



**BA-ritgerð
í lögfræði**

**Takmarkanir á upplýsingarétti almennings á grundvelli
1. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga**

Inga Valgerður Stefánsdóttir

Gunnar Páll Baldvinsson

Júní 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

LAGAÐEILD

**BA-ritgerð
í lögfræði**

**Takmarkanir á upplýsingarétti almennings á grundvelli
1. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga**

Inga Valgerður Stefánsdóttir

Leiðbeinandi:
Gunnar Páll Baldvinsson

Júní 2014

EFNISYFIRLIT

1	Inngangur	4
2	Upplýsingalög	5
2.1	Almennt um upplýsingalög	5
2.2	Meginreglan um upplýsingarétt almennings	6
2.3	Takmarkanir á upplýsingarétti almennings	7
3	Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna	8
3.1	Almennt um 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012	8
3.2	Takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt 1. tölul. 10. gr. upplýsingalaga	9
3.2.1	Almennt	9
3.2.2	Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna	11
3.2.3	Gildissvið gagnvart öðrum ákvæðum upplýsingalaga	15
3.2.4	Gildissvið gagnvart gögnum sem eru undanþegin upplýsingalögum	17
3.3	Takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga	19
3.3.1	Almennt	19
3.3.2	Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna	19
3.3.3	Gildissvið gagnvart gögnum sem eru undanþegin upplýsingalögum	21
3.3.4	Gildissvið gagnvart öðrum ákvæðum upplýsingalaga	24
3.4	Gildissvið 10. gr. gagnvart ákvæðum annarra laga um þagnarskyldu	24
4	Niðurstöður	26
	Heimildaskrá	27
	Dómaskrá	28

1 Inngangur

Til að stuðla að traustu og gagnsæu stjórnkerfi er uppi sífellt meiri krafa um að almenningur eigi rétt á aðgangi að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Fram til ársins 1996 voru ekki til nein heildstæð lög varðandi upplýsingarétt almennings en það ár voru samþykkt á Alþingi upplýsingalög nr. 50/1996.¹ Meginregla upplýsingalaga er sú að almenningur skuli hafa aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum sé óskað eftir því, svo lengi sem sérstakar takmarkanir eigi ekki við sem eru tilgreindar í lögum. Í þessari ritgerð verður fjallað um takmarkanir á upplýsingarétti almennings vegna almannahagsmuna samkvæmt 1. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem fjallað er um takmarkanir vegna öryggis ríkisins og varnarmála og vegna samskipta við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir. Þó svo að réttur til upplýsinga sé meginregla þá er mikilvægt að stjórnvöld hafi færi á að takmarka aðgang að vissum gögnum þar sem það getur einfaldlega verið andstætt hagsmunum almennings að öll gögn séu birt opinberlega. Hér þarf þó að hafa í huga að um er að ræða undantekningar frá skýrri meginreglu og því er mikilvægt að synjun á aðgangi að upplýsingum á slíkum grundvelli sé vel rökstudd og að ekki sé gengið lengra en nauðsyn beri til. Hér á eftir verður til að byrja með fjallað almennt um upplýsingalög og setningu þeirra. Farið verður yfir meginreglu laganna og hvenær undantekningar geta átt við frá henni. Þá verður farið nánar yfir það hvenær takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna geta átt við og þá horft sérstaklega til 1. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga. Verður meðal annars kannað hvað kemur fram í athugasemdum við 10. gr. upplýsingalaga í greinargerð með frumvarpi. Þá verður farið yfir það hvernig reynt hefur á tilgreind ákvæði 10. gr. í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þegar leysa þarf úr ágreiningi varðandi aðgang að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum, þá er mælt fyrir um í V. kafla laganna að ákvarðanir megi kæra til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd. Ekki hefur enn reynt á 1. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga hjá dómstólum, það er því lítið um fordæmi til að styðjast við, aðeins niðurstöður í úrskurðum úrskurðarnefndarinnar. Þá hafa fræðimenn lítið sem ekkert skrifað um þetta efni hér á landi. Til hliðsjónar við þessa umfjöllun verður horft til þess hvort sambærileg ákvæði koma fyrir í upplýsingalögum í Danmörku og þá hvernig reynt hefur á sambærileg ákvæði þar í landi.

¹ Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls.14.

2 Upplýsingalög

2.1 Almennt um upplýsingalög

Ein af grundvallarstoðum lýðræðis er upplýsingaflæði til almennings. Til þess að stuðla að gagnsærrri stjórnsýslu er mikilvægt að tryggja aðgang almennings að upplýsingum úr stjórnkerfinu. Með það í huga voru fyrstu lög um upplýsingarétt almennings sett hér á landi árið 1996, upplýsingalög nr. 50/1996 sem tóku gildi 1. janúar 1997. Áður höfðu ekki verið til staðar neinar almennar reglur í lögum um upplýsingarétt almennings hjá hinu opinbera. Var því brýn nauðsyn fyrir setningu laganna þar sem töluverð réttaróvissa hafði ríkt varðandi upplýsingarétt almennings.² Hafði meðal annars komið fram í málum hjá umboðsmanni Alþingis að stjórnsýsluframkvæmd á sviði upplýsingaréttar hafði ekki verið nægilega samræmd. Í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga 1996 kom fram að löggin gera það að meginreglu að stjórnvöldum sé skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða tiltekin mál. Lögunum var því ætlað að rýmka rétt almennings til aðgangs að upplýsingum einkum á þeim sviðum þar sem stjórnvöldum hafði áður verið talið heimilt en ekki skylt að veita aðgang að upplýsingum.³

Upplýsingalögin fólu í sér mikla réttarbót þar sem engin heildstæð lög höfðu verið til staðar varðandi upplýsingarétt almennings fyrir setningu þeirra. Hins vegar áttu sér stað miklar breytingar í stjórnsýslunni frá árinu 1996, meðal annars í ljósi örra tækniframfara, sem höfðu mikil áhrif á meðferð og aðgengi að upplýsingum. Þá er vaxandi krafa frá almenningi um aðgengi að upplýsingum hjá hinu opinbera. Þessir þættir ásamt fleirum, höfðu þau áhrif að upplýsingalögin voru tekin til endurskoðunar og tóku ný upplýsingalög nr. 140/2012⁴ gildi 1. janúar 2013.⁵

Í frumvarpi til nýrra upplýsingalaga eru nefndir þrír meginþættir sem áhersla er lögð á að finna jafnvægi á milli með lögunum. Í fyrsta lagi að setja almennar reglur sem er ætlað að tryggja opna og gegnsæja stjórnsýslu. Þannig er stjórnvöldum veitt aðhald og réttaröryggi almennings aukið. Í öðru lagi að tilgreina hvenær aðrir hagsmunir, til að mynda viðkvæmar upplýsingar er varða almenning, stjórnvöld eða einkahagsmuni, geta talist það ríkir að ástæða sé til að veita undanþágur frá meginreglunni um rétt til upplýsinga. Í þriðja lagi að tryggja

² *Upplýsingalög í þágu almennings*, bls. 3.

³ Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 3012.

⁴ Það kann að vera vísað til upplýsingalaga hér eftir með skammstöfun „uppl.“

⁵ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 14 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

skilvirka framkvæmd laganna og koma í veg fyrir að hún verði of kostnaðarsöm eða íþyngjandi.⁶

Upplýsingalögin taka til stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga, það er þess þáttar ríkisvaldsins sem telst til framkvæmdarvalds. Hvorki Alþingi og stofnanir þess né dómstólar falla því undir gildissvið laganna.⁷ Hin nýju upplýsingalög hafa umtalsvert rýmra gildissvið en eldri lögin og falla nú fleiri aðilar þar undir. Lögin ná nú til allrar starfsemi stjórnvalda og starfsemi á vegum einkaréttarlegra lögaðila sem eru í eigu hins opinbera að 51% hluta eða meira, sem eldri lögin tóku almennt ekki til. Það felur þó ekki í sér að allar upplýsingar um þessa lögaðila verði sjálfkrafa aðgengilegar, en heimilt er að takmarka aðgengi að upplýsingum vegna samkeppnishagsmuna. Þá ná lögin til einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir og veita opinbera þjónustu samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum. Lögin ná þó aðeins til upplýsinga sem varða beint hina opinberu þjónustu en ekki til annarrar starfsemi slíkra einkaaðila.⁸

2.2 Meginreglan um upplýsingarétt almennings

Í 1. gr. upplýsingalaga kemur fram að markmið laganna sé að tryggja gegnsæi innan stjórnýslunnar sem og við meðferð opinberra hagsmuna. Þetta ákvæði er nýmæli í lögnum, þrátt fyrir að markmið eldri laganna hafi í framkvæmd haft mikla þýðingu við túlkun þeirra.⁹ Í framsöguræðu Jóhönnu Sigurðardóttur þáverandi forsætisráðherra við setningu nýju laganna sagði hún að tilgangur þeirra væri 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 stjórnýslunni.¹⁰

Í 5. gr. er mælt fyrir um meginreglu upplýsingalaganna, það er að sé þess óskað er skylt að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem tilgreindar eru í 6-10. gr. laganna. Hægt er að óska aðgangs að slíkum gögnum og er ekkert skilyrði í lögnum um að viðkomandi þurfi að rökstyðja eða sýna fram á í hvað hann ætli sér að nota þær upplýsingar sem þar er að finna. Geta stjórnvöld því ekki farið fram á að tilgreindar séu ástæður fyrir beiðni um aðgang að upplýsingum. Sem dæmi geta stjórnvöld ekki synjað um aðgang að gögnum á þeim forsendum að aðili ætli sér að birta

⁶ Þskj. 223, 141. lögb. 2012-13, bls. 14-15 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁷ *Upplýsingalög í þágu almennings*, bls. 4.

⁸ „Ný upplýsingalög hafa tekið gildi“, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/7451>.

