarnar á að nota til rannsókna og gögnin eru komin á skjalasafn, en þangað eru þau yfirleitt ekki komin fyrr en 30 árum eftir að síðast var skráð í skýrslurnar. Þeir sem standa að rannsóknunum verða þá að heita þagmælsku og ekkert má birta úr skýrslunum sem gefur til kynna um hvaða einstaklinga skýrslurnar fjalla.



Dæmi um ráðstafanir og próf:

- próf í skólum
- próf sem lögð eru fyrir flugmenn og öikumenn
- fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda í gjaldeyrismálum, tollmálum eða skattamálum
- fyrirhugaðar aðgerðir til að tryggja öryggi lands og þjóðar, svo sem eftirlitsaðgerðir í þágu umferðaröryggis
- fyrirhugaðar ráðstafanir í kjaramálum
- fyrirhugaðar ráðstafanir vegna hagræðingar eða breytinga á rekstri opinberra fyrirtækja eða stofnana



Einstaklingar geta skilyrðislaust fengið upplýsingar um sig sjálfa úr stjórnkerfinu, en þeir gætu þurft að leita þeirra á Þjóðskjalasafni Íslands ef langur tími er liðinn frá því að þau urðu til.

Hvað með gögn sem varða mann sjálfan?

Það teljast mikilsverð réttindi að fá aðgang að upplýsingum um sjálfan sig og í stjórnsýslunni er það óskráð grundvallarregla að veita slíkar upplýsingar. Auk þess eru ákvæði í ýmsum öðrum lögum en upplýsingalögum um aðgang fólks að upplýsingum um sig sjálf. Þar má nefna lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, stjórnsýslulög, læknalög og barnalög.

Það ætti því að vera auðsótt mál að nálgast gögn sem aðili máls veit að eru til og snerta hann sjálfan. Aðeins þarf að sýna fram á aðildina og stundum þarf líka að sýna fram á hagsmuni af aðganginum. Það á einkum við þegar fjallað er um einkahagsmuni annarra í sömu gögnum.

Fólk getur líka veitt öðrum umboð til að fá aðgang að upplýsingum um sig hjá stjórnvöldum. Umbjóðandinn þarf þó að gera sér grein fyrir þýðingu umboðsins. Þessi heimild getur í sumum tilvikum náð til annarra, án umboðs. Dæmi um það getur verið lögráðamaður viðkomandi eða foreldri sem fer með forræði barns.

Skiptir máli hver biður um upplýsingar?

Hver sem vill getur óskað eftir aðgangi að opinberum gögnum samkvæmt upplýsingalögum og skiptir þá ekki máli hvort viðkomandi er íslenskur ríkisborgari eða heimilisfastur hér á landi. Ekki skiptir heldur máli hvort um er að ræða einstakling eða lögaðila og um aðgang að upplýsingum gilda engin aldurstakmörk. Ef barn hefur nægan þroska til að skilja upplýsingarnar stendur aldur þess ekki í vegi fyrir því að heimila aðgang að gögnum.

Í upplýsingalögunum er gerður greinarmunur á því hvort um sé að ræða rétt almennings til upplýsinga um eitthvert ákveðið mál eða rétt einstaklings til að nálgast upplýsingar um mál sem varða hann sjálfan. Almennt gildir sú regla að einstaklingur eigi rétt á að nálgast upplýsingar sem snerta hann sjálfan hjá stjórnvöldum, hvort sem þær eru færðar í skrá eða ekki. Til þess að notfæra sér þann rétt getur hann því þurft að gefa upp tengsl sín við málið þegar hann biður um aðgang að opinberum gögnum.

Ef einstaklingur er ekki að leita eftir upplýsingum um sig sjálfan þarf hann hvorki að sýna fram á tengsl við málið né skýra frá því hvort hann hafi hagsmuni af því að fá eða nota umbeðnar upplýsingar. Ekki þarf heldur að tilgreina ástæður fyrir beiðninni. Það sama á við um lögaðila.

Upplýsingalögin geta einnig náð yfir aðgang manns að upplýsingum sem fram koma í stjórnslumáli um hann sjálfan jafnvel þótt hann eigi ekki aðild að viðkomandi máli. Í slíkum tilvikum á hann ótvíræðan rétt á að kynna sér þann hluta gagnanna þar sem um hann er rætt, jafnvel þótt aðgangur hans sé takmarkaður að gögnunum í heild.



Fréttamenn mega birta þau gögn sem þeir fá frá stjórnvöldum ef birtingin er ekki brot á öðrum lögum.

Til hvers á að nota upplýsingarnar?

Sá sem óskar eftir aðgangi að upplýsingum úr stjórnsýslunni þarf ekki að gera grein fyrir því hvernig hann ætlar að nota þær. Skiptir þá ekki máli hvort um einstakling er að ræða, fyrirtæki eða fjölmiðil.

Birting upplýsinganna getur þó stundum brotið í bága við önnur lög, svo sem höfundarréttarlög, skaðabótalög eða jafnvel hegningarlög. Til dæmis er refsivert samkvæmt hegningarlögum að skýra opinberlega frá einkamálefnum manna án þess að nægar ástæður séu fyrir hendi sem réttlæta það.

Í upplýsingalögunum er sérstakur kafli um endurnot opinberra upplýsinga. Samkvæmt því er almenningi og fyrirtækjum heimilt að hagnýta sér opinberar upplýsingar af ýmsu tagi án sérstaks leyfis. Það á til dæmis við um landfræðilegar eða veðurfarslegar upplýsingar. Heimilt er að taka gjald fyrir endurnot upplýsinga en það verður þá að vera hóflegt.

Hvernig gögn er hægt að skoða?

Stjórnvöldum er skylt að halda til haga öllum upplýsingum sem skipta verulegu máli við ákvarðanatöku. Gögnin á að geyma þannig að þau séu aðgengileg og munnlegar upplýsingar þarf að skrá ef þær hafa mikilsverð áhrif á niðurstöðuna.

En hvað felst í þeim hugtökum sem helst eru nefnd í upplýsingalögunum?

Hugtakið *upplýsingar* er samheiti yfir allt það sem komið hefur til vitundar stjórnvalda, í hvaða formi sem það kann að vera.

Orðið *skjal* er skilgreint í þröngri merkingu – það þarf með öðrum orðum að vera skriflegt plagg. Ekki skiptir þó máli hvort um er að ræða handskrifað skjal eða vélritað, tölur, bókstafi eða annað táknmál. Í sumum skjölum geta leynst upplýsingar sem eru undanskildar aðgangi samkvæmt upplýsingalögunum en í þeim tilvikum er hægt að óska eftir aðgangi að hluta skjals.

Hugtakið *gögn* er samheiti yfir öll þau form sem geta varðveitt upplýsingar. Til gagna geta því talist skjöl, ljósrit, myndir, myndbönd, disklingar, örfilmur, hljóðupptökur, ljósmyndir og fleira.

Stjórnvöld halda margvíslegar *skrár* um borgara landsins, svo sem ökutækjaskrá og skipaskrá. Skrár sem þannig eru færðar með kerfisbundnum hætti falla utan gildissviðs upplýsingalaga. Til slíkra skráa telst ennfremur bókhald sem stjórnvöld færa vegna starfsemi sinnar. Hafi á hinn bóginn verið unnin skjöl upp úr skrá eða hluta hennar, gilda upplýsingalögin um aðgang að þeim. Það sama á við ef skráin í heild sinni eða einstakir hlutar hennar hafa verið til meðferðar í sérstöku máli.

Sérstök lög gilda um skrár sem snerta persónulega hagi fólks, lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga, og í þeim tilvikum gilda upplýsingalögin ekki.

Hvernig á að orða beiðni um upplýsingar?

Það sem helst vefst fyrir fólki þegar óskað er eftir aðgangi að upplýsingum úr stjórnkerfinu er að útbúa sjálfa beiðnina. Stjórnvald getur krafist þess að beiðni sé skrifleg. Þótt stjórnvöld geti einnig farið fram á að beiðni sé lögð fram á sérstöku eyðublaði sem þau leggja til hefur það almennt ekki verið gert að skilyrði. Hægt er að leita eftir aðstoð hjá starfsmönnum viðkomandi ráðuneytis, stofnunar eða sveitarfélags við að koma óskum sínum á framfæri. Á stjórnvöldum hvílir leiðbeiningarskylda í þessum efnum.

Sá sem óskar eftir upplýsingum hjá stjórnvöldum getur valið um þrjár leiðir:

1. Hægt er að óska eftir því að fá að kynna sér *tiltekin* skjöl máls.
2. Hægt er að óska eftir því að fá að kynna sér *öll* skjöl tiltekins máls.
3. Hægt er að óska eftir því að fá að kynna sér *dagbókarfærslur* vegna tiltekins máls eða *lista* yfir málgögn þess.

Upplýsingalögin gera kröfu um að viðkomandi viti af því máli eða þeim gögnum sem hann óskar eftir að kynna sér nánar. Beiðnin verður með öðrum orðum að vera þannig úr garði gerð að stjórnvald geti áttað sig á því um hvaða mál sé að ræða og/eða við hvaða gögn máls sé átt. Ekki er hægt óska eftir aðgangi að gögnum í ótilteknum fjölda mála, heldur verður að tiltaka það mál eða þau gögn sem óskað er aðgangs að.

