

UMBODSMAÐUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasiða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F27/2014

Reykjavík, 30. apríl 2021

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
forsætisráðuneytinu
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

I

Eins og úrskurðarnefnd um upplýsingamál er kunnugt af bréfaskiptum mínum við nefndina hef ég undanfarin ár fylgst með og aflað upplýsinga um afgreiðslutíma mála hjá nefndinni. Tilefnið í upphafi var að umboðsmanni höfðu borist kvartanir um langa bið eftir úrskurðum frá nefndinni. Samhliða upplýsingum og skýringum vegna einstakra mála fékk ég upplýsingar frá nefndinni um afgreiðslutíma mála almennt og m.a. meðalmálsmeðferðartíma, þ.e. frá því að kæra barst og þar til úrskurður er kveðinn upp. Þær upplýsingar, sjá nánar að neðan, sýndu að málsmeðferðartími hjá nefndinni var verulega langur og lengstur var hann árið 2016 eða 391 dagur. Hér þarf að hafa í huga að gagnvart þeim sem óskað hefur eftir aðgangi að gögnum bætist við sá tími sem það hafði tekið stjórnvaldið að afgreiða málið áður en það var kært. Af þeim erindum og gögnum sem umboðsmanni hafa borist á síðustu árum vegna einstakra mála er ljóst að sá tími sem stjórnvöld taka sér til að afgreiða beiðnir um aðgang að gögnum er í mörgum tilvikum æði langur og á það jafnvel við um einfaldar synjanir.

Þessar upplýsingar vöktu sérstaka athygli mína í ljósi þeirrar áherslu sem lögð hefur verið á það í löggjöf og eftirliti með starfi stjórnslunnar á Norðurlöndunum, ekki síst af hálfu umboðsmanna þjóðþinganna, að hraða sem mest afgreiðslu beiðna um aðgang almennings, og þá líka fjölmörla, að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Tölur um lengd afgreiðslutíma beiðna og úrskurða um aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum hér á landi voru í engu samræmi við það sem gerist almennt á hinum Norðurlöndunum. Þar er í framkvæmd reynt að miða við fáeina daga þótt vissulega geti þar orðið frávik en hér telur þessi tími gjarnan mánuði.

II

Hér á landi hafði við setningu fyrstu upplýsingalaganna, laga nr. 50/1996, verið fylgt sömu stefnumörkun og á hinum Norðurlöndunum um að hraða skyldi sem mest afgreiðslu beiðna um aðgang að upplýsingum hjá

stjórnvöldum. Þannig var í 11. gr. laganna tekið fram að stjórnvald skyldi taka ákvörðun um hvort það yrði við beiðni um aðgang að gögnum svo fljótt sem verða mætti. Hefði beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku hennar skyldi skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar væri að vænta. Ekki voru hins vegar í þeim lögum ákvæði um lengd málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál að öðru leyti en því að tekið var fram að nefndin gæti veitt hlutaðeigandi stjórnvaldi „stuttan frest“ til að láta í té rökstutt álit á málínu áður en því væri ráðið til lykta.

Þegar upplýsingalöginn voru endurskoðuð með nýjum lögum nr. 140/2012 var hin almenna málshraðareglu eldri laga um afgreiðslu þess stjórnvalds sem beiðninni er beint til tekin upp óbreytt að öðru leyti en því að inn kom regla um 20 daga frest til að afgreiða beiðni um aðgang að gögnum í rannsóknarskyni. Áfram var engin sérstök regla um afgreiðslutíma hjá úrskurðarnefndinni að öðru leyti en að nefndin skyldi birta aðilum úrskurð „svo fljótt sem verða má“.

Með lögum nr. 72/2019 voru gerðar ákveðnar breytingar á málshraðareglum upplýsingalaga. Þannig var bætt við ákvæði um hinn almenna málshraða hjá stjórnvöldum við afgreiðslu beiðni um aðgang að gögnum þannig að hafi slík beiðni ekki verið afgreidd innan 30 virkra daga frá móttöku hennar er beiðanda heimilt að vísa málínu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem úrskurðar um rétt hans til aðgangs. Um málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál var aukið við regluna um að nefndin skyldi birta aðilum úrskurð sinn svo fljótt sém verða mætti þannig að það skyldi nú gert að jafnaði innan 150 daga frá móttöku kæru. Þessi frestur er því í reynd aðeins til viðmiðunar fyrir nefndina en ekki bindandi.

III

Eins og sagði í upphafi bréfsins hefur af hálfu umboðsmanns allt frá árinu 2011 verið kallað eftir upplýsingum um málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Hér verður þó látið við það sitja að draga saman tölur frá og með árinu 2015 og þá meðalmálsmeðferðartíma nefndarinnar, þ.e. tímann frá því kæra barst þar til formlegur úrskurður var kveðinn upp.

Ár	Meðalmáls- meðferðartími	Fjöldi úrskurða
2015	296	39
2016	391	62
2017	210	48
2018	212	57
2019	222	90
2020	142	103

Þegar tölur frá þessum árum eru skoðaðar nánar sést að á árinu 2020 var afgreiðslutími í 41 úrskurði af 103 yfir 150 daga lögbundnu hámarksþiðni eða tæp 40%. Árið 2016 voru 48 úrskurðir af 62 yfir 150 dögum eða rúm 61%. Á árinu 2016 var lengsti málsmeðferðartími máls 974 dagar en stystur var hann 16 dagar. Hliðstæðar tölur á árinu 2020 voru lengst 549 dagar en styst 13 dagar.

