



Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

„Ef leyndin er í boði þá nýta menn sér hana“

Reynsla blaðamanna af íslenskum upplýsingalögum

Eiður Þór Árnason

Febrúar 2019



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRNMÁLAFRÆÐIDEILD

„Ef leyndin er í boði þá nýta menn sér hana“
Reynsla blaðamanna af íslenskum upplýsingalögum

Eiður Þór Árnason

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2019

„Ef leyndin er í boði þá nýta menn sér hana“

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Eiður Þór Árnason, 2019
kt. 280995-3479

Reykjavík, Ísland, 2019

Útdráttur

Með vaxandi hlutverki framkvæmdavaldsins hefur meiri áhersla verið lögð á að aðgangur almennings að gögnum hins opinbera sé sjálfsagður réttur manna í lýðræðissamfélagi. Á nokkrum áratugum hefur upplýsingaréttur almennings farið úr því að vera sænsk jaðarhugmynd yfir í að vera talinn eitt af skilyrðum lýðræðislegra stjórnarháttá. Ríkjandi hugmyndir færa rök fyrir því að virk upplýsingalöggjöf auki gagnsæi, traust almennings og pólitíska þátttöku. Ekki síður er henni ætlað að gera almennum borgurum kleift að veita stjórnvöldum aðhald með beinum hætti og varpa ljósi á störf þeirra. Greinilega má merkja áhrif slíkra hugmynda á mótun íslenskra upplýsingalaga. Erlendar rannsóknir benda þó til þess að almennir borgarar notfæri sér þennan rétt í minna mæli en háleitar hugmyndir geri ráð fyrir, og frekar í öðrum tilgangi. Í ljósi þessa eru blaðamenn líklegri til að notfæra sér slíka löggjöf til að sinna aðhaldshlutverki, upplýsa um aðgerðir stjórnvalda og vekja athygli almennings á misferli. Mikilvægi þeirrar vinnu er undirstrikað í kenningum sem segja að umfjöllun fjölmiðla hafi veigamikil áhrif á dagskrá þjóðfélagsmæðunnar og hvað sé ofarlega í huga kjósenda hverju sinni. Þrátt fyrir að upplýsingalöggjöf fylgi alla jafna háleit markmið, virðist það hrjá þessa tegund löggjafar meira en flestar aðrar að miklu sé lofað en minna um efndir. Framkvæmd upplýsingalaga hefur lítið verið skoðuð á Íslandi og er hér reynt að stíga skref í þá átt. Upplýsingalögin voru skoðuð í gegnum upplifun blaðamanna af lögnum og framkvæmd þeirra, ásamt því að rætt var við sérfræðing á sviði upplýsingaréttar. Færa má sterk rök fyrir því að niðurstöðurnar gefi stjórnvöldum fullt tilefni til þess að endurskoða framkvæmd stjórnsýslunnar og viðmót hennar gagnvart þessum mikilvæga málaflokki.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 ECTS-eininga lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn mála- og fjölmiðlafræði við Háskóla Íslands. Ritgerðin var unnin undir leiðsögn Evu Marínar Hlynsdóttur á haustmíssi 2018. Eva fær kærar þakkir fyrir aðstoð, ábendingar og þolinmæði. Einnig færi ég viðmælendum mínum innilegar þakkir fyrir að deila þekkingu sinni og reynslu. Að lokum vil ég þakka fjölskyldu og vinum fyrir góðan stuðning.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Formáli	4
Efnisyfirlit	5
1 Inngangur	6
2 Upplýsingaréttur	8
2.1 Þróun upplýsingaréttar	8
2.2 Annmarkar upplýsingalaga	10
2.3 Tilkoma upplýsingaréttar á Íslandi	12
2.4 Endurskoðun upplýsingalaganna 2012	14
2.4.1 Gagnrýni blaðamanna á nógildandi lög	15
3 Aðferðafræði	17
3.1 Þátttakendur	17
4 Niðurstöður	19
4.1 Viðmót stjórnvalda	19
4.2 Tímamörk	20
4.2.1 Hugsanlegar skýringar á löngum málsmeðferðartíma stjórnvalda	22
4.3 Framkvæmd laganna	23
4.4 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál	24
4.4.1 Ferill úrskurðarnefndar um upplýsingamál	26
4.4.2 Skýringar á langri málsmeðferð hjá úrskurðarnefndinni	26
4.5 Áhrif á umfjöllun	27
4.6 Nógildandi upplýsingalög og upplifun blaðamanna af lögum	28
4.6.1 Endurskoðun upplýsingalaganna	28
4.6.2 Vinnugagnaákvæði	29
4.6.3 Upplifun blaðamanna af lögum	30
5 Lokaorð og umræður	34
Heimildaskrá	37

1 Inngangur

Í lýðræðisríkjum er gerð sterk krafa um að stjórnvöld starfi í skýru umboði almennings og lúti enn fremur aðhaldi hans. Á síðustu áratugum hafa raddir þess efnis að aðgangur almennings að gögnum hins opinbera sé lykilverkfæri í því sambandi orðið meira áberandi. Þá helst krafa um sterkt umboð stjórnvalda í lýðræðisríkjum oft í hendur við hugmyndir um mikilvægi þess að hömlur séu á valdi valdhafa. Sterklega er hægt að færa rök fyrir því að aukið gagnsæi og aðgangur almennings að upplýsingum sé mikilvægt tæki í þeirri baráttu.

Algeng rök fyrir tilkomu þessa réttar eru á þá leið að í ljósi þess að stjórnvöld eru að sýsla með og varðveita upplýsingar í nafni almennings þá ætti hinn sami almenningur réttilega að hafa aðgang að þeim gögnum. Þessi hugsun hefur lengi verið nátengd hugmyndum um ábyrgð og lýðræði (Mendel 2014, 5).

Rétur almennings til aðgangs að upplýsingum hefur verið bundinn í ýmsa alþjóðasamninga, s.s. mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnómálaleg réttindi og samning Evrópuráðs um aðgang að opinberum gögnum. Þau ákvæði eiga stóran þátt í því að réttur almennings til upplýsinga er í dag víða viðurkenndur sem almenn mannréttindi sem eigi að vera á færi allra. Þetta hefur orðið til þess að mikill vöxtur hefur sést í fjölda ríkja sem tekið hafa upp einhvers konar löggjöf sem á að tryggja aðgengi að gögnum í förum hins opinbera á stuttum tíma (Kelmor 2016, 104–5). Hröð útbreiðsla slíkrar löggjafar kom ekki síður í kjölfar mikils alþjóðlegs þrýstings, bæði frá þrýstihópum og alþjóðastofnunum á borð við Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóðabankann sem töldu að aukið gagnsæi væri áhrifaríkt tæki til að bæta stjórnhætti og halda aftur af spillingu. Upplýsingalögum var þá m.a. ætlað að bæta stjórnsýsluhætti og gera þá fyrirsjáanlegri, auka ábyrgðarskyldu, styrkja eftirlit og auka pólitíska þátttöku almennings (Michener 2011, 146).