⁹ Þskj. 223, 141. lögb. 2012-13, bls. 24-25 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁰ JS, 17. október 2012, ræða hófst kl. 16:27 (enn óbirt í B-deild Alþt.).

tilteknað upplýsingar. Aftur á móti þarf í þessu samhengi að hafa í huga önnur lög sem geta takmarkað rétt til að birta tilteknað upplýsingar, má nefna sem dæmi ákvæði XXV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs.¹¹

Hugtakið upplýsingaréttur felur í sér rétt til að fá upplýsingar hjá stjórnvöldum. Upplýsingalögin snerta rétt til að fá upplýsingar úr gögnum tilteknaðs máls sem stjórnvöld koma að, það er réttur til aðgangs að gögnum. Hugtakið gögn er samheiti yfir öll þau form sem upplýsingar geta verið geymdar á innan stjórnsýslunnar og er hlutlægs eðlis. Upplýsingaréttur skiptist upp eftir því hver það er sem á rétt til aðgangs að upplýsingum. Í fyrsta lagi getur verið um að ræða upplýsingarétt almennings samkvæmt 5. gr. uppl. en þá eiga allir sem þess óska rétt til aðgangs að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál. Í öðru lagi getur verið um að ræða upplýsingarétt aðila sem tengist tilteknu máli sbr. 14. gr. uppl. en þá er upplýsingaréttur bundinn við þann aðila sem fyrirliggjandi gögn hafa að geyma upplýsingar um.¹² Loks getur verið um að ræða aðgang aðila stjórnsýslumáls að gögnum máls en upplýsingalögin ná ekki yfir þau tilvik heldur er fjallað um þann rétt í 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Maður telst aðili máls þegar stjórnvöld koma að ákvarðanatöku um réttindi hans og skyldur. Það er mikilvægt að átta sig á því þegar óskað er eftir aðgangi að gögnum á hverju sá réttur grundvallast, þar sem það getur haft þýðingu við ákvörðun upplýsingaréttar.¹³

2.3 Takmarkanir á upplýsingarétti almennings

Það hvílir skylda á stjórnvöldum samkvæmt upplýsingalögum að veita aðgang að fyrirliggjandi gögnum sé óskað eftir því. Þessi grundvallarréttur upplýsingalaganna er þó ekki ótakmarkaður en tilteknað þröngar undanþágur eru taldar upp í lögnum.¹⁴ Í upplýsingalögum er að finna sjálfstæðar takmarkanir á upplýsingarétti almennings og eru slíkar undanþágur þar tæmandi taldar. Er tilgreint hvers konar gögn séu undanþegin upplýsingarétti almennings og hvenær slíkar takmarkanir geti átt við.¹⁵

Við takmarkanir á upplýsingarétti almennings er mikilvægt að leitað sé eðlilegs jafnvægis milli hagsmuna almennings af því að fá aðgang að upplýsingum og samfélagsins af því að stjórnsýslan sé gagnsæ annars vegar og hins vegar annarra hagsmuna af því að takmarka

¹¹ Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 46.

¹² Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 20.

¹³ Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 27-28.

¹⁴ Trausti Fannar Valsson: „Reglan um aukinn aðgang að gögnum“, bls. 44.

¹⁵ *Upplýsingalög í þágu almennings*, bls. 8.

slíkar upplýsingar.¹⁶ Í II. kafla upplýsingalaga eru ákvæði sem fjalla um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum og tilteknum lögaðilum. Meginregla laganna kemur fram í 5. gr. en í öðrum greinum kaflans er fjallað um takmarkanir á upplýsingarétti.¹⁷ Í frumvarpi til upplýsingalaga 2012 kemur fram að greina megi undantekningar frá upplýsingarétti í þrennt. Fyrst má nefna að öll gögn tiltekinna mála í heild sinni eru undanþegin upplýsingarétti, til dæmis samkvæmt 1. mgr. 4. gr. uppl. vegna sakamála. Í öðru lagi eru ákveðin gögn undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt 6., 7. og 8. gr. laganna. Í þriðja lagi er heimilt að takmarka upplýsingarétt ef í gögnum eru upplýsingar sem heimilt er eða skylt að halda utan við upplýsingarétt vegna einka- eða almannahagsmuna, en slíkar takmarkanir koma fram í 9. og 10. gr. laganna.¹⁸

Í frumvarpi til upplýsingalaga kemur fram að leitast sé við að hafa undantekningar frá meginreglu laganna fáar og einfaldar, til að tryggja mikilvægustu almanna- og einkahagsmuni. Undantekningarnar eru þó aðeins fleiri og ítarlegri í nýju upplýsingalögum. Undanþáguákvæðin eru nokkuð almennt orðuð og því ákveðið svigrúm til staðar við framkvæmd, en ákvæðin ber þó almennt að túlka þröngt.¹⁹ Varðandi takmarkanir á upplýsingarétti má jafnframt hafa í huga 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þar sem segir að allir njóti friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Auk þess sem réttur manna til einkalífs er varinn af 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þó svo að takmarkanir vegna þessa séu ekki tilgreindar sérstaklega í upplýsingalögum þá geta þessi sjónarmið skipt máli við túlkun og beitingu laganna.²⁰

3 Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna

3.1 Almennt um 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

Í 10. gr. upplýsingalaga er fjallað um 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,

¹⁶ *Álitsgerð um frumvarp til breytinga á upplýsingalögum nr. 50/1996*, bls. 3-4.

¹⁷ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 40 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁸ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 43 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁹ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 31 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

²⁰ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 33 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

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.

Í 10. gr. er tilgreint í sex töluliðum hvað telja megí almannahagsmunir í skilningi ákvæðisins. Með orðalaginu „þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast“ er lögð áhersla á að stjórnvöld mega ekki hafna beiðni um aðgang að upplýsingum, hvorki í heild né að hluta, nema birting slíkra upplýsinga geti skaðað einhverja af þeim almannahagsmunum sem eru tæmandi taldir í ákvæðinu. Hver töluliður sætir sjálfstæðri skýringu með tilliti til eðlis þeirra upplýsinga sem þar falla undir.²¹ Það þarf að fara fram mat á eðli upplýsinga til að ákvarða hvenær takmarkanir á upplýsingarétti geta átt við samkvæmt 10. gr. uppl., en það er ekki horft til eðlis eða tegundar gagnsins sem slíks.²² Skilyrði fyrir takmörkun á aðgangi að upplýsingum er að gögnin sjálf hafi að geyma upplýsingar um þá hagsmuni sem eiga að njóta verndar samkvæmt ákvæðinu. Ef takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt 6. - 10. gr. laganna ná aðeins til hluta upplýsinga í gögnum þá ber að veita aðgang að þeim hluta sem ekki snertir þá hagsmuni sem ákvæðin vernda, sbr. 3. mgr. 5. gr. laganna. Þá má hafa í huga að í 2. mgr. 12. gr. uppl. er fjallað um brottfall takmarkana á upplýsingarétti. Þar segir að eigi aðrar takmarkanir ekki við samkvæmt lögnum þá skuli fara um brottfall takmarkana eftir ákvæðum laga um Þjóðskjalasafn Íslands, eftir að liðin eru 30 ár frá því að gögnin urðu til sbr. 4. mgr. 4. gr. uppl.

3.2 Takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt 1. tölul. 10. gr. upplýsingalaga

3.2.1 Almenn

Samkvæmt 1. tölul. 10. gr. uppl. sbr. 1. tölul. 6. gr. eldri uppl. er heimilt að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, enda hafi þau að geyma upplýsingar um öryggi ríkisins eða varnarmál. Í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga 2012 kemur fram í athugasemdum við 10 gr. laganna varðandi fyrri málslíð ákvæðisins að með öryggi ríkisins sé eingöngu átt við þá veigamestu hagsmuni sem snúa að því hlutverki að tryggja öryggi ríkisins inn á við og út á við. Sem dæmi um þessa þætti má nefna skipulag löggæslu, landhelgisgæslu, almannavarna og útlendingaeftirlits. Við túlkun ákvæðisins þarf að hafa í huga að markmið ákvæðisins er að vernda mjög þýðingarmikla hagsmuni og ef

²¹ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

²² Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 43 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

upplýsingar um slíka hagsmuni eru birtar almenningi þá geti það haft mjög afdrifaríkar afleiðingar. Í ljósi þessara hagsmuna verður að skýra ákvæðið nokkuð rúmt.²³

Varðandi síðari málslíð 1. tölul. 10. gr. uppl. kemur fram í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til upplýsingalaga að með varnarmálum sé meðal annars átt við upplýsingar um áætlanir og samninga um varnir landsins sem og við framkvæmdir á varnarsvæðum. Til að takmarka megi upplýsingarétt vegna mikilvægra varnarmála, þarf að sýna fram á hættu gagnvart íslenskum hagsmunum. Ákvæðið nær því aðeins til upplýsinga varðandi innlend varnarmál.²⁴

Í athugasemdum við ákvæði 31. gr. danskra upplýsingalaga nr. 606/2013²⁵ segir að það sé skilyrði fyrir að takmarka megi upplýsingarétt með vísan til þessa ákvæðis að um afar mikilvæga hagsmuni varðandi öryggi ríkisins og varnarmál sé að ræða. Samkvæmt ákvæðinu geta upplýsingar verið undanþegnar upplýsingarétti sem dæmi til að tryggja öryggi forsætisráðherra landsins, starfsmanna í erlendum sendiráðum, tryggja öryggi herliðs við aðgerðir og öryggi rafrænna gagna ráðuneyta.²⁶ Þó svo að gögn sem falla undir efni ákvæðisins séu merkt sem trúnaðargögn, hefur það í grundvallaratriðum ekki áhrif á ákvörðun um það hvort takmarka megi aðgang að slíkum gögnum samkvæmt upplýsingalögum. Hins vegar geta slíkar merkingar haft áhrif á það hvaða stjórnvöld eru bær til að taka ákvörðun um aðgang að gögnunum.²⁷ Það er grundvallaratriði að það þarf að fara fram sérstakt mat á því hverju sinni hvort heimilt sé að takmarka aðgang að gögnum með vísan til ákvæðisins.²⁸ Ekki er að sjá að reynt hafi á þetta ákvæði fyrir Hæstarétti Danmerkur en varðandi beitingu ákvæðisins má vísa í *álit umboðsmanns danska þingsins 1. febrúar 2010 (FOB 2010-9-1)*²⁹:

Tekin var fyrir kæra blaðamanns vegna synjunar umhverfisráðuneytis á aðgangi að gögnum með upplýsingum um tiltekin áhættufyrirtæki. Í rökstuðningi var meðal annars vísað til ummæla leyniþjónustu lögreglunnar um að nauðsynlegt væri að takmarka aðgang að þessum upplýsingum vegna öryggis ríkisins, en hætta væri á að þær gætu valdið hryðjuverkaógn. Umboðsmaður fjallaði um að það geti skipt máli við mat á því hvort það skuli takmarka aðgang að tilteknum upplýsingum í hvaða samhengi þær eru birtar. Ef upplýsingar sem þegar eru aðgengilegar t.d. í opinberum skráum, eru skoðaðar í samhengi við aðrar upplýsingar sem eru ekki opinberar, þá getur það haft áhrif á það hvað upplýsingarnar fela í sér. Það er því ekki hægt að útiloka að upplýsingar geti flokkast sem trúnaðargögn ef það á að birta þær í nýju samhengi, þó svo að hluti þeirra sé öllum

²³ Þskj. 223, 141. lögb. 2012-13, bls. 55-56 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

²⁴ Þskj. 223, 141. lögb. 2012-13, bls. 56 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

²⁵ Ákvæði 31. gr. danskra upplýsingalaga nr. 606/2013, sbr. 1. tölul. 13. gr. eldri upplýsingalaga nr. 572/1985, er sambærilegt við 1. tölul. 10. gr. uppl. nr. 140/2012 hér á landi.

²⁶ Folketingstidende A, L 90 Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (Folketinget 2010-11), bls.109.

²⁷ Knud Aage Frøbert: *Offentlighedsprincipper i lovgivning, administration og retspleje*, bls. 234.

²⁸ *Betænkning om offentlighedsloven bind 2*, bls. 661-664.

²⁹ Umboðsmaður danska þingsins, skammstafað FOB sem stendur fyrir „Folketingets ombudsmands beretning“.

aðgengilegur fyrir. Hins vegar taldi umboðsmaður svo ekki vera í þessu tilfalli og að þær upplýsingar sem hér skiptu máli væru þegar aðgengilegar almenningi og mátti ekki ætla að birting umræddra gagna gæti veitt frekari upplýsingar sem nauðsynlegt væri að takmarka. Var því ekki fallist á að umræddar upplýsingar gætu falli undir 13. gr. uppl. og þar með hafnað að takmarka aðgang að umræddum gögnum á grundvelli öryggis ríkisins. Þá nefndi umboðsmaður að það leiði af ákvæði 13. gr. uppl. að ef takmarkanir upplýsingalaga ná aðeins yfir tiltekinn hluta gagna þá beri að veita aðgang að þeim hluta sem ekki fellur undir ákvæðið. Gagnrýndi umboðsmaður umhverfisráðuneytið fyrir að hafa ekki horft til þess og veitt þar með aðgang að hluta gagnanna í upphafi, sem ljóst var að ekki var nauðsyn til að takmarka aðgang að.

Hér kemur umboðsmaður danska þingsins inn á að það skipti máli hvað þær upplýsingar sem ráðuneytið vill takmarka aðgang að fela raunverulega í sér. Það þarf að sýna fram á að með birtingu tilgreindra upplýsinga þá geti almannahagsmunir skaðast. Þá er mikilvægt að meta gögn heildstætt og greina hvaða upplýsingar það eru sem eru ógn gegn öryggi ríkisins. Ef aðeins hluti af þeim gögnum sem óskað er eftir aðgangi að fellur undir undanþáguákvæði 13. gr. eldri uppl. þá ber stjórnvöldum að veita aðgang að öðrum upplýsingum sem fram koma í gögnunum sem ekki falla þar undir.

3.2.2 Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna

Mikilvægt er að skoða hverju sinni hvort tilvik geti efnislega fallið undir 1. tölul. og jafnframt hvort skilyrðið 10. gr. um mikilvæga almannahagsmuni sé uppfyllt, svo rétt sé að takmarka upplýsingarétt á grundvelli hagsmuna er varða öryggi ríkisins eða varnarmál. Við túlkun allra töluliða 10. gr. uppl. þarf að hafa í huga að mikilvægir almannahagsmunir verða að krefjast takmarkana á upplýsingarétti, ekki er nóg að gögn innihaldi upplýsingar sem geti varðað við ákvæðið. Komið var inn á þetta mat í úrskurði *úrskurðarnefndar um upplýsingamál*³⁰ 13. desember 2013 (A-510/2013):

Tekin var fyrir kæra vegna afgreiðslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á beiðni um aðgang að gögnum stýrinfndar sem í sátu fulltrúar þriggja ráðuneyta varðandi endurreisn stóru íslensku viðskiptabankanna. Í rökstuðningi sagði: „mikilsverðir hagsmunir voru og eru fólgnir í því fyrir stjórnvöld að geta undirbúið og brugðist við hættuástandi af efnahagslegum toga“. Vísaði ráðuneytið í þessu samhengi til takmarkana á upplýsingarétti almennings með stoð í 1. og 4. tölul. 6. gr. uppl. Úrskurðarnefnd taldi ljóst að í kjölfar bankahrunsins og við endurreisn fjármálakerfisins hefðu verið fyrir hendi mjög ríkir almannahagsmunir sem nauðsynlegt var að bregðast við. Hafði meðal annars komið fram í dómum Hæstaréttar að almannaheill og öryggi ríkisins hafi verið í húfi þegar stjórnvöld gripu til aðgerða vegna þessa á árunum 2008 til 2009. Úrskurðarnefnd taldi að fallast mætti á að alvarlegt ástand á fjármálamörkuðum gæti skapað ógn við öryggi ríkisins í skilningi 1. tölul. 6. gr. Hins vegar verði upplýsingaréttur almennings ekki takmarkaður vegna þessa nema sýnt sé fram á að almannahagsmunir krefjist. Ekki er nóg að tiltekin gögn innihaldi upplýsingar um málaflokk sem tengist öryggi ríkisins,

³⁰ Hér eftir vísað til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem „ÚNU“.

heldur þarf að vera til staðar ógn við almannahagsmuni verði upplýsingaréttur ekki takmarkaður. Nefndin útilokaði ekki að umræddar fundargerðir fælu í sér upplýsingar sem gætu varðað öryggi ríkisins en þó voru ekki taldar forsendur til að slá því föstu að almannahagsmunir myndu krefjast að gögnin yrðu ekki afhent. Var synjun ráðuneytisins á grundvelli 1. tölul. 6. gr. uppl. því felld úr gildi.

Í þessu máli vísar ráðuneytið meðal annars til þess að það varði öryggi ríkisins að takmarka aðgang að umbeðnum gögnum með vísan til 1. tölul. 6. gr. eldri uppl. Úrskurðarnefndin fellst hins vegar ekki á það þar sem ekki er sýnt fram á að almannahagsmunir krefjist þess að upplýsingaréttur sé takmarkaður, þó svo kunni að vera að í umræddum gögnum komi fram upplýsingar sem geti varðað öryggi ríkisins.

Þá þarf að fara fram sjálfstætt mat á því hverju sinni hvort hægt sé að fella tilvik sem varðar öryggi ríkisins undir 1. tölul. 10. gr. uppl. líkt og sjá má í úrskurði *ÚNU 28. júní 2012 (A-432/2012)*:

Tekin var fyrir kæra vegna dráttar á svörum frá Landlækni varðandi beiðni um aðgang að kaupsamningum og öllum tengdum gögnum varðandi veirulyfin Tamiflu og Relenza frá árinu 2006. Landlæknir synjaði síðar erindinu og sagði m.a.: „Kaup á umræddum lyfjum voru hluti af opinberu öryggisbirgðahaldi sem tengjast sóttvörnum. Með vísan til þess er beiðni yðar hafnað.“ Í niðurstöðu úrskurðarnefndar sagði: „Úrskurðarnefnd telur að skilja verði afstöðu Landlæknis svo að hann telji að það varði almannahagsmuni að upplýsingar um birgðastöðu umræddra lyfja hér á landi séu ekki á almannavitorði, m.a. vegna öryggis þeirra lyfjabirgða sem um ræðir. Af þessu leiðir að við mat á réttmæti synjunar Landlæknis á afhendingu umbeðinna gagna beri að líta til ákvæðis 1. tölul. 6. gr. uppl.“ Þá taldi úrskurðarnefndin ljóst að það varðaði öryggi ríkisins inn á við miklu að hafa úrræði til að bregðast við alvarlegum smitsjúkdómum eða öðrum sambærilegum aðstæðum. Það varði öryggi ríkisins í þessum skilningi einnig miklu að stjórnvöld geti tryggt öryggi þeirra lyfja og lyfjabirgða sem aflað er í þessu skyni. Staðfesti nefndin því synjun Landlæknis á aðgangi að umbeðnum gögnum.

Í þessum úrskurði er staðfest synjun til aðgangs að upplýsingum með vísan til 1. tölul. 6. gr. eldri uppl. en gera má ráð fyrir að aðgangi að gögnum hjá Landlækni sé hafnað til að tryggja öryggi ríkisins varðandi skipulag almannavarna, sem er nefnt sem dæmi í frumvarpi til upplýsingalaga sem hluti af þeim veigamestu hagsmunum er snúa að því að tryggja öryggi ríkisins inn á við. Hins vegar má vísa í úrskurð þar sem úrskurðarnefndin hafnar rökstuðningi stjórnvalda um að skilyrði séu uppfyllt fyrir því að takmarka megi upplýsingarétt vegna almannahagsmuna, þar sem öryggi ríkisins sé ekki ógnað, það er í úrskurði *ÚNU 8. ágúst 2002 (A-152/2002)*:

Fjallað var um synjun dóms- og kirkjumálaráðuneytis varðandi aðgang fréttamanns að bréfi tiltekins flugfélags varðandi öryggisráðstafanir í tengslum við opinbera heimsókn forseta Kína til landsins. Vísaði ráðuneytið til 1. tölul. 6. gr. uppl. nr. 50/1996. Var þegar búið að veita upplýsingar um hluta efnis í bréfinu en að öðru leyti var ekki talið unnt að upplýsa um efni þess né veita aðgang að því í heild sinni. Tengdist efni bréfsins nauðsynlegum öryggisráðstöfunum vegna heimsóknar forseta Kína og var í því skyni lagt fyrir flugfélagið sem átti í hlut að flytja ekki félagi í tiltekinni hreyfingu til landsins meðan heimsóknin stæði yfir. Í umsögn sem úrskurðarnefnd barst frá ráðuneytinu sagði orðrétt: „Með bréfinu fylgdu listar frá embætti ríkislögreglustjóra með nöfnum einstaklinga, sem vitað var að væru meðlimir í umræddri hreyfingu eða tengdust henni með öðrum hætti.“ Þá sagði einnig: „Umrædd bréf tengdust þeim öryggisráðstöfunum sem lögregluþyrirvöld töldu nauðsynlegt að grípa til vegna opinberrar heimsóknar forseta Kína til Íslands. Upplýsingar þessar varða öryggi ríkisins, þ.e. öryggisráðstafanir íslenskra lögregluþyrirvalda í tengslum við opinbera heimsókn þjóðhöfðingja til Íslands.“ Í úrskurði ÚNU sagði að þó skýra skuli hugtakið öryggi ríkisins skv. 1. tölul. 6. gr. uppl. nokkuð rúmt þá sé um er að ræða undantekningu frá meginreglu. Það sé því ekki heimilt að synja almenningi, þar á meðal fjölmiðlum, um aðgang að gögnum á grundvelli ákvæðisins nema ótvírætt sé að upplýsingarnar varði öryggi ríkisins og að mikilvægir almannahagsmunir krefjist að þeim sé haldið leyndum. Þó svo að nefndin hafi talið ljóst að bréfin tengdust öryggisráðstöfunum í tengslum við opinbera heimsókn þjóðhöfðingja Kína var það mat hennar að þar væri ekki að finna upplýsingar sem vörðuðu öryggi ríkisins. Þar af leiðandi var ekki hægt að færa rök fyrir því að mikilvægir almannahagsmunir krefðust þess að upplýsingunum yrði haldið leyndum.

Hér metur úrskurðarnefndin það svo að skortur sé á að almannahagsmunir réttlæti að takmarka megi upplýsingarétt með stoð í 1. tölul. 6. gr. eldri uppl. Það er ljóst að nefndin gerir strangar kröfur til að beita megi takmörkunum á upplýsingarétti, enda segir í niðurstöðunni að það þurfi að vera ótvírætt að upplýsingarnar varði öryggi ríkisins og að mikilvægir almannahagsmunir krefjist þess að þeim sé haldið leyndum. Þarna eru skýrlega tilgreind tvö skilyrði sem þarf að uppfylla og ljóst er að þau þurfa bæði að vera uppfyllt á ótvíræðan hátt. Það er annars vegar að þau gögn sem um ræði feli í sér upplýsingar um öryggi ríkisins og hins vegar að um sé að ræða vernd mikilvægra almannahagsmuna.

Það virðist ekki alltaf vera ljóst þegar synjað er um aðgang að upplýsingum með vísan til 1. tölul. 10. gr. hvort byggt sé á hagsmunum er varða fyrri málslið vegna öryggi ríkisins eða seinni málslið vegna varnarmála. Þegar leitað er eftir úrskurðum úrskurðarnefndar út frá atriðaorðaskrá sem er að finna á heimasíðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál er vísað sameiginlega til úrskurða er varða „öryggi og varnir ríkisins“. Í úrskurði *ÚNU 15. júlí 2002 (A-151/2002)* reyndi á fyrri málsliðar 1. tölul. 10. gr. uppl.:

Málið varðaði kæru vegna synjunar dóms- og kirkjumálaráðuneytis varðandi aðgang að reglum um vopnaburð sem settar voru með stoð í vopnalögum nr. 16/1998, en reglurnar náðu yfir vopnaburð lögreglumanna, öryggisvarða og lífvarða. Ráðuneytið rökstuddi synjun sína með því að reglurnar væru eingöngu birtar innan lögreglunnar og gagnvart öðrum þeim sem bera mættu vopn á grundvelli reglnanna. Var talið rétt að takmarka aðgang almennings að þessum gögnum á grundvelli almannahagsmuna og öryggi ríkisins

með vísan til 1. tölul. 6. gr. uppl. Í kæru kom fram að kærandi teldi einkennilegt að almenningur gæti ekki átt kost á að kynna sér reglur um vopnaburð lífvarða og fleiri aðila sem geta haft afskipti af borgurum. Mat ráðuneytisins var hins vegar að það færi gegn almannahagsmunum og öryggi ríkisins að reglur um valdbeitingu og valdbeitingartæki lögreglu væru á vitorði almennings. Var talið að það gæti haft afdrifaríkar afleiðingar og skapað hættu fyrir lögreglumenn í störfum sínum. Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar kom fram að upplýsingar um skipulag löggæslu, almannavarna og fleira gæti fallið undir 1. tölul. 6. gr. uppl. Við túlkun ákvæðisins yrði að hafa í huga að það á að vernda mjög þýðingarmikla hagsmuni, svo það geti haft afdrifaríkar afleiðingar ef birt almenningi. Með tilliti til þessa yrði að skýra ákvæðið nokkuð rúmt. Var því fallist á að það gæti stofnað öryggi ríkisins í hættu ef upplýsingar um vopnaburð lögreglu og meðferð hennar á vopnum yrði gert opinbert. Auk þess gæti það komið lögreglumönnum í hættu við störf sín. Var því staðfest ákvörðun ráðuneytisins um að synja beðni um aðgang að reglunum með vísan til 1. tölul. 6. gr. uppl.

Hér fer fram tiltekið mat á því hvort telja megi þá hagsmuni sem um ræðir það verulega að rétt sé að takmarka upplýsingarétt. Úrskurðarnefndin vísar til þess að það megi túlka ákvæði 1. tölul. 6. gr. rúmt þar sem um sé að ræða þýðingarmikla hagsmuni. Niðurstaðan er því sú að upplýsingarnar geti ógnað öryggi ríkisins. Þá er einnig vísað til þess að upplýsingarnar geti skapað hættu fyrir lögreglu við störf sín. Það er óljóst hvaða þýðingu það hefur við skýringu ákvæðisins en líklega styrkir það enn fremur að upplýsingarnar varði öryggi ríkisins enda er tilgreint í greinargerð með upplýsingalögum að dæmi um þætti sem geta flokkast undir 1. tölul. 10. gr. sé skipulag löggæslu.

Varðandi seinni málslið 1. tölul. 10. gr. er aðeins að finna einn úrskurð hjá úrskurðarnefnd upplýsingamála undir hugtakinu „varnarmál“, það er úrskurður *ÚNU 30. desember 2004 (A-195/2004)*:

Tekin var fyrir kæra vegna synjunar utanríkisráðuneytis um að veita aðgang að gögnum um viðræður forsætisráðherra og utanríkisráðherra við aðstoðarutanríkisráðherra Bandaríkjanna þann 5. júní 2003. Kærendur höfðu óskað eftir aðgangi og afriti af öllum skjölum og gögnum hjá utanríkisráðuneytinu varðandi viðræðurnar. Utanríkisráðuneytið vísaði m.a. til þess að í gögnunum væru mikilvægar upplýsingar sem væru undanþegnar upplýsingarétti á grundvelli 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl. Í gögnum frá umræddum fundi komu fram ýmsar upplýsingar um varnir landsins. Það kynni því að stofna öryggi íslenska ríkisins í hættu ef upplýsingar þessar yrðu birtar almenningi. Úrskurðarnefndin staðfesti ákvörðun utanríkisráðuneytisins um synjun á aðgang að frásögn af umræddum fundi, á grundvelli 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl.

Umrædd gögn eru hér talin geta varðað mikilvægar varnir landsins. Í frumvarpi til upplýsingalaga segir að með varnarmálum sé átt við upplýsingar um áætlanir og samninga um varnir landsins. Ákvæðið nær þó aðeins til upplýsinga er varða innlend varnarmál, hér er því vísað bæði til 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl., varðandi takmarkanir á upplýsingum er varða alþjóðleg varnarmál og varnarmál annarra ríkja.

3.2.3 Gildissvið gagnvart öðrum ákvæðum upplýsingalaga

Hér að framan hefur verið fjallað um það hvenær gögn eru talin varða öryggi ríkisins og varnarmál svo rétt sé að takmarka upplýsingarétt að þeim vegna almannahagsmuna. Hins vegar þarf að skoða gildissvið 1. tölul. 10. gr. uppl. Takmarkanir á upplýsingarétti eru að mestu óbreyttar í hinum nýju upplýsingalögum frá því sem var í sambærilegu ákvæði 6. gr. eldri laganna. Þó má nefna eina breytingu, en í 3. tölul. 10. gr. kemur fram ný takmörkun á upplýsingarétti almennings vegna mikilvægra efnahagslegra hagsmuna ríkisins.³¹ Þetta er nýmæli í lögunum en í frumvarpi til upplýsingalaga kemur fram að undir þessa undanþágu falli upplýsingar um fjármál ríkisins og efnahagsmál. Ákvæðið á þó eingöngu við um upplýsingar sem varða mikilvæga hagsmuni ríkisins líkt og fjármálastöðugleika og geta skaðað fjárhag eða efnahag ríkisins ef þær eru birtar almenningi. Þá á jafnframt við hið almenna skilyrði 10. gr. að mikilvægir almannahagsmunir verða að krefjast þess að aðgangur sé takmarkaður.³² Ákvæðið var að bæta 3. tölul. inn í lögin í ljósi tillagna meirihluta allsherjarnefndar sem byggði á ábendingum um skort á slíku ákvæði frá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands.³³ Í umsögn Fjármálaeftirlitsins til allsherjarnefndar var talið að bæta mætti inn ákvæði sem mælti fyrir um að ef gögn fælu í sér upplýsingar um efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins þá geti verið heimilt að takmarka aðgang almennings að þeim gögnum enda krefjist mikilvægir almannahagsmunir þess. Bentu þeir jafnframt á að í dönsku upplýsingalögunum væri að finna ákvæði í 13. gr. eldri laganna sem kveði á um að heimilt sé að takmarka upplýsingarétt með tilliti til „det offentlige økonomiske interesser“.³⁴ Sams konar athugasemd kom fram í umsögn Seðlabanka Íslands þar sem sagði að 10. gr. laganna ætti jafnframt að ná til upplýsinga um efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins og fjármálastöðugleika.³⁵ Varðandi þetta má velja því upp hvort að 3. tölul. geti í vissum tilvikum skarast við 1. tölul. 10. gr. varðandi öryggi ríkisins. Þar sem ákvæði 3. tölul. er nýmæli í lögunum þá hefur hvorki reynt á það í dómaframkvæmd né fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Það má þó í þessu samhengi velja fyrir sér niðurstöðu í úrskurði *ÚNU 13. desember 2013 (A-510/2013)* sem er jafnframt reifaður hér að framan:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hafði synjað um aðgang að gögnum stýrinesfndar sem vann að endurreisn föllnu bankanna. Þegar ráðuneytið synjaði beiðninni voru enn í gildi eldri upplýsingalög nr. 50/1996, og var þar af leiðandi byggt á efnisákvæðum þeirra laga.

³¹ JS, 17. október 2012, ræða hófst kl. 16:27 (enn óbirt í B-deild Alþt.).

³² Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 56 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

³³ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 26 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

³⁴ Þskj. 1743, 139. lögþ. 2010-11, bls. 2 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

³⁵ Þskj. 2072, 139. lögþ. 2010-11, bls. 1 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Endurskoðun úrskurðarnefndar laut þar af leiðandi að því hvort hin kærða ákvörðun hafi verið rétt samkvæmt gildandi reglum á þeim tíma. Varðandi aðgang að fundargerðum stýrinfendarinnar vísaði ráðuneytið til takmarkana á upplýsingarétti almennings með stoð í 1. og 4. tölul. 6. gr. uppl. Úrskurðarnefndin hafnaði því þar sem ekki var talið að forsendur væru til að slá því föstu að almannahagsmunir krefðust þess að gögnin yrðu afhent. Þá yrði 4. tölul. ekki beitt um gögn þar sem koma fram ráðstafanir sem þegar eru afstaðnar. Ráðuneytið vísaði jafnframt í 3. tölul. 6. gr. uppl. varðandi að takmarka aðgang að gögnum þegar þar er að finna upplýsingar um viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra. Úrskurðarnefndin taldi þó ekki að almannahagsmunir krefðust þess að aðgangur yrði takmarkaður að fundargerðum á þessum forsendum og var beiðninni því hafnað. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar var því sú að felld var úr gildi synjun ráðuneytisins.

Í þessum úrskurði koma til skoðunar lagaskil milli eldri og nýrra upplýsingalaga. Ráðuneytið vísaði í synjun sinni til 1., 3. og 4. tölul. 6. gr. þágildandi uppl. vegna beiðni um aðgang að fundargerðum stýrinfendarinnar en úrskurðarnefndin hafnaði því að nokkur þessara ákvæða gætu réttlætt takmörkun á upplýsingarétti. Það sem má velta fyrir sér í þessu samhengi er hvort niðurstaðan hefði getað verið á annan veg ef 3. tölul. 10. gr. nýrra uppl. hefði komið til skoðunar, varðandi takmörkun á upplýsingarétti vegna efnahagslega mikilvægra hagsmuna ríkisins. Úrskurðarnefndin útilokaði ekki að fundargerðirnar fælu í sér upplýsingar sem gætu varðað öryggi ríkisins en taldi þó ekki forsendur til að takmarka aðgang að þeim þar sem ekki hafði verið sýnt fram á að almannahagsmunir krefðust þess. Það má vera að sama hefði átt við varðandi 3. tölul. 10. gr. hefði hann komið til skoðunar, það er að skilyrðið um mikilvæga almannahagsmuni væri ekki uppfyllt. Það er þó erfitt að draga ályktanir um hvaða tilvik geti fallið undir gildissvið 3. tölul. þar sem ekki hefur reynt á ákvæðið. En það er áhugavert að sjá hverju 3. tölul. bætir við sem 1. tölul. tekur ekki til nú þegar og hvort gildissvið ákvæðanna skarist þá ekki að einhverju leyti.

Varðandi gildissvið 3. tölul. gagnvart öðrum tölul. 10. gr. þá kemur fram í greinargerð að ákvæðið sé tengt 4. og 5. tölul. en síðarnefndu ákvæðin taka þó til afmarkaðri tilvika eða hagsmuna en 3. tölul. telst gera.³⁶ Það má þá jafnframt meta hvort gildissvið 1. tölul. 10. gr. uppl. skarist að einhverju leyti við 5. tölul. Markmið 5. tölul. er að koma í veg fyrir að almenningur geti aflað sér á ótilhlýðilegan hátt vitneskju um fyrirhugaðar ráðstafanir á vegum hins opinbera. Með ráðstöfunum á vegum ríkis og sveitarfélaga er til að mynda átt við fyrirhugaðar ráðstafanir í fjármálum, svo sem aðgerðir í gjaldeyrismálum, skattamálum, tollamálum og öðrum málum er varða tekjuöflun hins opinbera. Þá geta einnig fallið undir ákvæðið ráðstafanir sem ætlað er að tryggja öryggi, svo sem fyrirhugaðar eftirlitsaðgerðir lögreglu og annarra yfirvalda í þágu umferðaröryggis. Gengið er út frá því að stjórnvald meti

³⁶ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 56 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

sjálfstætt í hverju tilviki hverjar afleiðingar geti verið ef upplýsingar eru gefnar upp um fyrirhugaðar ráðstafanir. Er nægjanlegt að árangur stjórnvalds skerðist að litlu leyti svo því geti verið heimilt að synja um aðgang að upplýsingum á grundvelli ákvæðisins. Aftur á móti hefur almenningur rétt til aðgangs að slíkum gögnum þegar tiltekna ráðstafanir eru afstaðnar nema aðrar takmarkanir eigi þá við samkvæmt lögnum.³⁷ Í 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. uppl. kemur fram að veita skuli aðgang að gögnum sem 5. tölul. 10. gr. tekur til jafnskjótt og ráðstöfunum er að fullu lokið. Varðandi þetta má skoða úrskurð *ÚNU 8. ágúst 2002 (A-152/2002)* sem var reifaður hér að framan varðandi heimsókn forseta Kína til landsins:

Í úrskurði sagði að bréf og umræddir listar væru hlutar af gögnum sem tengdust öryggisráðstöfunum. Þó væri ekki að finna í þeim upplýsingar sem vörðuðu öryggi ríkisins að því leyti að mikilvægir almannahagsmunir krefðust að þeim væri haldið leyndum á grundvelli 1. tölul. 6. gr. uppl. nr. 50/1996. Við mat á þessu var meðal annars litið til þess að hin opinbera heimsókn var þegar yfirstaðin.

Í þessum úrskurði metur úrskurðarnefndin það svo að þó að um hafi verið að ræða aðstæður er vörðuðu öryggi ríkisins þá hefðu umrædd gögn ekki að geyma upplýsingar er teldust mikilvægar til að tryggja öryggi ríkisins. Þá tekur nefndin sérstaklega fram í úrskurði sínum að þar sem umræddur viðburður, heimsókn forseta Kína til landsins, var yfirstaðinn væru ekki forsendur til að takmarka upplýsingarétt vegna þessa. Það er spurning hvort niðurstaðan hefði verið önnur ef um hefði verið að ræða almennar upplýsingar um heimsóknir þjóðhöfðingja en ekki varðandi þessa tilteknu komu forseta Kína til landsins. Það er líklegt að gildissvið 1. og 5. tölul. 10. gr. geti skarast að einhverju leyti í vissum tilvikum, en það hefur ekki reynt á það í úrskurði hjá ÚNU.

3.2.4 Gildissvið gagnvart gögnum sem eru undanþegin upplýsingalögum

Í 1. mgr. 4. gr. uppl. sbr. 1. mgr. 2. gr. uppl. nr. 50/1996 kemur fram að lögin gilda ekki um rannsókn sakamáls eða saksókn. Í lögskýringargögnum er ekki skilgreint hvaða gögn falli undir þessi hugtök. Varðandi skýringar á því af hverju þetta getur talist mikilvægt má vísa til þess að við setningu laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála voru meðal annars tilgreind þau sjónarmið að birting upplýsinga í sakamálum fyrir almenningi geti haft neikvæð áhrif á orðspor manna og vegið að persónulegri friðhelgi óháð sekt. Þá getur það spillt fyrir rannsóknarhagsmunum þegar mikilvægar upplýsingar í sakamálum eru birtar opinberlega. Það verður þó að hafa í huga að vernd einkalífshagsmuna og rannsóknarhagsmuna er tryggt í

³⁷ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 57 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

öðrum ákvæðum upplýsingalaga. Þeir hagsmunir sem helst réttlæta að undanskilja sakamál frá gildissviði upplýsingalaga, njóta að jafnaði verndar takmörkunarákvæða í 9. og 10. gr. laganna. Það er mikilvægt að lögregla og ákærvald njóti sama aðhalds varðandi gagnsæi og önnur stjórnvöld, enda mikilvægir hagsmunir sem þessi stjórnvöld fara með. Meginregla upplýsingalaga er ávallt sú að almenningur eigi rétt á aðgangi að upplýsingum hjá stjórnvöldum og þarf því að túlka allar undantekningar frá því þröngt.³⁸ Í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga er tilgreint að lögin skuli ekki gilda um rannsókn eða saksókn í opinberu máli og geta þeir þættir því ekki verið skilgreindir sem hluti af öryggi ríkisins.³⁹ Í ljósi þessa er spurning hvar mörkin liggja á milli 1. mgr. 4. gr. uppl. og 1. tölul. 10. gr. uppl. Ef gögn falla undir 1. mgr. 4. gr. þá eru þau undanþegin upplýsingalögum og því ljóst að 1. tölul. 10. gr. nær ekki til slíkra gagna. Varðandi þetta má vísa í úrskurð *ÚNU 17. desember 2003 (A-167/2003)*:

Í þessum úrskurði var tekin fyrir kæra vegna synjunar utanríkisráðuneytisins á beiðni um aðgang að gögnum sem vörðuðu andlát sonar kæranda í Hollandi. Utanríkisráðuneytið hafði synjað um aðgang að hluta gagna sem óskað var eftir með vísan til þess að gögnin vörðuðu rannsókn opinbers máls sem stæði yfir, en rannsóknin var í höndum hollenskra yfirvalda. Í 1. mgr. 2. gr. uppl. er enginn greinarmunur gerður á því hvort rannsókn í sakamáli fari fram hér á landi eða erlendis og var ákvæðið því talið ná til málsins. Þá var vísað í úrskurð *ÚNU 6. desember 2001 (A-137/2001)*: „Þó er ljóst að til þeirra teljast skjöl og önnur gögn, sem eru eða munu að öllum líkindum koma til skoðunar við rannsókn lögreglu á ætluðum refsiverðum brotum. Enn fremur hljóta bréfastípti milli lögregluyfirvalda og, eftir atvikum, handhafa ákærvalds vegna rannsóknar opinbers máls að flokkast undir slík gögn.“ Einnig var vísað í úrskurð *ÚNU 6. september 2001 (A-127/2001)* þar sem sagði: „Áskilur nefndin sér rétt til þess að meta það, í ljósi atvika hverju sinni, hvort aðgangur skuli veittur að gögnum á grundvelli upplýsingalaga þótt þau kunni að tengjast rannsókn opinbers máls. Í því efni skiptir m.a. máli hvort ætla megi að gögn þau, sem um er að ræða, verði tekin til skoðunar við rannsókn máls.“ Var það niðurstaða úrskurðarnefndar að staðfesta synjun á aðgangi að hluta umbeðinna gagna, sem töldust falla undir 1. mgr. 2. gr. uppl. Hins vegar var talið að leysa bæri úr um rétt til aðgangs að öðrum gögnum í málinu á grundvelli upplýsingalaga.