IV

Ofangreindar tölur sýna að á síðasta ári náðist umtalsverður árangur í að stytta meðalmálsmeðferðartíma þeirra mála sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál úrskurðaði í það árið miðað við fyrri ár og á sama tíma hefur þeim úrskurðum sem nefndin kveður upp hvert ár fjölgæð. Þessar tölur sýna líka að árið 2020 var meðalmálsmeðferðartíminn átta dögum undir 150 daga viðmiðinu sem Alþingi ákvað að miða við.

Vissulega er jákvætt að sjá þessa breytingu en ég ítreka það sem ég sagði hér í upphafi um að hér á landi er afgreiðslutími þessara mála hjá stjórnvöldum, og þá sérstaklega hjá því stjórnvaldi sem ætlað er að hafa eftirlit með afgreiðslu þessara mála og skera úr ágreiningi, verulega lengri en tíðkast og við er miðað á Norðurlöndunum þar sem Íslendingar hafa sótt sér fyrirmyn dir að löggjöf um upplýsingarétt almennings. Til marks um þetta er að af hálfu umboðsmanna þjóðþinganna í þessum löndum, sérstaklega í Danmörku og Noregi sem að vissu leyti koma með eftirliti sínu í stað þess verkefnis sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál fer með hér á landi, lögð sérstök áhersla á að hraða afgreiðslu kvartana vegna þessara mála og þar, rétt eins og hjá stjórnvöldum í þessum löndum, er horft til þess að mál af þessu tagi séu afgreidd á fáeinum dögum en ekki mánuðum.

Þessi áhersla á að hraða afgreiðslu beiðna um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá stjórnvöldum, ekki síst frá fjölmöldum, hefur rétt eins og í greinargerð með frumvarpi til upplýsinganna sem sett voru hér árið 1996, verið rökstudd með því að réttur til aðgangs að upplýsingum geti stundum orðið þýðingarlaus ef verulegar tafir verða á afgreiðslu slíkra erinda þar sem sá sem í hlut á getur misst færис á að nýta sér upplýsingarnar við meðferð mála á öðrum vettvangi.

Hvað sem líður stöðu mála varðandi afgreiðslutíma mála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál þá er rétt að minna á að gagnvart þeim stjórnvöldum sem afgreiða beiðnir um aðgang að gögnum á fyrsta stjórn-sýslustigi hefur allt frá setningu fyrstu upplýsingalaganna hér árið 1996 staðið óbreytt sú regla að þeim ber að taka ákvörðun svo fljótt sem verða má auk reglunnar um að ef beiðnin hefur ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku skuli skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Alþingi hefur líka reynt sitt til að herða á því að stjórnvöld afgreiði þessi mál sem fyrst með því að heimila að máli verði skotið beint til úrskuðarnefndarinnar ef beiðni um aðgang að gögnum hefur ekki verið afgreidd innan 30 virkra daga frá móttöku hennar.

Þegar kemur að hugsanlegum tilmælum umboðsmanns Alþingis um úrbætur vegna málsmiðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál verður ekki litið framhjá því að þar hefur Alþingi, hvað sem líður hinni almennu reglu um að mál skuli afgreidd svo fljótt sem verða má, sett viðmiðun um 150 daga að jafnaði sem hámark. Þarna er viðmiðið og tíminn gagnvart þeim sem hefur óskað eftir gögnunum því um fimm mánuðir til viðbótar við þann tíma sem það stjórnvald sem upphaflega fjallaði um beiðnina hafði hana til meðferðar. Þetta viðmið sem Alþingi setti er í algjöru ósamræmi við þær áherslur um málshraða þessara mála sem fylgt er t.d. á Norðurlöndunum og þar með í þeim stjórnsýslu- og upplýsingarétti sem Ísland sækir fyrirmyn dir til.

Hér verður því í þessu bréfi til úrskurðarnefndar um upplýsingamál látið sitja við að hvetja nefndina til að gera það sem í hennar valdi stendur til að hraða afgreiðslu þeirra mála sem henni berast og horfa þá frekar til hinnar almennu reglu um að úrskurðir nefndarinnar skuli kveðnir upp svo fljótt sem verða má frekar en áðurnefnds 150 daga viðmiðs. Athugun mín á þessu máli og umfjöllun Alþingis við tillögur um breytingar á upplýsingalögum, þ.m.t. um málshraðareglurnar, hefur hins vegar orðið mér tilefni til þess að senda forsætisráðherra, sem fer með framkvæmd upplýsingalaga, bréf þar sem ég minni á tiltekin ummæli í nefndarálitum þingnefnda sem fjölluðu um breytingar á lögnum og hvet til þess að hugað verði að úrbótum varðandi starfsmöguleika og aðstöðu úrskurðarnefndarinnar. Auk þess sendi ég ráðuneytinu afrit af þessu bréfi. Í ljósi þess að í bréfi mínu til ráðherra vísa ég til umfjöllunar á vettvangi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um þessi mál hef ég ákveðið að senda nefndinni til upplýsingar afrit af þessum bréfum.

V

Í samræmi við framangreint læt ég lokið þeirri forathugun sem staðið hefur yfir með tilheyrandi upplýsingaöflun vegna málshraða hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Í ljósi þeirrar áherslu sem umboðsmenn þjóðþinga á hinum Norðurlöndum hafa lagt á skamman afgreiðslutíma beiðna um aðgang almennings að gögnum hjá stjórnvöldum geri ég þó ráð fyrir að umboðsmaður Alþingis muni áfram fylgjast almennt með málshraða hjá úrskurðarnefndinni og taka þau mál til athugunar á ný ef hann telur tilefni til þess.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson