

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F133/2023

Reykjavík, 14. apríl 2023

Bjarni Benediktsson
fjármála- og efnahagsráðherra
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

I

Með vísan til fyrri bréfaskipta viðvirkjandi tilkynningu ráðuneytisins á vef Stjórnarráðs Íslands 9. mars sl., sem bar yfirskriftina „Vegna umfjöllunar um málefni Lindarhvals“, tilkynnist hér með að ég hef ákveðið að ljúka athugun minni á málinu með eftirfarandi athugasemdum og ábendingum.

Svo sem fram hefur komið voru fyrirspurnir mínar settar fram í tilefni af tilteknum almennum fullyrðingum í téðri tilkynningu. Þær lutu annars vegar að því að ólöglegt væri að gera vinnuskjöl ríkisendurskoðanda opinber samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga nr. 46/2016, um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, en hins vegar að áhrifum tilgreindra úrlausna úrskurðarnefndar um upplýsingamál á almenna framkvæmd við birtingu vinnuskjala ríkisendurskoðanda.

II

Líkt og fram kemur í bréfi mínu til yðar 17. mars sl. verður að leggja til grundvallar að það leiði af stöðu stjórnvalds og ábyrgð þess á málaflokk að því sé að jafnaði heimilt, og í sumum tilvikum skylt, að birta opinberlega ýmsar upplýsingar almenns eðlis um starfsemi sína. Skylda stjórnvalda í þessum efnum hefur að hluta til verið lögfest með 1. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem fram kemur að stjórnvöld skuli veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Þá leiðir jafnframt af almennum valdheimildum og fyrirsvari viðkomandi stjórnvalds fyrir tiltekinn málaflokk að því er að jafnaði heimilt og í sumum tilvikum skylt að birta opinberlega leiðréttingar á efnislega röngum fréttum eða frásögnum sem birst hafa á opinberum vettvangi um ákvarðanir eða starfsemi þess, sbr. t.d. álit umboðsmanns frá 18. febrúar 2013 í máli nr. 6518/2011 og frá 2. mars 2016 í máli nr. 8675/2015. Markmiðið er þá að veita almenningi réttar upplýsingar um viðkomandi mál og leiðrétt það sem rangt hefur verið farið með.

Við upplýsingagjöf á framangreindum grundvelli verða stjórnvöld sem endranær að gæta að því að haga henni í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttarins sem kunna að setja því skorður hversu langt þau

geta gengið í að birta upplýsingar eða leiðrétta frásagnir í tilefni af einstökum málum. Stjórnvöld þurfa í þessu sambandi m.a. að gæta að réttmætisreglunni sem felur það í sér að athafnir stjórnvalda verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Það ræðst aftur af lagagrundvelli hverju sinni, svo og af eðli þeirrar ákvörðunar sem um ræðir og málsatvikum, hvaða sjónarmið teljast málefnaleg í þessu sambandi. Þá verða stjórnvöld við slíkar aðstæður að gæta að meðalhófi, jafnræði, persónuvernd og reglum um þagnarskyldu, auk mannréttindareglna. Þessar reglur og þau sjónarmið sem leidd verða af þeim hafa jafnframt áhrif þegar metið er hvort stjórnvald hafi fylgt vönduðum stjórnsýsluháttum við almenna upplýsingagjöf.

Af framangreindum meginreglum stjórnsýsluréttarins leiðir að gera verður þá kröfu að upplýsingar sem fram koma á opinberum vefsvæðum stofnana hverju sinni séu ekki misvísandi um réttarstöðu borgaranna samkvæmt gildandi lögum eða þýðingu tiltekinna úrlausna innan stjórnsýslunnar. Þá ber jafnframt að hafa hliðsjón af þeim greinarmun sem er á hlutverki ráðherra sem æðsta handhafa stjórnsýsluvalds á sínu málefnasviði annars vegar og sem pólitísku stefnumótunaraðila hins vegar.