Hér eru tiltekin gögn í málinu talin eiga undir 1. mgr. 2. gr. uppl., sbr. 1. mgr. 4. gr. nýrra laga, og þeim því vísað frá. Úrskurðarnefndin fjallar nokkuð ítarlega um það hvenær gögn geta talist falla undir ákvæði upplýsingalaga um að teljast til rannsóknar sakamáls. Þá vísar nefndin einnig til þess að hún áskilji sér þann rétt að meta það í hverju tilfelli fyrir sig hvenær upplýsingalögin geti náð til gagna sem varða rannsókn máls og hvenær slík gögn er talin undanþegin upplýsingalögum. Skiptir þá miklu varðandi það mat hver afstaða

³⁸ Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Gildissvið upplýsingalaga gagnvart störfum sýslumanna og við meðferð sakamála“, bls. 14-15.

³⁹ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

ákærvaldsins er til þeirra gagna varðandi rannsókn sakamáls. Í niðurstöðunni voru upplýsingalögin hins vegar talin ná til þeirra gagna sem ekki féllu undir 1. mgr. 2. gr. uppl. og kom þá til skoðunar hvort þau gætu fallið undir takmarkanir 6. gr. eldri uppl.

3.3 Takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga

3.3.1 Almenn

Í 2. tölul. 10. gr. uppl., sbr. 2. tölul. 6. gr. eldri uppl. er fjallað um takmarkanir á upplýsingarétti almennings vegna samskipta íslenska ríkisins við erlend ríki og fjölþjóðastofnanir. Í greinargerð segir að með ákvæðinu sé verið að vernda tvenns konar hagsmuni. Annars vegar að koma í veg fyrir að erlendir viðsemjendur fái vitneskju um samningsmarkmið og samningsstöðu Íslendinga. Hins vegar að tryggja góð samskipti og gagnkvæmt traust í skiptum við önnur ríki, þar á meðal innan fjölþjóðlegra stofnana sem Ísland er aðili að. Ákvæðið tekur til samskipta við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir hvort sem er af pólitískum, viðskiptalegum eða öðrum toga. Með ríkjum og fjölþjóðastofnunum er átt við öll erlend ríki hvort sem Ísland hefur viðurkennt þau eða ekki. Fjölþjóðlegar stofnanir eru þær stofnanir að þjóðarétti sem einstök ríki eiga aðild að og má þar nefna sem dæmi Sameinuðu þjóðirnar, Atlantshafsbandalagið og Evrópusambandið.⁴⁰ Í skýrslu nefndar sem starfaði fyrir dómsmálaráðuneytið í Danmörku sagði um sambærilegt ákvæði norsku laganna að það sé skilyrði fyrir að takmarka megi upplýsingarétt samkvæmt ákvæðinu að það hafi ellegar skaðleg áhrif. Skaðsemiskilyrðið er þó yfirleitt uppfyllt ef gögn eru móttækin frá öðru ríki eða alþjóðastofnun sem vill ekki að gögnin séu birt opinberlega. Þá á ákvæðið aðeins að vernda hagsmuni ríkisins út á við. Það að upplýsingar geti leitt til gagnrýni innanlands getur ekki verið grundvöllur fyrir að takmarka megi upplýsingarétt samkvæmt ákvæðinu.⁴¹

3.3.2 Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna

Lagaleg þýðing skilyrðis um mikilvæga almannahagsmuni fyrir beitingu 2. tölul. 10. gr. uppl., er að beiðni um upplýsingar varðandi samskipti við erlend ríki og fjölþjóðastofnanir verður ekki synjað nema birting þeirra geti orðið til tjóns. Hér getur þó verið um að ræða veigamikla hagsmuni og þarf því að gæta varúðar við skýringu ákvæðisins.⁴² Í úrskurði *ÚNU 29. júlí 2010 (A-342/2010)* fór fram mat á því hvort rétt væri að takmarka aðgang að gögnum sem vörðuðu útboð á ljósleiðurum NATO og rekstri þeirra:

⁴⁰ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 56 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁴¹ *Betænkning om offentlighedsloven bind 1*, bls. 158-159.

⁴² Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 75.

Tekin var fyrir kæra vegna synjunar utanríkisráðuneytisins á beiðni um afhendingu á gögnum sem vörðuðu útboð Ríkiskaupa f.h. utanríkisráðuneytisins á ljósleiðurum NATO og rekstri þeirra. Varðandi hluta umræddra gagna þá vísaði utanríkisráðuneytið til þess að þau innihéldu upplýsingar um samskipti ráðuneytisins við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir, sbr. 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl. Úrskurðarnefndin leit svo á að það gæti stofnað öryggi íslenska ríkisins í hættu ef upplýsingar um samskipti við NATO yrðu aðgengileg almenningi. Þá gæti það spillt fyrir samskiptum Íslands við ríki innan NATO og dregið úr trausti í samskiptum ríkjanna ef frásögn af fundum við Evrópuherstjórn NATO, þar sem áhersla væri á gagnkvæman trúnað, yrði gerð opinber. Þessi sjónarmið áttu þó ekki við um skjöl sem fólu í sér almennar spurningar um nýtingu eigna NATO sem fólu ekki í sér samskipti við NATO eða upplýsingar sem lúta að öryggi ríkisins eða varnarmála.

Í þessum úrskurði fer úrskurðarnefnd yfir umrædd gögn sem óskað er eftir aðgangi að og metur hvort almannahagsmunir geti réttlætt að upplýsingaréttur sé takmarkaður með vísan til 2. tölul. 6. gr. uppl. Markmið ákvæðisins er að vernda tvenns konar hagsmuni, annars vegar að tryggja góð samskipti og gagnkvæmt traust í samskiptum við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir. Þá er einnig lögð áhersla á það að ekki megi draga úr trausti íslenska ríkisins út á við, sem var jafnframt komið inn á í úrskurði *ÚNU 30. desember 2004 (A-195/2004)*:

Sagði í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar að birting slíkra upplýsinga gæti haft áhrif á samskipti milli Íslands og Bandaríkjanna og jafnvel dregið úr trausti í samskiptum ríkjanna. Með vísan til alls þessa staðfesti úrskurðarnefnd upplýsingamála ákvörðun utanríkisráðuneytisins um synjun á aðgangi að frásögn af fundi, á grundvelli 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl.

Það er mikilvægt að tryggja traust samskipti við erlend ríki og alþjóðastofnanir. Oft er það því ekki í almannahag að gögn sem önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir afhenda íslenskum stjórnvöldum í ákveðnu trausti séu birt opinberlega, enda kann það að spilla fyrir stöðu íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi. Í úrskurði *ÚNU 17. desember 2003 (A-167/2003)* sem er rakin hér að framan var tekin fyrir synjun utanríkisráðuneytisins á beiðni um aðgang að gögnum sem vörðuðu rannsókn á andláti sonar kæranda í Hollandi:

Taldi úrskurðarnefndin að önnur gögn sem um ræddi yrðu ekki tekin til skoðunar við rannsókn málsins á vegum hollenskra yfirvalda og því töldust þau falla undir upplýsingalögin. Voru kærendur taldir hafa einstaklega hagsmuni af því að fá aðgang að umræddum skjölum skv. III. kafla upplýsingalaga. 2. tölul. 6. gr. uppl. gat ekki átt við um gögnin og því ekki rétt að takmarka aðgang af þeim vegna mikilvægra almannahagsmuna, vegna tillits til samskipta ríkisins við önnur ríki. Bar utanríkisráðuneytinu því að veita aðgang að hluta þeirra skjala sem óskað hafði verið eftir.

Í þessum úrskurði var ekki talið að almannahagsmunir krefðust þess að aðgangur að upplýsingum yrði takmarkaður með vísan til 2. tölul. 6. gr. uppl. enda væri ekki um að ræða að tiltekin gögn hefðu verið afhent frá hollenskum stjórnvöldum í sérstöku trausti og að um væri að ræða mikilvæg trúnaðargögn í samskiptum ríkjanna. Ekki væri því hægt að takmarka upplýsingarétt með vísan til 2. tölul. 6. gr. uppl. sbr. 10. gr. nógildandi laga.