Ef marka má tölur frá árinu 2012 er þessi réttur lögfestur í ákvæðum stjórnarskráa minnst 59 ríkja víðsvegar um heim. Auk þess hefur æðsta dómstig í öðrum ríkjum úrskurðað á þann veg að óljósari ákvæði stjórnarskrár tryggi borgurum þennan rétt („Constitutional Protections of the Right to Information“ 2012). Í dag er upplýsingaréttur víða talinn vera almenn og sjálfsögð réttindi í lýðræðisríki (Gissur Ó. Erlingsson og Wittberg 2018, 3)

Eitt af yfirlýstum markmiðum stjórnvalda með setningu upplýsingalöggjafar er oft á þá leið að slík lög séu tól sem ýti undir ábyrgð valdhafa gagnvart kjósendum sínum og sé um leið ætlað

að valdefla almenning. Rannsóknir hafa þó sýnt að í ríkjum með þróaða ábyrgðarferla eru alla jafna mjög fáir almennir borgarar sem notfæra sér þennan rétt sem lögin færa þeim til að veita valdhöfum aðhald. Þetta kann mögulega að skýrast af því að ferlið felur oft í sér þó nokkra vinnu og getur verið tímafrekt, bæði að fá gögnin afhent og síðan frekari úrvinnsla þeirra. Sökum þessa fellur þetta hlutverk oft að miklu leyti í hendur blaðamanna og fjölmiðla. Fjölmörg dæmi eru um að fjölmiðlar hafi notfært sér aukið gagnsæi yfirvalda til að upplýsa almenning um pólitísk misferli og umdeildar gjörðir stjórnvalda. Með þeim hætti verður til aukinn þrýstingur um ábyrgð í störfum þeirra sem getur kallað fram breytingar (Meijer 2014, 514-5). Þess vegna er mikilvægi fjölmiðla gjarnan undirstrikað þegar kemur að úrvinnslu opinberra gagna. Þegar upp er staðið virðist margt benda til þess að hinn almenni borgari sé ekki eins duglegur að nýta þennan rétt sinn til að óska eftir gögnum og hringja viðvörunarbjöllum þegar nýjar upplýsingar kalla á það að yfirvöldum sé veitt aukið aðhald (Meijer 2014, 516).

Nátengt þessu eru kenningar um dagskráráhrif og dagskrárvald fjölmiðla (e. agenda-setting theory). Slíkar kenningar gera í meginatriðum ráð fyrir því að sterk fylgni sé á milli þess hversu mikla áherslu fjölmiðlar leggja á tiltekin málefni (t.d. með tilliti til magns umfjöllunar og staðsetningu), og hvaða málefni almenningur telur skipta máli hverju sinni. Samkvæmt þeim kenningum stjórna fjölmiðlar að miklu leyti hvað sé ofarlega á dagskrá þjóðfélagsumræðunnar (Scheufele og Tewksbury 2007, 11).

Sökum þessa verður að teljast mikilvægt að skoða samband blaðamanna og stjórnvalda, ásamt því að skoða framkvæmd þessarar löggjafar sem getur haft mikil áhrif á framgöngu stjórnmalanna. Eftir því sem höfundur kemst næst hafa fáar sem engar rannsóknir skoðað framkvæmd laganna hér á landi með þessum hætti.

Í þessari rannsókn verður sjónum beint að því hvernig íslenskum upplýsingalögum er framfylgt og reynt að leggja mat á aðgengi almennings að gögnum í vörslu hins opinbera. Þetta verður gert með því að skoða reynslu reyndra blaðamanna sem hafa hlotið verðlaun fyrir rannsóknarblaðamennsku. Í upphafi verður farið fræðilega yfir uppruna upplýsingaréttar, sögu löggjafarinnar hér á landi og þá annmarka sem geta fylgt framkvæmd þeirra. Að því loknu verður rýnt í upplifun blaðamanna og sérfræðings af lögnum hér á landi, framkvæmdinni innan stjórnsýslunnar og hvað megi fara betur í þeim efnum. Með þessum hætti verður reynt að svara rannsóknarspurningunni *Hver er reynsla blaðamanna af íslenskum upplýsingalögum?*

2 Upplýsingaréttur

Breski heimspekingurinn og hagfræðingurinn Jeremy Bentham, sem uppi var á 18. og 19. öld talaði um að gagnsæi væri lykillinn að því að koma í veg fyrir misnotkun á valdi. Þessar hugmyndir hans áttu vægast sagt eftir að verða áhrifamiklar og höfðu með tíð og tíma sterk áhrif á þróun opinberrar stjórnsýslu (Plamenatz og Duignan 2018; Meijer 2014, 507).

Margar helstu aðferðir sem stjórnvöld nota í dag til að tryggja gagnsæi í stjórnsýslu og ákvarðanatöku, sem eru í dag taldar sjálfsagðar í nútíma vestrænum lýðræðisríkjum má rekja til þessara hugmynda Benthams um gagnsæi og aðgengi. Þeirra á meðal er að hafa skjalasöfn í opnum aðgangi, hafa fundi kjörinna fulltrúa opna almenningi og opinber birting ríkisgagna. Í dag eru slík tól og ráðstafanir víða talin ein af grundvallarforsendum lýðræðislegra stjórnarháttanna (Meijer 2014, 507).

Þótt hugtakið gagnsæi sé núna mest nefnt í tengslum við opinbera birtingu stjórnvalda á upplýsingum, þá á hugtakið sér mun lengri sögu. Sú hugmynd að fólk hagi sér öðruvísi ef það veit til þess að fylgst er með gjörðum þess nær langt aftur og hefur t.a.m. verið umfjöllunarefni áhrifamikilla heimspekinga. Jean-Jacques Rousseau var lengi mikill talsmaður gagnsæis og talaði um að opinberir starfsmenn ættu að starfa fyrir opnum tjöldum. Franskir byltingarsinnar á tímum upplýsingarinnar töluðu sömuleiðis fyrir gagnsæju samfélagi þar sem ekkert rými væri fyrir „félagslegt myrkur“ (e. social darkness) sem þeir töldu ala af sér óréttlæti og óhamingju (Meijer 2014, 509).