III

Í málinu liggur nú fyrir sú afstaða ráðuneytisins að orðalag fyrrgreindrar tilkynningar hafi ekki verið nægilega nákvæmt og ekki í fullu samræmi við þá lögfræðilegu túlkun sem lýst var í svari þess til umboðsmanns 24. mars sl. Með vísan til þess hefur ráðuneytið gert þá breytingu á texta tilkynningarinnar að í stað þess að fullyrt sé að ólöglegt sé að gera vinnuskjöl ríkisendurskoðanda opinber samkvæmt téðu lagaákvæði segir nú að það sé *almennt óheimilt*.

Með hliðsjón af framangreindu og því að ég fæ ekki betur séð en að ráðuneytið hafi fallist á sjónarmið mín í málinu tel ég ekki ástæðu til að halda athugun þess áfram. Ég bendi yður þó á að ég tel að umrædd tilkynning, eftir framanlýsta breytingu ráðuneytisins á henni, sé enn ekki fyllilega í samræmi við gildandi rétt. Hef ég þá í huga að heimildir stjórnvalda til að birta upplýsingar að eigin frumkvæði leiða til þess að telja verður að birting vinnuskjala ríkisendurskoðanda sé þeim almennt heimil. Orðalag 2. málslíðar 3. mgr. 15. gr. laga nr. 46/2016 verður hins vegar að skilja á þann veg að við tilteknar aðstæður séu drög að skýrslum, greinargerðum og öðrum gögnum sem ríkisendurskoðandi hefur útbúið og eru hluti af máli sem hann hyggst kynna Alþingi „undanþegin aðgangi“, þ.e. undanþegin upplýsingarétti almennings. Leiðir af þessu að stjórnvöldum getur við þessar aðstæður verið *heimilt* að synja beiðni um aðgang að slíkum gögnum án þess að það þýði að birting þeirra sé þeim fortakslaust óheimil. Mat á því hvort ástæða sé til að birta eða afhenda slík gögn umfram lagaskyldu ræðst hins vegar af eðli máls og atvikum hverju sinni.

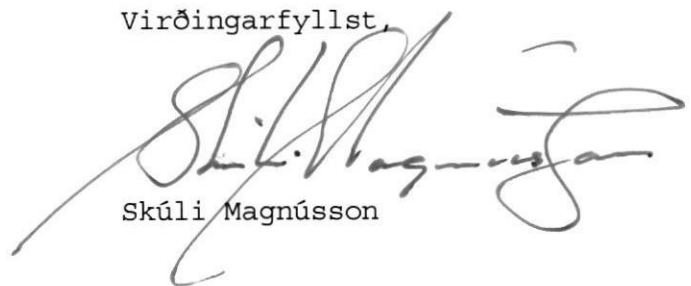
Af framangreindu leiðir að ég tel einnig misvísandi að setja fyrrgreinda fullyrðingu í samhengi við úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem nefndin fjallar að jafnaði einungis um það hvort stjórnvöldum hafi verið heimilt að synja beiðni um aðgang að tilteknum gögnum. Úrskurðir nefndarinnar binda þannig ekki hendur stjórnvalda þannig að þeim sé birting eða afhending gagna umfram lagaskyldu óheimil.

IV

Með hliðsjón af framangreindu er því beint til ráðuneytis yðar að taka til skoðunar hvort ástæða sé til að gera frekari breytingar á tilkynningunni 9. mars sl. í samræmi við þau lagasjónarmið sem hér hafa verið rakin.

Loks tel ég rétt að upplýsa að atvik þessa máls, svo og ýmissa annarra mála sem komið hafa til skoðunar hjá umboðsmanni, benda til þess að meðal stjórnvalda kunni almennt að skorta fullnægjandi skilning á þeim réttarreglum sem gilda um rétt almennings til aðgangs að vinnuskjölum og heimildum stjórnvalda til að birta þau eða afhenda að eigin frumkvæði. Hefur þetta því gefið umboðsmanni Alþingis tilefni til að taka til athugunar að eigin frumkvæði þær almennu reglur sem um þetta gilda með vísan til 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Tilkynnt verður um niðurstöður athugunarinnar þegar þær liggja fyrir.

Virðingarfyllst,



Skúli Magnússon