Loks má nefna úrskurð *ÚNU 22. desember 2004 (A-191/2004)* varðandi beitingu 2. tölul. 10. gr. uppl. sbr. 2. tölul. 6. gr. eldri laga, þar sem talið var rétt að undanþiggja hluta umbeðinna gagna frá upplýsingarétti:

Tekin var fyrir kæra blaðamanns vegna synjunar utanríkisráðuneytisins um að veita aðgang að gögnum um árás á íslenska friðargæsluliða í Kabúl í Afganistan í október árið 2004. Kærandi vildi fá aðgang að skýrslu yfirmanns flugvallarins í Kabúl varðandi árás á íslensku friðargæsluliðana, sem og að öllum skýrslum, samantektum eða minnisblöðum sem gerð voru hjá ráðuneytingu vegna þessa. Í niðurstöðu ÚNU sagði varðandi 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl. að fyrir lægi að ráðuneytið hefði þegar veitt kæranda aðgang að frásögn ráðuneytisins um sprengjuárásina í Kabúl sem byggði á upplýsingum úr umbeðinni skýrslu, þó hafi tiltekin atriði verið undanþegin úr skýrslunni. Taldi úrskurðarnefndin að hluti þessara upplýsinga félli undir 2. tölul. 6. gr. uppl., m.a. upplýsingar varðandi skipulag friðargæslu á vegum NATO í Afganistan. Hins vegar vísaði nefndin til 7. gr. uppl. varðandi annað sem fram kom í skýrslunni, það er að ef takmarkanir eiga aðeins við um hluta skjals skal veita aðgang að öðru efni skjalsins. Bar utanríkisráðuneytinu því að veita kæranda aðgang að hluta umbeðinnar skýrslu yfirmanns flugvallarins í Kabúl, en nefndin tilgreindi hvaða hluta rétt var að undanþiggja aðgangi almennings skv. 2. tölul. 6. gr. uppl.

Hér er talið rétt að takmarka aðgang að gögnum sem vörðuðu skipulag friðargæslu NATO í Afganistan með vísan til 2. tölul. 6. gr. uppl. Önnur umbeðin gögn bar þó að afhenda þar sem ekki var um að ræða að mikilvægir almannahagsmunir krefðust þess að upplýsingaréttur yrði takmarkaður vegna skjalanna í heild.

3.3.3 Gildissvið gagnvart gögnum sem eru undanþegin upplýsingalögum

Upplýsingalögin gilda ekki um upplýsingar sem trúnaður skal ríkja um samkvæmt þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að skv. 2. másl. 2. mgr. 4. gr. uppl. Íslenska ríkið er gjarnan bundið þagnarskyldu samkvæmt þjóðréttarlegum samningum og gilda þagnarskyldureglur um starfsemi flestra fjölþjóðastofnana sem íslenska ríkið á aðild að. Má nefna sem dæmi 122. gr. samnings um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Þegar gögn falla samkvæmt efni sínu undir slíkar þagnarskyldureglur gilda upplýsingalögin ekki.⁴³

⁴³ *Skýrsla nefndar samkvæmt ályktun Alþingis um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál Íslands 1945-1991*, bls. 23.

Það getur valdið vafa þegar slíkar þagnarskyldureglur samrýmast ekki milli landsréttar og þjóðaréttar. Hér á landi hefur verið leyst úr þessu með ákvæði 2. mgr. 4. gr. uppl. Upplýsingar sem þagnarskylda ríkir um samkvæmt þjóðréttarsamningum sem íslenska ríkið á aðild að falla því ekki undir gildissvið upplýsingalaga.⁴⁴

Varðandi þetta má nefna sem dæmi að með aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu NATO hefur verið gengið undir tilteknar þjóðréttarlegar skuldbindingar. Til að vinna að markmiðum samstarfs innan bandalagsins er nauðsynlegt fyrir aðildarríki NATO að skiptast á trúnaðarupplýsingum. Vegna þessa var gerður samningur milli aðila NATO um upplýsingaöryggi árið 1997 sem var þó ekki fullgiltur hér á landi fyrr en í febrúar 2013.⁴⁵ Skylda Íslands til að fara með upplýsingar NATO í samræmi við tilgreindan samning var þó innleidd með 24. gr. varnarmálalaga nr. 34/2008 þar sem segir að taka skuli mið af reglum NATO um öryggi og meðferð trúnaðarskjala og eftir atvikum öðrum þjóðréttarskuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist varðandi öryggi og meðferð trúnaðarupplýsinga. Þá beri í samræmi við meginreglur þjóðaréttar að virða ákvæði samningsins í samskiptum og við meðferð trúnaðarskjala frá NATO, samanber úrskurður *ÚNU 29. júlí 2010 (A-342/2010)* sem var reifaður að hluta hér að framan varðandi aðgang að gögnum tengdum NATO:

Varðandi hluta af þeim skjölum sem sóst var eftir aðgangi að vísaði utanríkisráðuneytið til 2. mgr. 2. gr. uppl. nr. 50/1996 varðandi það að lögin gildi ekki ef á annan veg er mælt í þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að. Kærandi taldi að í þjóðréttarsamningi Íslands um aðild að NATO væri ekki skýrlega kveðið á um að upplýsingalögin skyldu ekki gilda um slík skjöl og benti jafnframt á að undanþáguákvæði 2. mgr. 2. gr. uppl. bæri að túlka þröngt og eftir orðanna hljóðan. Úrskurðarnefnd taldi upplýst að efni tilgreinds skjals felli undir þagnarskyldu framangreinds samnings sem íslenska ríkið er bundið af að þjóðarrétti. Með vísan til 2. mgr. 2. gr. uppl. næðu lögin því ekki yfir gögnin.

Í þessum úrskurði staðfestir úrskurðarnefndin synjun utanríkisráðuneytisins varðandi aðgang að trúnaðargögnum NATO með vísan til 2. mgr. 2. gr. uppl., sbr. 2. mgr. 4. gr. nýrra upplýsingalaga. Það er ljóst að Íslandi bar að virða samning NATO um upplýsingaöryggi þó svo að hann hefði ekki verið fullgiltur hér á landi á þessum tíma. Umrædd gögn voru talin undanþegin upplýsingalögunum og kom 2. tölul. 10. gr. því ekki til skoðunar varðandi aðgang að þeim. Það er ljóst að mörk þessara ákvæða geta skarast en þá þarf að byrja á því að meta

⁴⁴ Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 43.

⁴⁵ „Samningur milli aðila að Norður-Atlantshafssamningnum um upplýsingaöryggi“, <http://www.utanrikisraduneyti.is/verkefni/althjoda-og-oryggissvid/althjodleg-oryggismal/medferd-trunadarupplysinga/>.

hvort gögnin eigi undir upplýsingalögin og ef svo er ekki þá er óþarft að taka afstöðu til þess hvort almannahagsmunir réttlæti að upplýsingaréttur sé takmarkaður.

Samkvæmt dönsku upplýsingalögunum þá getur réttur til aðgangs að upplýsingum verið takmarkaður vegna skuldbindinga að þjóðarétti skv. 32. gr. upplýsingalaga⁴⁶. Brot á slíkum skuldbindingum eru talin geta grafið undan stöðu landsins í alþjóðasamskiptum. Það getur leitt af ákvæðum milliríkjasamninga eða alþjóðlegum réttarvenjum að danska ríkið sé skyldugt til að halda upplýsingum eða gögnum leyndum. Þá getur annað land eða alþjóðleg stofnun haft lögmatar væntingar til þess að upplýsingar séu ekki birtar opinberlega. Það getur til að mynda átt við þegar hlutaðeigandi land eða stofnun lýsir yfir að það vænti þess að tiltekin gögn verði ekki birt opinberlega. Ákvæðið tekur sem dæmi til upplýsinga og gagna varðandi undirbúning fyrir samningaviðræður danska ríkisins við önnur lönd og alþjóðastofnanir. Þá er það enn fremur forsenda fyrir beitingu ákvæðisins að upplýsingarnar sem um ræðir séu ekki aðgengilegar hjá hlutaðeigandi alþjóðastofnun eða öðru erlendu ríki, eða að ekki sé hægt að nálgast upplýsingarnar með vísan í gildandi lög um upplýsingarétt sem þar eiga við. Séu dönsk stjórnvöld í vafa hvort rétt sé að afhenda tiltekin gögn, ber þeim að leita umsagnar hjá viðeigandi stofnun eða erlendu ríki varðandi afstöðu til þess. Stjórnvald getur ekki synjað beiðni um aðgang að upplýsingum á grundvelli þess að hafa ekki þekkingu á því hvort umbeðin gögn séu aðgengileg hjá viðeigandi alþjóðastofnunum eða erlendu ríki.⁴⁷

Í álitum umboðsmanns danska þingsins 18. mars 2010 (FOB 2010-17-1) var tekin fyrir kæra vegna synjunar utanríkisráðuneytisins á aðgangi að gögnum er vörðuðu CIA vinnuhóp. Vísaði ráðuneytið meðal annars til 2. tölul. 13. gr. uppl. varðandi takmarkanir á upplýsingarétti vegna samskipta við önnur ríki. Umboðsmaður féllst hins vegar ekki á synjunina þar sem upplýsingar úr umræddum gögnum höfðu þegar verið birtar í fréttatilkynningu í Grænlandi. Sagði í álitum umboðsmanns að grundvöllur þess að takmarka megi aðgang að gögnum er að þau feli í sér upplýsingar sem mikilvægt er að halda leyndum. Ef upplýsingarnar eru þegar aðgengilegar, líkt og í umræddri fréttatilkynningu, þá eru ekki lengur forsendur fyrir því að beita takmörkunarákvæði 13. gr. uppl.

Það eru ekki aðeins formlegir samningar og samþykktir sem geta takmarkað að gögn séu afhent heldur einnig alþjóðlegar réttarvenjur og ber dönskum stjórnvöldum að fylgja slíkum venjum.⁴⁸

⁴⁶ Ákvæði 32. gr. danskra upplýsingalaga nr. 606/2013, sbr. 2. tölul. 13. gr. eldri upplýsingalaga nr. 572/1985, er sambærilegt við 2. tölul. 10. gr. uppl. nr. 140/2012 hér á landi.

⁴⁷ Folketingstidende A, L 90 Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (Folketinget 2010-11), bls.109-110.

⁴⁸ Knud Aage Frøbert: *Offentlighedsprincipper i lovgivning, administration og retspleje*, bls. 234-235.

Í álitum umboðsmanns danska þingsins 19. mars 1996 (FOB 1996.270) var tekin fyrir kæra dagblaðs vegna synjunar utanríkisráðuneytisins á gögnum sem vörðuðu serbíska lögmann. Umboðsmaður vísaði til rökstuðnings ráðuneytisins um að grundvöllur synjunarinnar væri meðal annars byggður á því að upplýsingarnar höfðu verið fengnar í skjóli alþjóðavenju um þagmælsku í starfi ríkiserindreka. Taldi hann slík gögn réttilega geta fallið undir ákvæði 2. tölul. 13. gr. uppl. og gerði því ekki athugasemd við synjun ráðuneytisins.