Réttur til að fá upplýsingar er þannig bundinn við skjöl eða gögn sem til eru í ákveðnum málum. Lögin leggja ekki þá skyldu á stjórnvald að útbúa sérstaklega skjöl eða gögn vegna beiðni um upplýsingar. Neiti stjórnvöld að veita upplýsingar sem ekki er að finna í skjölum eða öðrum gögnum heyrir sú synjun ekki undir úrskurðarnefnd upplýsingamála.



Skjöl eru geymd með skipulegum hætti í ráðuneytum og hjá sveitastjórnunum. Ef beiðni um upplýsingar er vel skilgreind er því í flestum tilvikum fljótlegt að fá afrit af umbeðnum gögnum.

Ákveðið hagræði getur verið af því að biðja um yfirlit eða gagnalista í tilteknu máli. Þar eru öll gögn sem varða málið tilgreind og því tiltölulega auðvelt að velja þau gögn sem ættu að geyma þær upplýsingar sem óskað er eftir. Oft er beiðni um aðgang að öllum gögnum í tilteknu máli þegar aðeins hluti þeirra gæti dugað og fyrir kemur að beiðni í heild sé hafnað ef hún er of yfirgripsmikil eða ónákvæm.

Almennt gildir því að afgreiðsla beiðninnar er auðveldari eftir því sem umsóknin er skýrari.

Hvað tekur langan tíma að fá upplýsingar?

Það á ekki að taka langan tíma að fá upplýsingar úr stjórnkerfinu. Beiðni um upplýsingar ber að afgreiða eins fljótt og verða má og hafi hún ekki verið afgreidd innan sjö daga, þarf að skýra umsækjanda frá ástæðum tafarinnar og láta vita hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Beiðni hafnað – úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Ef stjórnvald hafnar beiðni um upplýsingar getur umsækjandi skotið þeirri ákvörðun til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Sama gildir ef stjórnvald hefur ekki svarað beiðni innan þess frests sem því er gefinn samkvæmt upplýsingalögum. (Sjá bls. 17).

Nefndin er sjálfstæð og óháð stjórnvísunefnd sem skipuð er til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ríkis og sveitarfélaga. Henni er ætlað að leysa úr ágreiningsmálum sem snerta aðgang almennings að upplýsingum hjá hinu opinbera.

Þessi skipan mála er talin auka réttaröryggi og skilvirkni á þessu sviði, auk þess sem hún á að tryggja samræmi í framkvæmd upplýsingalaganna.

Eðli málsins samkvæmt er aðeins hægt að kæra mál til úrskurðarnefndarinnar ef beiðni um upplýsingar hefur verið hafnað, og aðeins sá sem óskað hefur eftir upplýsingunum getur verið aðili að kærinni. Sá sem telur sig hafa hagsmuna að gæta, til dæmis vegna þess að veittur hefur verið aðgangur að gögnum sem varða einkamálefni hans, getur því ekki kært ákvörðunina til úrskurðarnefndar. Ef hann hins vegar telur að ákvæði laga um þagnarskyldu hafi verið brotin með upplýsingagjöfinni, getur hann kært málið til lögreglu eða ríkissaksóknara.

Hægt er að bera bæði synjun að hluta og synjun að öllu leyti undir nefndina. Hins vegar verður formleg ákvörðun stjórnvalds um að hafna beiðninni að liggja fyrir áður en nefndin tekur kæru til úrlausnar. Ef aðgangur er veittur að hluta umbeðinna upplýsinga áður en stjórnvald hefur tekið ákvörðun um beiðnina að öðru leyti, verður að bíða með kæru þar til neikvæð niðurstaða liggur fyrir varðandi aðra hluta gagnanna.

Synjun um aðgang að gögnum má kæra til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, hvort sem ákvörðunin snertir gögn sem upplýsingalögin ná til, ljósrit af skjölum eða afrit af öðrum gögnum.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er skipuð þremur mönnum og þremur til vara. Tveir nefndarmanna og varamenn þeirra uppfylla jafnan starfsgengisskilyrði héraðsdómara.



Aðeins er hægt að kæra til úrskurðarnefndar synjun á aðgangi að upplýsingum, ekki veitingu upplýsinga þótt þær snerti mann sjálfan.

Hvernig og hvenær er hægt að kæra?

Kæra til úrskurðarnefndar um upplýsingamál verður að vera skrifleg. Kærufrestur er 30 dagar frá því að ákvörðun stjórnvalds um að hafna beiðninni var tilkynnt. Umsækjandinn getur farið fram á rökstuðning fyrir ákvörðun stjórnvalds um að synja beiðni um upplýsingar og hefst þá kærufrestur ekki fyrr en sá rökstuðningur liggur fyrir og hefur verið kynntur umsækjandanum.