2.1 Þróun upplýsingaréttar

Á 19. öld fóru hugmyndir um rétt almennings til upplýsinga að verða áhrifamiklar í stefnu stjórnvalda á Vesturlöndum. Á þessum tíma voru Bandaríkin og hin ýmsu Evrópulönd farin að taka í gildi löggjöf sem veitti í auknum mæli opnari aðgang að gögnum um ákvarðanatöku ríkisins og hinar ýmsu skuldbindingar þess, ásamt því að opnað var fyrir aðgang að fundum í meira mæli (Meijer 2014, 509). Löngu fyrir þann tíma eða árið 1766, alls 23 árum fyrir tíma byltingar í Bandaríkjunum og 13 árum fyrir tilkomu frönsku byltingarinnar, tók Svíþjóð í gildi upplýsingalöggjöf sem er talin hafa verið hin fyrsta sinnar tegundar (Ackerman og Sandoval-Ballesteros 2006, 88). Langur tími leið þar til Finnland varð næsta ríkið sem vitað er um til að taka í gildi svipaða gagnæislöggjöf árið 1951, hátt í tveimur öldum síðar. Bandaríkin tóku loks upp sína áhrifamiklu upplýsingalöggjöf árið 1966 í forsetatíð Lyndons B. Johnson, alls 200

árum eftir fordæmi Svía. Í kjölfar þess fór mikill fjöldi ríkja að taka upp svipaða löggjöf á 8. áratug síðustu aldar. Á þeim áratug lögfesti Nýja-Sjáland eigin upplýsingalöggjöf ásamt mörgum ríkjum í Vestur-Evrópu, þ.á.m. Danmörku, Noregi, Hollandi, Frakklandi og Lúxemborg. Nokkur fleiri ríki fylgdu í kjölfarið á 9. áratugnum en dreifingin náði nýjum hæðum eftir fall Berlínarmúrsins. Í kjölfar þess tóku 19 Evrópulönd upp slíka löggjöf milli árána 1992 og 2005. Frá og með þeim tímamarki má færa rök fyrir því að réttur almennings til upplýsinga hafi verið talinn einn af grundvallarstólpum vestrænna lýðræðisríkja (Meijer 2014, 509; Berliner 2014, 480).

Ríkjum sem hafa lögfest upplýsingalög hefur haldið áfram að fjölga, m.a. í kjölfar alþjóðlegs þrýsings frá þrýstihópum og alþjóðastofnunum. Á einungis fáum áratugum hefur þessi tegund löggjafar færst úr því að vera jaðarhugmynd yfir í útbreitt lýðræðisnorm.

Frá árinu 1990 fram til ársins 2011 höfðu um 70 ríki tekið upp upplýsingalög (Michener 2011, 145). Samkvæmt Open Society Justice Initiative, sem hefur beitt sér á heimsvísu fyrir verndun og útbreiðslu upplýsingaréttar, höfðu alls 128 ríki víðs vegar um heim tekið upp slíka löggjöf í september 2018 (Open Society Justice Initiative 2018; „Open Society Justice Initiative“ e.d.).

Hugtakið *upplýsingalög* eða *upplýsingalöggjöf*, er hér notað sem samheiti yfir löggjöf sem lýtur að aðgengi almennings að upplýsingum og gögnum hjá hinu opinbera (e. Freedom of Information, Access to Information eða Right to Information laws). Hún hefur verið skilgreind sem löggjöf „sem gefur ríkisborgurum, öðrum íbúum og áhugasömum aðilum réttinn til að fá aðgang að gögnum ríkisvaldsins án þess að bera skylda til að sýna fram á nokkra lagalega hagsmuni“ (þýðing höfundar)¹ (Ackerman og Sandoval-Ballesteros 2006, 93). Þá sé meginreglan sú að slík löggjöf feli í sér að gögn hjá hinu opinbera séu almennt aðgengileg, nema þau séu sérstaklega undanskilin lögunum. Einnig feli það í sér að einstaklingar geti fengið aðgang að gögnum án þess að útskýra í hvaða tilgangi sé óskað eftir þeim (Ackerman og Sandoval-Ballesteros 2006, 93).

¹ Á ensku: „A FOI law gives citizens, other residents, and interested parties the right to access documents held by the government without being obliged to demonstrate any legal interest or "standing.“

Með því móti er slíkum lögum ætlað að tryggja gagnsæi stjórnvalda með því að miða að því að leyfa einstaklingum að krefjast gagna eða upplýsinga frá stjórnvaldi og gera kröfu um það að embættismenn svari þeim beiðnum (Berliner 2014, 479–80).

Slíkri löggjöf m.a. ætlað að draga úr möguleikum valdhafa til að notfæra sér opinbera stöðu í einkabágu og upplýsa um annars óþekkt misferli. Slíkar uppgvötvanir geta skiljanlega gert valdhöfum erfitt fyrir. Vegna þessa ætti það að koma fáum á óvart að flestar fræðikenningar í þessum efnum gera ráð fyrir því að valdhafar séu í stórum dráttum mótfallnir slíkri löggjöf, og þeir taki slíka löggjöf upp tilneyddir í kjölfar mikils þrýstings frá bæði svæðabundum og alþjóðlegum þrýstihópum (Berliner 2014, 479–80).

Tengist upplýsingaréttur því gjarnan hugmyndum um pólitískt gagnsæi þegar kemur að stjórnarháttum valdhafa. Stjórn málafræðingar hafa jafnvel fjallað um það að gagnsæi sé skilyrði fyrir pólitískri þátttöku (Meijer 2014, 510). Þá er röksemdin oftast sú að gagnsæi hjá stjórnvöldum sé nátengt hugmyndum um að valdhafar beri ábyrgð á gjörðum sínum, þar sem aðgangur að viðeigandi upplýsingum sé forsenda fyrir því að ábyrgðarskylda (e. accountability process) sé virt (Meijer 2014, 512).

2.2 Anmarkar upplýsingalaga

Þrátt fyrir að upplýsingalöggjöf nái nú til a.m.k. 75% jarðarbúa er það viðurkenndur vandi að í sumum löndum þar sem slík lög hafa verið sett fyrirfinnst bil milli stefnumótunar og framkvæmdar. Dæmi eru um að ríki setji sér öflugra og metnaðarfulla löggjöf án þess að taka hana fyllilega í gildi (Mendel 2014, 6). Þetta stendur skiljanlega í vegi fyrir því að lögin gagnist almennilega borgurunum og að þeir fái að njóta ágóða þeirra. Í skýrslu sem Mendel (2014) vann fyrir Alþjóðabankann er það fullyrst að þrátt fyrir hraða útbreiðslu upplýsingalaga á allra síðustu áratugum sé staðan enn sú í of mörgum löndum að fullnægjandi innleiðsla slíkra laga taki of langan tíma eða að of lítið sé lagt í að innleiða lögin eftir lagasetningu.