Í þessum úrskurði staðfestir umboðsmaður danska þingsins að tiltekin alþjóðavenja varðandi þagmælsku í starfi stjórnarerindreka gæti réttilega leitt til þess að rétt sé að takmarka upplýsingarétt til að tryggja góð samskipti danska ríkisins út á við.

3.3.4 Gildissvið gagnvart öðrum ákvæðum upplýsingalaga

Það er ljóst að gildissvið 1. og 2. tölul. 10. gr. uppl. getur skarast að vissu leyti. Í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi til upplýsingalaga kemur fram að 1. tölul. nái aðeins til takmarkana á upplýsingum varðandi innlend varnarmál. Hins vegar megi í vissum tilvikum takmarka upplýsingarétt almennings vegna mikilvægra alþjóðlegra varnarmála en varðandi það vísast til 2. tölul. 10. gr. uppl. sem tekur til takmarkana á upplýsingum í tengslum við alþjóðleg varnarmál og varnarmál erlendra ríkja. Þetta er þó ekki alltaf alveg skýrt þar sem íslenskir og erlendir hagsmunir geta gjarnan fallið saman varðandi varnarmál. Þá segir varðandi 1. tölul. að honum sé ætlað að vernda þá veigamestu hagsmuni sem snúa að því hlutverki að tryggja öryggi ríkisins inn á við og út á við. Sem dæmi megi nefna löggæslu, landhelgisgæslu, almannavarnir og útlendingaeftirlit.⁴⁹ Hér undir geta því hugsanlega fallið tilvik sem eiga þá bæði við um varnir og öryggi ríkisins inn á við og út á við sem gæti hugsanlega skarast við alþjóðleg varnarmál. Þar sem mörkin á milli ákvæðanna geta verið óskýr þá er gjarnan vísað til 1. og 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga saman, eins og sjá má í mörgum úrskurðum úrskurðarnefndar upplýsingamála hér að framan.

3.4 Gildissvið 10. gr. gagnvart ákvæðum annarra laga um þagnarskyldu

Með upplýsingalögum er gengið út frá því að heimilt sé að veita ríkari aðgang að gögnum en lögin mæla sérstaklega fyrir um, nema það sé takmarkað með fyrirmælum um þagnarskyldu í öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 11. gr. uppl.⁵⁰ Starfsmenn stjórnvalda bera þagnarskyldu í störfum sínum, má þar sem dæmi vísa til 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Dæmi um upplýsingar er varða almannahagsmuni sem þagnarskylda ríkir oft um

⁴⁹ Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 56 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁵⁰ *Upplýsingalög í þágu almennings*, bls. 8.

samkvæmt reglum um þagnarskyldu, má nefna upplýsingar um öryggi ríkisins, varnarmál, samskipti við önnur ríki og mikilvæga viðskiptahagsmuni stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra. Ef bornar eru saman upplýsingar sem þagnarskylda á við um, við upplýsingar sem eru undanþegnar aðgangi almennings samkvæmt undanþáguákvæðum upplýsingalaga þá má sjá að þessar réttarreglur taka í meginatriðum til sömu upplýsinga en þó er ekki um algera samsvörun að ræða.⁵¹ Þegar ekki er um efnislega samsvörun að ræða þá er ljóst að upplýsingalögin ganga framur þar sem það er sérstaklega mælt fyrir um í 3. mgr. 4. gr. uppl. að ákvæði laga um almenna þagnarskyldu opinberra starfsmanna takmarki ekki rétt almennings til aðgangs að gögnum. Þar af leiðandi eru tilgreindar sjálfstæðar takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að gögnum í upplýsingalögum sem almennt er ætlað að taka til sömu hagsmuna og almennum þagnarskyldureglum er ætlað að tryggja.⁵² Má varðandi þetta vísa í úrskurði *ÚNU 22. desember 2004 (A-191/2004)* sem er reifaður hér að framan:

Tekin var fyrir kæra blaðamanns vegna synjunar utanríkisráðuneytisins um að veita aðgang að gögnum um árás á íslenska friðargæsluliða í Afganistan árið 2004. Ráðuneytið afhenti frásögn sem það hafði ritað af atvikinu en synjaði um aðgang að öðrum gögnum sem vörðuðu málið. Vísað ráðuneytið meðal annars til 3. mgr. 3. gr. uppl. þar sem gögnin hefðu að geyma upplýsingar sem þagnarskylda ríkir um.

Í þessum úrskurði er vísað til þess að þagnarskylda eigi við um þau gögn sem beiðni um aðgang snýr að, en samhliða því var vísað til 1. og 2. tölul. 6. gr. uppl. varðandi öryggishagsmuni. Líkt og fram kemur hér að framan er erfitt að gera skýran greinarmun á því hvaða gögn falla annars vegar undir þagnarskyldu og hins vegar undir takmörkunarákvæði upplýsingalaga enda er í raun um að ræða tvær hliðar á saman peningnum þar sem markmiðið er að takmarka upplýsingarétt þegar það telst vera nauðsynlegt.

⁵¹ Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 36-38.

⁵² Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 18-19 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

4 Niðurstöður

Það hefur ekki mikið verið ritað um takmarkanir á upplýsingarétti almennings, ekki síst hvað varðar efni þessarar ritgerðar, það er takmarkanir vegna öryggis ríkisins, varnarmála og samskipta við önnur ríki og fjölþjóðastofnanir. Þá hefur ekki reynt á ákvæðið fyrir íslenskum dómstólum. Þó nokkur mál hafa þó komið fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál er varða 1. og 2. tölul. 10. gr. og gefa þeir úrskurðir nokkuð góða sýn á það hvernig beita megi ákvæðunum í framkvæmd. Það er ljóst að meginregla upplýsingalaga um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum er ávallt meginregluáhrifandi í öllum úrskurðum og þarf mikið að koma til svo stjórnvöld geti vísað til undanþáguákvæða upplýsingalaga. Það er gerð skýr krafa um að stjórnvöld rökstyðji beitingu 1. og 2. tölul. 10. gr. Það er í raun tvennt sem kemur til skoðunar við beitingu ákvæðanna. Í fyrsta lagi þarf að uppfylla tvö skilyrði, það er að um sé að ræða mál sem varði öryggi ríkisins, varnarmál eða samskipti við erlend ríki og fjölþjóðastofnanir. Ef það er uppfyllt þá þarf að fullnægja því skilyrði að mikilvægir almannahagsmunir krefjist þess að aðgangur að upplýsingum sé takmarkaður vegna þessa. Í öðru lagi þarf að huga að gildissviði ákvæðanna. Þarf þá að huga að því að tiltekin gögn eru undanþegin gildissviði upplýsingalaganna og því geta takmarkanir skv. 10. gr. ekki komið til skoðunar þegar svo er. Þá getur í vissum tilvikum verið óljóst undir hvaða ákvæði upplýsingalaganna tiltekin gögn falla þar sem þó nokkur skörun getur verið milli ákvæða laganna og þá ekki síst milli töluliða sem eru í 10. gr. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál virðist ekki hika við að fella synjanir á aðgangi að upplýsingum úr gildi telji nefndin að synjun sé ekki nægilega rökstudd eða að réttlætun sé að vika frá meginreglu upplýsingalaga, ef ofangreind skilyrði eru ekki uppfyllt á ótvíræðan hátt. Þá er að finna sambærileg ákvæði við 10. gr. uppl. í upplýsingalögum í Danmörku og væri fróðlegt að skoða nánar hvernig reynt hefur á ákvæðin þar í landi. Upplýsingalögin eru ung og í stöðugri þróun, það verður því áhugavert að fylgjast með þeim málum sem koma upp á næstu árum vegna þessa enda um mjög breiðan og spennandi málaflokk að ræða sem varðar mikilvæga almannahagsmuni.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Álitsgerð um frumvarp til breytinga á upplýsingalögum nr. 50/1996. Kjartan Bjarni Björgvinsson, 22. ágúst 2012.

Betækning om offentlighedsloven nr. 1510. Bind 1. Justitsministeriet, Kaupmannahöfn 2009

Betækning om offentlighedsloven nr. 1510. Bind 2. Justitsministeriet, Kaupmannahöfn 2009.

Folketingstidende A, L 90 Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (Folketinget 2010-11).

Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Gildissvið upplýsingalaga gagnvart störfum sýslumanna og við meðferð sakamála“. *Lögrétta*, 2. tbl. 8. árg., bls. 9-28.

Knud Aage Frøbert: *Offentlighedsprincipper i lovgivning, administration og retspleje.* Denmark 1994.

„Ný upplýsingalög hafa tekið gildi“, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/7451>, 3.1.2013 (skoðað 2. febrúar 2014).

Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin. Kennslurit.* Reykjavík 1996.

„Samningur milli aðila að Norður-Atlantshafssamningnum um upplýsingaöryggi“, <http://www.utanrikisraduneyti.is/verkefni/althjoda-og-oryggissvid/althjodleg-oryggismal/medferd-trunadarupplysinga/>, 21. febrúar 2013 (skoðað 2. apríl 2014).

Skýrsla nefndar samkvæmt ályktun Alþingis um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál Íslands 1945-1991. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2007.

Trausti Fannar Valsson: „Reglan um aukinn aðgang að gögnum“. *Rannsóknir í félagsvísindum XI. Lagadeild.* Ritstj. Helgi Áss Grétarsson. Reykjavík 2010, bls. 44-57.

Upplýsingalög í þágu almennings. Leiðbeiningarit. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2007.

DÓMASKRÁ

Úrskurðir úrskurðarnefndar um upplýsingamál:

ÚNU 6. september 2001 (A-127/2001)

ÚNU 6. desember 2001 (A-137/2001)

ÚNU 15. júlí 2002 (A-151/2002)

ÚNU 8. ágúst 2002 (A-152/2002)

ÚNU 17. desember 2003 (A-167/2003)

ÚNU 30. desember 2004 (A-195/2004)

ÚNU 22. desember 2004 (A-191/2004)

ÚNU 29. júlí 2010 (A-342/2010)

ÚNU 28. júní 2012 (A-432/2012)

ÚNU 13. desember 2013 (A-510/2013)

Álit umboðsmanns danska þingsins:

FOB 19. mars 1996 (FOB 1996.270)

FOB 1. febrúar 2010 (2010-9-1)

FOB 18. mars 2010 (2010-17-1)