Í kæru þarf eftirfarandi að koma fram:

- nafn þess sem kærir
- hvaða ákvörðun er verið að kæra og hvaða stjórnvald á í hlut
- hvenær umsækjanda var tilkynnt ákvörðunin
- ósk umsækjanda og hvers vegna hann telur ákvörðun stjórnvalds ranga

Með kærinni eiga að fylgja nauðsynleg gögn, svo sem ljósrit af hinni kærðu ákvörðun hafi hún verið tilkynnt skriflega.

Hvorki þarf að tilgreina ástæðu þess að óskað er eftir upplýsingunum né til hvers eigi að nota þær.

Málsmeðferð úrskurðarnefndar

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er skylt að sjá til þess að mál sé nægilega vel upplýst áður en úrskurður er kveðinn upp. Hún kallar eftir gögnum og kynnir sér rökstuðning stjórnvalds fyrir því að aðgangi að þeim var synjað. Viðkomandi stjórnvald fær síðan stuttan frest til að koma með rökstutt álit á málinu, ef það liggur ekki fyrir.

Kærandi er gefinn kostur á að kynna sér umsögn stjórnvaldsins og tjá sig um það sem þar kemur fram. Nefndinni er þó ekki skylt að gera það nema í umsögn komi fram upplýsingar sem eru kærandi á óhag og byggt verður á. Þrátt fyrir það er kærandi almennt gefinn kostur á að kynna sér umsögn stjórnvalds, enda er það talið vera í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

Áður en gengið er frá úrskurði getur reynst þörf fyrir að leita álags þess sem upplýsingarnar snerta, en almennt leitast nefndin við að flýta afgreiðslu kærnu eins og hægt er.

Málsmeðferð fyrir nefndinni miðast við það að almenningur geti á einfaldan og tiltölulega skjótvirkan hátt fengið úr því skorið hvort eðlilegt og rétt sé hjá stjórnvaldi að neita að veita aðgang að tilteknum upplýsingum, eða hvort verið sé að brjóta á rétti þess sem upplýsinganna leitar.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál vísar málum frá ef beiðni er ómarkviss og ekki tekst að afmarka hana nægilega skýrt. Ennfremur ef beiðið er um gögn sem ekki liggja fyrir, málið tengist rannsókn eða saksókn í opinberu máli eða beiðnin fellur á annan hátt utan gildissviðs upplýsingalaganna.

Úrskurðir nefndarinnar eru skriflegir. Þegar þeir liggja fyrir eru þeir sendir bréflega til þess sem fór fram á aðgang að upplýsingum og því stjórnvaldi sem málið snýr að. Síðan eru þeir birtir á vef forsætisráðuneytisins, en þá er búið að fella út nöfn kærenda.

Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir. Þeim verður hvorki skotið til ráðherra né annarra stjórnvalda. Ef aðilar sætta sig ekki við úrskurð nefndarinnar er hægt að leita til dómstóla og eins er hægt að bera niðurstöður nefndarinnar undir umboðsmann Alþingis.

Afgreiðsla beiðni eftir niðurstöðu úrskurðarnefndar

Ef úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur komist að þeirri niðurstöðu að leyfa skuli aðgang að umbeðnum gögnum, ber stjórnvaldi að verða við því um leið og úrskurður hefur verið birtur.

Nefndin getur þó ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar ef stjórnvald fer fram á það innan þriggja daga frá því úrskurður liggur fyrir og ástæða er talin til að verða við því. Frestun réttaráhrifa þýðir að úrskurður tekur ekki gildi á meðan fjallað er um málið á öðrum vettvangi, svo sem fyrir dómstólum.

Ef nefndin ákveður að fresta réttaráhrifum ber henni að setja það skilyrði að stjórnvald beri málið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu úrskurðar og að óskað verði eftir því að málið fái flýtimeðferð einkamáls. Í slíkum tilvikum fær hinn upphaflegi kærandi ekki aðgang að upplýsingunum fyrr en dómstóll hefur dæmt í málinu.



Póstfang nefndarinnar er:

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál,
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg,
150 Reykjavík

Bréfasími: 562 4014
postur@for.stjr.is



Fjöldi mála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fjöldi erinda	60	52	27	34	45	25	20	31	39	36
Lokið með úrskurði	36	34	19	21	29	18	10	28	29	18
Lokið með öðrum hætti	19	17	7	11	11	5	10	3	10	18



Úrslit kærutriða í úrskurðum nefndarinnar

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Skylt að veita aðgang	14	5	7	12	11	4	4	9	7	4
Skylt að veita aðgang að hluta	10	6	4	3	4	4	4	5	4	7
Synjun staðfest	10	18	9	8	9	8	2	10	11	6
Frávísun	10	12	4	3	8	4	2	5	10	5





FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

ISBN 978-9979-9647-7-3