Því hefur einnig verið haldið á lofti að upplýsingalög í mörgum ríkjum geti talist svonefnd *pappírslög* (e. paper laws), þ.e.a.s. að um sé að ræða löggjöf sem sé fyrst og fremst tekin upp í kjölfar utanaðkomandi þrýstings, með takmörkuðu eða engu innleiðingarferli innan stjórnkerfis. Þannig geti upptaka slíkrar löggjafar í slíkum tilvikum fyrst og fremst verið táknað sem felur í sér orðin tóm (Hazell og Worthy 2010, 352–53). Þá hafa fræðimenn sýnt fram á það setning öflugra upplýsingalaga skili sér ekki alltaf í auknu aðgengi og gagnsæi. Þetta á einkum við í þróunarríkjum þar sem innleiðingu getur verið ábótavant (Gissur Ó.

Erlingsson og Wittberg 2018, 6). Þetta er talið markast af því að lögunum þar er oftast en ekki ýtt inn í stefnumótun þróunarríkja af utanaðkomandi alþjóðastofnunum og þrýstihópum. Ef lítill þrýstingur er á slíkar breytingar innan frá er lítill hvati fyrir stjórnvöld að innleiða lögin með afgerandi hætti þegar augu heimsins beinast annað. Þó að það geti aflað valdhöfum pólitísks fylgis og styrkt stöðu þeirra á alþjóðavettvangi að halda á lofti háleitum markmiðum gagnsæis og valdeflingar almennings, þá eru ekki allir jafn valdhafar opnir fyrir því auðvelda fjölmiðlum og almenningi að upplýsa um pólitísk misferli (Michener 2011, 146). Í ljósi þessa eru dæmi um að stjórnmalámennt þráist við að koma á slíkri löggjöf og láti hafa eftir sér opinberlega að þeir sjái eftir því að hafa komið á slíkri löggjöf á (Meijer 2014, 479–80). Mögulegt er að þessi staðreynd skýri hvers vegna svo langur tími leið frá því að fyrstu upplýsingalögin voru samþykkt í Svíþjóð fram að því að fleiri ríki tækju upp slíka löggjöf (Michener 2011, 147).

Þegar misjöfn innleiðing upplýsingalaga er skoðuð þá gæti skipt máli að stór hluti ríkja sem tekið hafa upp upplýsingalög eftir síðustu aldamót búa gjarnan yfir minni velsæld, pólitískum stöðugleika og veikara stjórnkerfi en þau ríki á Vesturlöndum sem voru með þeim fyrstu til að lögfesta upplýsingarétt (Camaj 2016, 346).

Enn fremur geta undantekningarákvæði upplýsingalaga gert stjórnvöldum kleift að takmarka áhrif laganna. Til að mynda hafa bandarísk stjórnvöld verið gagnrýnd á síðustu áratugum fyrir að endurskilgreina mikið magn gagna á hátt sem kemur þeim undan gildissviði þarlendra upplýsingalaga. Einnig hafa sést merki um það að Hvíta húsið synji í auknum mæli upplýsingabeidnum á grundvelli þjóðaröryggissjónarmiða (Kelmor 2016, 103). Sömuleiðis hefur verið sjáanlegur munur á framkvæmd og framfylgd laganna í Bandaríkjunum, þar sem pólitísk staða og stuðningur við sitjandi forseta á þingi virðist hafa áhrif á stöðu málaflokksins hverju sinni (Michener 2011, 149).

Annar mikilvægur fyrirvari þegar kemur að árangri upplýsingalaga er að þau ná einungis til fyrirbyggjandi gagna stjórnvalda. Af því leiðir að upplýsingalög ná einungis markmiði sínu ef umbeðin gögn eru til, og að upplýsingar um mál sem eru til umfjöllunar og undirbúning ákvarðanatöku séu kerfisbundið skráðar niður. Því er ráðlagt að upplýsingalög innihaldi einnig ákvæði sem skylda stjórnvöld til þess að skrá niður mál og varðveita málsgögn (Kjartan Bjarni Björgvinsson 2010, 9). Slík regla var upphaflega lögfest hér á landi í upplýsingalögunum frá

árinu 1996 en síðar lögfest í lögum um opinber skjalasöfn (Kristín Benediktsdóttir og Trausti Fannar Valsson 2016, 323).

Algengt er að eitt af yfirlýstum markmiðum upplýsingalöggjafar sé að gefa almenning tæki til að upplýsa aðra um störf stjórnvalda og auka þannig gagnsæi með beinum hætti. Þó er misjafnt hvort slík markmið verði fyllilega að veruleika. Niðurstöður rannsóknar sem var gerð árið 2005 á upplýsingalögum í Ástralíu bentu til þess að þó tilkoma laganna hafi aukið gagnsæi stjórnvalda að einhverju leyti þá hafi þau samt ekki náð háleitum markmiðum sínum. Ein af uppgefnum skýringunum á því var að lögin væru mest notuð til að fá aðgang að persónuupplýsingum einstaklinga sem nýttust almenningi lítið í aðhaldshlutverkinu (Worthy 2010, 566).

2.3 Tilkoma upplýsingaréttar á Íslandi

Páll Hreinsson (1996) hefur fjallað um sögu upplýsingaréttar á Íslandi. Í umfjöllun hans kemur fram að áður en eiginleg heildarlög um aðgang almennings að upplýsingum hjá hinu opinbera tóku fyrst gildi á Íslandi þann 1. janúar 1997 höfðu mjög ólíkar reglur gilt um aðgengi og rétt borgaranna til að fylgjast með störfum valdhafa. Fyrir lagasetninguna höfðu ekki verið settar neinar almennar reglur um þennan tiltekna rétt almennings og var rétturinn gjarnan ólíkur eftir því um hvaða opinbera handhafa valds var um að ræða. Breyttist það með setningu upplýsingalaga nr. 50/1996 sem lögfesti þá meginreglu að stjórnvöldum bæri að láta af hendi þau gögn sem heyrðu undir gildissvið laganna, ef þau féllu ekki undir tilgreindar undantekningar (Frumvarp til upplýsingalaga. 2012-2013).

Lengi var aðgangur almennings að löggjafanum greiðari og stóð löggjafarvaldið að sumu leyti framar framkvæmdarvaldinu í þeim efnum. Allt frá þjóðveldisöld voru fundir Alþingis og annarra þinga almennt haldnir í heyranda hljóði og gat þannig hver sem er sótt þá fundi og fylgst með framgöngu löggjafans. Sömuleiðis voru dómþing eða réttarhöld aðgengileg hverjum sem er og ríkir sú meginregla enn í dag, en þó með undantekningum. Í takt við þetta hafa dómur Landsyfirréttar og Hæstaréttar verið gefnir út minnst árlega frá árinu 1873 (Páll Hreinsson 1996, 11). Páll Hreinsson (1996) hefur bent á að með þessu móti var íslenskum almenningi og raunar hverjum sem er fært að fylgjast milliliðalaust með störfum þessara stofnana. Þetta er í mótsögn við stjórnsýsluna þar sem meiri leynd hefur ríkt um störf hennar. Lengst af var framkvæmdavaldið hér á landi langt frá því að vera eins valdamikið og fyrirferðamikið í lífi íslenskra borgara og það er í dag. Raunar er gjarnan litið svo á að ekki hafi

farið að bera hér á fyrstu merkjum um eiginlegt framkvæmdavald í okkar nútímaskilningi fyrr en á árunum 1262-4 þegar Íslendingar gengust undir vald Noregskonungs.

Seinna á 19. öld þegar sjálfstæðisbarátta Íslendinga stóð sem hæst talaði Jón Sigurðsson fyrir því að almenningur ætti að hafa greiðari aðgang að upplýsingum um störf stjórnarsýslunnar. Var það einkum vegna þess að hann taldi að þekking almennings á lögum og stjórnarframkvæmd væri forsenda fyrir því að gagnleg umræða gæti átt sér stað um stöðu landsins, stjórnarmál og ekki síður aukið sjálfstæði þjóðarinnar. Í kjölfarið hóf Hafnardeild Hins íslenska bókmenntafélags útgáfu á „Tíðindum um stjórnarmálefni Íslands“ árið 1854 þar sem birt voru lög, bréf og upplýsingar um gjörðir stjórnvalda. Eftir seinni heimstyrjöldina áttu sér víða stað miklar samfélagsbreytingar og fór íslenskt samfélag ekki varhuga af því. Fljótlega var ítarlegri löggjöf á fjölmörgum sviðum komin til sögunnar, og var stjórnarsýslunni ýmist gert að sjá um sjálfa framkvæmd þeirra eða ákveða hvernig hún skyldi útfærð. Í kjölfarið stækkaði valdsvið og umfang íslenskrar stjórnarsýslu hratt og örugglega. Á sama tíma mátti sjá svipaðar breytingar í nágrannalöndum okkar (Páll Hreinsson 1996, 13).

Páll (1996) bendir enn fremur á að þegar líf og athafnir borgaranna voru í auknum mæli orðnar háðar afskiptum og eftirliti stjórnarsýslunnar fór að bera á umræðu í nágrannalöndum okkar um nauðsyn þess að veita almenningi aðgang að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Voru rökkin fyrir slíkum aðgangi í fyrsta lagi að aðgengi upplýsinga um störf og verkan hins opinbera væri forsenda lýðræðislegrar umræðu, og í öðru lagi mikilvægi þess að geta veitt hinu opinbera aðhald og eftirlit í kjölfar nýtilkomins valds þess. Hins vegar mátti ekki merkja slíka umræðu á Íslandi fyrr en þegar stóð til að setja slík lög í Danmörku og Noregi. Fyrsta tillagan til þingsályktunar um upplýsingaskyldu stjórnvalda var flutt á Alþingi á árunum 1969-70 þar sem talað var fyrir því að leggja skyldi fram lagafrumvarp tengt þessari skyldu. Var þessi tillaga endurflutt tvisvar áður en ályktun byggð á henni var samþykkt á Alþingi árið 1972. Í kjölfarið var stjórnarfrumvarp um upplýsingaskyldu stjórnvalda lagt þrívægis fyrir þingið án þess að málið næði í gegn á árunum 1972 til 1975. Átti frumvarp þess efnis eftir að vera endursamið og lagt aftur fram margsinnis án árangurs áður en frumvarp til upplýsingalaga var samþykkt sem lög 17. maí 1996. Það frumvarp var lagt fram af þáverandi forsætisráðherra Davíð Oddssyni og var það þá í sjöunda skiptið sem frumvarp um upplýsingaskyldu var lagt fyrir þingið. Lögin tóku síðan gildi 1. janúar 1997. Fyrir lögfestingu þessa frumvarps árið 1996 voru ekki til neinar almennar reglur hér á landi um aðgang almennings að upplýsingum og gögnum

hjá stjórnvöldum eins og fyrr segir. Þó voru fyrir lagaákvæði sem veittu almenningi rétt á aðgangi að gögnum hjá hinu opinbera á einstökum sviðum. Oft var um að ræða dreifð og ósamstæð lagaákvæði og fylgdi þeim þó nokkur réttaróvissa (Páll Hreinsson 1996, 14; Frumvarp til upplýsingalaga, 1995–1996).

Markmið þessara fyrstu upplýsingalaga hér á landi, sem náðu bæði til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga, var að draga úr tortryggni almennings gagnvart stjórnvöldum og auka réttaröryggi borgaranna, ásamt því að auka aðhald með stjórnsýslunni. Hið síðastnefnda átti t.a.m. að nást með því að gera fólki mögulegt að fá upplýsingar um mál sem hafa verið í meðferð stjórnvalda og meta þannig hvort samræmis og jafnræðis hafi verið gætt við úrlausn þeirra (Kjartan Bjarni Björgvinsson 2010; Frumvarp til upplýsingalaga 1995–1996).

2.4 Endurskoðun upplýsingalaganna 2012

Síðasta endurskoðun á upplýsingalögum hér á landi var samþykkt í lok nóvember 2012 og tók gildi í upphafi árs 2013. Breytingarnar voru lagðar fram af ríkisstjórn Jóhönnu Sigurðardóttur og voru þær að hluta til viðbrögð við skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Einnig byggðist frumvarpið á tillögum og ábendingum frá sérstökum starfshópi sem var settur á fót um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndarinnar (Frumvarp til upplýsingalaga, 2012-2013).

Í grundvallaratriðum voru nýju lög in efnislega sambærileg fyrri lögum en þó voru gerðar nokkrar veigamiklar breytingar (Trausti Fannar Valsson 2015, 290). Ein þeirra var sú að nýju lög in náðu einnig til félaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélög áttu í 51% hlut eða meira, á meðan eldri lög tóku einungis til stjórnvalda. Sömuleiðis var fjarlægð sú krafa að gögn sem óskað yrði eftir þyrftu að tilheyra ákveðnu máli. Þessi breyting fól í sér að fleiri gögn féllu nú undir lög in, og náðu þau nú til allra fyrirliggjandi gagna að undanskildum þeim sem féllu undir tilgreindar takmarkanir í lög inum (Frumvarp til upplýsingalaga, 2012-2013; Trausti Fannar Valsson 2015).

Í fyrstu grein nógildandi upplýsingalaga er komið inn á það að markmið laganna sé að „tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna“ (Frumvarp til upplýsingalaga, 2012-2013). Segir þar enn fremur að tilgangur þeirra sé að „styrkja upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, þátttöku almennings í lýðræðissamfélagi, aðhald fjölmiðla og almennings með stjórnvöldum, möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni og traust almennings á stjórnsýslunni“ (Frumvarp til upplýsingalaga 2012-2013). Í fyrri

lögnum frá 1996 var ekki að finna sérstakt ákvæði þar sem markmiðum upplýsingalaganna var lýst en í nýja frumvarpinu var ákvæðinu ætlað að nýtast til leiðbeiningar um beitingu laganna. Yfirlýst markmið lagabreytinganna var að auka upplýsingarétt almennings. Þar var einkum vísað til mikilla breytinga á starfsumhverfi og vinnulagi stjórnarsýslunnar frá setningu fyrri laga, einna helst vegna tækniframfara sem gerðu það að verkum að auðveldara er að veita aðgang að upplýsingum um mál hins opinbera. Í lagafrumvarpinu er einnig gerð grein fyrir því að kröfur almennings um aðgang að slíkum upplýsingum hafi aukist (Frumvarp til upplýsingalaga, 2012-2013).

2.4.1 Gagnrýni blaðamanna á núgildandi lög

Snemma í mótun frumvarps til núgildandi upplýsingalaga var fulltrúum Blaðamannafélags Íslands boðið að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við starfshóp um endurskoðun laganna árið 2010. Allt frá snemmbúnum drögum fram að lokaútgáfu frumvarpsins má sjá fulltrúa félagsins gera veigamiklar athugasemdir við sum ákvæði þess. Í nóvember 2012 ítrekuðu formaður og varaformaður félagsins ábendingar sínar í umsögn um frumvarpið, þegar það lá enn fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd (Hjálmar Jónsson og Sigurður Már Jónsson 2012). Þar er tekið fram að Blaðamannafélagið geri „enn sem fyrr alvarlegar athugasemdir við frumvarp til upplýsingalaga eins og það liggur fyrir nú“ (Hjálmar Jónsson og Sigurður Már Jónsson 2012). Í umsögninni árétta formennirnir ábendingar sem komu fram í fjórum fyrri umsögnum félagsins en ekki er að sjá að þingið hafi orðið við neinum af þeim ábendingum. Í fyrri umsögnum sínum við lagafrumvarpið gagnrýndi félagið m.a. óljóst orðalag í ákvæðum um takmörkun á upplýsingarétti og taldi þau geta verið túlkuð með víðum og matskenndum hætti, einkum með vísan í almannahagsmuni. Félagið vildi þá einnig meina að ákvæði sem takmarkar aðgang að vinnugögnum væri allt of víðtæk heimild sem stjórnarsýslan gæti notað til að takmarka upplýsingastreymi. Einnig var gagnrýnd lenging á tímamörkum sem ákvarða hvenær takmarkanir falla niður og lengingu á afgreiðslufresti beiðna um aðgang að gögnum hjá hinu opinbera (Hjálmar Jónsson og Sigurður Már Jónsson 2012).

Þórður Snær Júlíusson, ritstjóri vefmiðilsins Kjarnans, hefur starfað sem blaðamaður í yfir 12 ár og hlotið verðlaun Blaðamannafélags Íslands fyrir rannsóknarblaðamennsku (Jón Ólafsson 2017; „Tvenn verðlaun til Fréttablaðsins“ 2010). Þórður hefur lengi gagnrýnt íslensk upplýsingalög og meðferð íslenskra stjórnvalda á upplýsingum. Gagnrýni hans hefur einna helst beinst að því að ráðuneyti og stofnanir séu ófús að verða við fyrirspurnum blaðamanna

og fjölmiðla um gögn og upplýsingar, sem blaðamenn telja snerta mikilvæg málefni og varði almannahagsmuni (Þórður Snær Júlíusson 2016). Einnig hefur hann fullyrt að upplýsingaferlar hjá hinu opinbera, þ.á.m. úrskurðarnefnd upplýsingamála, séu gallaðir, taki allt of langan tíma og úrskurðarnefndin hafi tilhneigingu til að vera meðvirk með stjórnendum (Þórður Snær Júlíusson 2017a). Þannig taki meðferð mála hjá úrskurðarnefndinni yfirleitt mjög langan tíma og löng bið geti verið eftir úrskurði nefndarinnar. Að lokum séu ákvarðanir nefndarinnar venjulega í takti við fyrra álit stjórnarsýslustofnana. Vegna þessara annmarka segist Þórður vera hættur að skjóta málum áfram til nefndarinnar þar sem hans reynsla hafi verið sú að það sé ekki til neins. Þá vill hann meina að það séu oft á tíðum stjórnámálamenn sem beiti sér fyrir því að ákveðnar upplýsingar séu opinberar og virki sem hliðverðir innan ráðuneyta og stofnana. Einnig sé stundum um að ræða embættismenn innan ráðuneyta og stofnana sem hafi tekið afstöðu gegn því að upplýsingar eða gögn séu gerð opinber (Þórður Snær Júlíusson 2016).

Þórður telur að aðgengi að upplýsingum og gögnum hjá hinu opinbera hér á landi sé mjög takmarkað og „háð gerræðislegu mati stjórn mála- og embættismanna“ (Þórður Snær Júlíusson 2018). Þar spili lykilhlutverk ákvæði í núgildandi upplýsingalögum sem gerir stjórnvöldum kleift að synja blaðamönnum og öðrum um aðgengi að upplýsingum hjá hinu opinbera ef gögnin teljast vinnugögn. Með þessu víða ákvæði telur hann að þannig sé ef til vill auðvelt fyrir þá sem eiga hlut að máli að skilgreina gögn sem vinnugögn ef sá hinn sami vill koma í veg fyrir afhendingu gagnanna. Í ljósi þessa hefur Þórður talað fyrir því að þetta ákvæði í upplýsingalögum verði endurskoðað (Þórður Snær Júlíusson 2018).

3 Aðferðafræði

Framkvæmd var sjálfstæð rannsókn þar sem notaðar voru eigindlegar rannsóknaraðferðir í því skyni að rýna í merkingu gagnanna og greina upplifun viðmælenda (Wang og Park 2016, 308). Tekin voru hálfstöðluð djúpvíðtöl við fjóra einstaklinga með djúpa þekkingu á viðfangsefninu og notast við kóðun til þess að leita að mynstrum og þemum. Einnig var stuðst lítillaga við fyrirliggjandi gögn s.s. lagafrumvörp, skýrslur og álit.

Meginmarkmið eigindlegrar kóðunar er að beina sjónum að eiginlegri merkingu rannsóknargagnanna, með því að koma auga á lýsandi mynstur og túlka þau í samhengi gagnanna. Þá er reynt að draga fram og túlka ólík þemu og frásagnir (Wang og Park 2016, 313).

Með því að taka hálfstöðluð víðtöl var notaður viðtalsrammi sem myndaði skipulagið í víðtölunum og hjálpaði með samræmingu spurninga milli viðmælenda en opnaði líka fyrir það að óviðbúin umfjöllunarefni og þemu yrðu skoðuð frekar ef þau kæmu upp (Wang og Park 2016, 176). Með þessum hætti var auðveldara að skoða viðfangsefnið opinskátt og öðlast betri skilning á upplifun og skynjun viðmælenda (Wang og Park 2016, 176). Að víðtölum loknum voru þau fljótlega afrituð og beitt eigindlegri innihaldsgreiningu og kóðun til að greina innihald þeirra.

3.1 Þátttakendur

Tekin voru víðtöl við alls fjóra einstaklinga, þar af þrjá starfandi blaðamenn sem allir hafa þó nokkra reynslu af því að nýta sér upplýsingalögin í störfum sínum. Allir þeirra hafa hlotið verðlaun frá Blaðamannafélagi Íslands fyrir rannsóknarblaðamennsku sína og segjast senda reglulega upplýsingabeidnir á stofnanir og stjórnvöld („Blaðamannaverðlaun afhent“ 2014; Ritstjórn Kjarnans 2015). Blaðamennirnir voru valdir sökum reynslu sinnar af því að nýta sér lögin og af tilheyrandi samskiptum við stofnanir og stjórnvöld.

Helgi Seljan Jóhannsson (munnleg heimild, 15. ágúst 2018) hefur starfað sem blaðamaður í að verða 16 ár, fyrst á Austurglugganum, síðan DV, Talstöðinni, NFS, Stöð 2 og undanfarin ár á RÚV í Kastljósi og fréttaskýringarþættinum Kveik.

Jóhann Páll Jóhannsson hefur starfað sem blaðamaður frá árinu 2012, fyrst á DV og síðar á Stundinni („Jóhann Páll Jóhannsson“ e.d.).

Þriðji blaðamaðurinn kaus að láta nafns síns ekki getið en hann hefur starfað við blaðamennsku í yfir fimm ár. Hann verður hér eftir titlaður *Ónefndur* blaðamaður.

Að lokum var rætt við Trausta Fannar Valsson, dósent í stjórnsýslurétti við Háskóla Íslands. Trausti gegndi formennsku í starfshópi forsætisráðuneytisins sem var gert að endurskoða eldri upplýsingalög og voru tillögurnar sem starfshópurinn útbjó lagðar til grundvallar frumvarpi að nógildandi upplýsingalögum (Forsætisráðuneytið 2009). Trausti hefur einnig gegnt formennsku í úrskurðarnefnd um upplýsingamál („Skipan úrskurðarnefndar“ e.d.). Hann hefur þá gert upplýsingarétt að fræðilegu rannsóknarefni sínu og skrifað fræðigreinar og rit á því sviði (Trausti Fannar Valsson 2016). Rætt var við Trausta sökum sérþekkingar hans á umræddum málaflokki, þátttöku í þróun nógildandi upplýsingalaga og reynslu af störfum úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Sú staða gerir það að verkum að sjónarhorn Trausta þegar kemur að þessum málum er ef til vill frábrugðið því sem hinir viðmælendurnir hafa.

4 Niðurstöður

Við eigindlega kóðun gagnanna voru greind sex ríkjandi þemu. Þau voru eftirfarandi: *viðmót stjórnvalda, tímamörk, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, áhrif á umfjöllun*, og að lokum þemað *núgildandi upplýsingalög og upplifun blaðamanna af lögnum*.

4.1 Viðmót stjórnvalda

Það er sameiginleg upplifun blaðamannanna að viðmótið hjá ráðuneytum og stofnunum í samskiptum er varða upplýsingabeiðnir og fyrirspurnir sé oftast frekar neikvætt en jákvætt, en þetta er þó ekki algilt. Þannig séu dæmi um að embættismenn kvarti undan slíkum beiðnum beint við blaðamenn og tali um þá miklu vinnu sem taki að verða við slíkum beiðnum. Ónefndur blaðamaður segist reglulega verða var við slík skilaboð:

Það er t.d. ein opinber stofnun þar sem að upplýsingafulltrúi þar kemur alltaf með eitthvað skop: „Það er svo mikið að gera hjá mér, hvað ertu að ónáða mig með þessu?“ Maður fær gjarnan að heyra að „þetta gæti nú tekið langan tíma“, og „ertu nú alveg viss um að þú þurfir endilega að fá þessi gögn af því að þetta mun taka svo langan tíma og þetta er svo erfitt fyrir okkur að gera þetta.“ Það er oft viðmótið. Það er verið að draga úr manni svolítið (Ónefndur blaðamaður).

Helgi Seljan segir að honum sé stundum ljóst að það sé ekki allir jafn spenntir fyrir því að verið sé að spyrjast fyrir um mál. Þannig komi fyrir að starfsmenn vilji ræða hvers vegna hann sé að óska eftir gögnum, hvað hann ætli að gera við þau og reyna að segja honum hvað hann ætti frekar að gera í staðinn. Helgi nefnir að þetta séu undantekningar en segir að þetta sé dæmi um ófagmennsku burtséð frá því hvort einhver slæmur ásetningur liggi þarna að baki: „Það er alveg búnski af fólki hjá stofnunum og fyrirtækjum, svona einhverjir upplýsingafulltrúar sem taka sig mjög hátíðlega og reyna að yfirheyra mann [um] hvað maður sé að gera, sem kemur þeim ekkert við“ (Helgi Seljan).

Spurningar embættismanna um tilgang upplýsingabeiðna sem Helgi lýsir ganga gegn áðurnefndri meginreglu upplýsingalaga um að stjórnvöldum beri að afhenda gögn án þess að þurfa að fá skýringu á því í hvaða tilgangi þeirra er óskað (Ackerman og Sandoval-Ballesteros 2006, 93).

Helgi segist reyna að vera nákvæmur í öllum sínum beiðnum. Hann segist enda hafa lært að gera ráð fyrir því að stjórnvöld reyni að koma í veg fyrir að afhenda umbeðin gögn og upplýsingar:

Eitt af leiðindunum við þetta er að þú þarft helst að gera ráð fyrir því að það sé reynt að [koma í veg fyrir að afhenda gögn], sem er náttúrulega ömurlegt, að það sé reynt að lúslesa og bókstafslesa allt sem þú sendir og þar af leiðandi sé einhvern veginn hægt að finna einhverja smugu til þess að láta þig ekki hafa eitthvað. Þess vegna lærist mjög fljótlega einhvern veginn að spyrja frekar vítt heldur en þröngt (Helgi).

Upplifun Jóhanns Páls Jóhannssonar er líkt og hinna sú að viðmót stjórnvalda sé misjafnt milli aðila:

Það er allur gangur á því hversu alvarlega stjórnvöld eru að taka upplýsingalögin, og oft eins og það sé einhvern veginn lítil meðvitund um að það eru réttindi að fá þessar upplýsingar. Stjórnvöld eru ekki að gera manni einhvern greiða með því að afhenda upplýsingar heldur eru þau að sinna skyldu sinni við almenning (Jóhann Páll Jóhannsson).

Jóhann segir að það gerist líka oft að hann sendi fyrirspurn á stjórnvald og fái svör um eitthvað sem komi fyrirspurninni afskaplega takmarkað við.

Ábótavant viðmót embættismanna gagnvart upplýsingalögum virðist ekki einskorðast við íslenska stjórnvöld. Í breskri athugun sem var framkvæmd sex mánuðum eftir innleiðingu upplýsingalöggjafar þar í landi sögðu 45% viðmælenda í stjórnkerfinu að upplýsingalögin væru byrgði fyrir stofnun sína. Þó getur verið að stuttur aðlögunartími hafi haft áhrif á niðurstöður í þessu tilviki (Cherry og McMenemy 2013, 258–59).

4.2 Tímamörk

Eitt atriði sem var mjög áberandi í viðtölum við blaðamenn er skortur á því að stjórnvöld haldi sig innan tímamarka við úrvinnslu upplýsingabæiðna og afhendingu ganga. Í 17. grein núgildandi upplýsingalaga er getið um málshraða:

Tekin skal ákvörðun um það hvort orðið verður við beiðni um aðgang að gögnum svo fljótt sem verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku hennar skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Frestur vegna afgreiðslu beiðni skv. 33. gr. skal þó vera 20 dagar (Frumvarp til upplýsingalaga. 2012-2013).

Jóhann segir það rosalega algengt, sérstaklega hjá ákveðnum ráðuneytum að það ekki sé einu sinni tilkynnt um það að upplýsingabæiðni hafi verið móttækin.

Umboðsmaður Alþingis hefur í þessu samhengi ályktað að það sé óskráð meginregla stjórnvölduráttar að „hver sá, sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald eigi almennt rétt á að fá skriflegt svar nema svars sé ekki vænst“ (Umboðsmaður Alþingis 2005).

Samkvæmt 17. grein upplýsingalaga ber stjórnvöldum að skýra tafir ef líða fleiri en sjö dagar frá móttöku beiðni, en Jóhann segir það mjög sjaldan gert, og heyrir hreinlega til

undantekninga að stjórnvöld haldi sig innan tímamarka. Þó nefnir hann að svartími geti verið misjafn eftir ráðuneytum og að jafnvel megi finna mun á viðbragðstíma eftir því hver stýri ráðuneyti hverju sinni.

Ónefndur segir sömuleiðis að stjórnvöld og stofnanir haldi sig yfirleitt ekki innan settra tímamarka. Allur gangur sé á því hvenær svör berist og eigi það þá sérstaklega við um fyrstu tilraun. Hann segir jafnframt að ítrekað þurfi hann að minna á sig og ýta á eftir úrvinnslu beiðna. Því sé það ekki síður tímafrekt að halda utan um þessi samskipti meðfram öðrum verkefnum, þegar hann er með margar beiðnir í ferli hjá stjórnvöldum.

Helgi hefur svipaða sögu að segja og segir að það sé hending að stjórnvöld haldi sig innan tímamarka, vel innan við helmingi beiðna eða jafnvel um þriðjungu sé svarað og unnið úr innan tímamarka. Þess ber að geta að hér er einungis um ágiskun að ræða þar sem hann heldur ekki nákvæma tölfræði um þetta. En hann bendir á að vegna þessa fari mun meiri vinna í að fylgja slíkum málum eftir af hans hálfu en annars þörf væri á.

Í þessu samhengi má nefna að umboðsmaður Alþingis hefur úrskurðað að stjórnvöldum beri að svara erindum sem þeim berast án ástæðulausra tafa í samræmi við óskráða meginreglu stjórnsýsluréttar (Umboðsmaður Alþingis 2005).

Tafir við úrvinnslu upplýsingabeiðna virðist ekki einskorðast við íslenska stjórnsýslu. Í sænskri rannsókn sem skoðaði úrvinnslutíma upplýsingabeiðna þar í landi var minna en helming þeirra svarað innan settra tímamarka og 13% þeirra aðila sem fengu beiðnir svöruðu þeim aldrei á meðan rannsókninni stóð. Þetta kom rannsakendum á óvart í ljósi þeirrar frumkvöðlastöðu sem Svíþjóð hefur tekið sér í þessum efnum og að ríkið býr yfir sterkri upplýsingalöggjöf sem mælist hátt á alþjóðlegum mælikvörðum. Þess má geta að ekki eru tiltekin sérstök tímamörk í sænskri upplýsingalöggjöf þegar kemur að afhendingu gagna, en ákvæði laganna eru á þá leið að gögn eigi að vera birt um leið og beiðni berst eða eins fljótt og mögulegt er. Höfundar umræddar rannsóknar miðuðu því við tveggja daga tímamörk í sínum athugunum en í álitum umboðsmanns sænska þingsins kemur fram að umbeðin gögn skuli alla jafna verða birt samdægurs (Gissur Ó. Erlingsson og Wittberg 2018). Ljóst er að ekki eru gerðar eins miklar kröfur um stuttan úrvinnslutíma hér á landi og í Svíþjóð, en rannsóknin sýnir þó allavega dæmi um mjög metnaðarfulla löggjöf sem erfitt virðist vera að uppfylla.

4.2.1 Hugsanlegar skýringar á löngum málsmeðferðartíma stjórnvalda

Trausti segir að samkvæmt kenningunum í upplýsingarétti sé þjálfun starfsmanna á fyrsta stjórnslustigi í notkun upplýsingalaganna mikilvægasti þátturinn í öllu ferlinu:

Ég held að það sé líka mjög mikilvægt að hafa í huga í þessu sambandi er að það virðist skorta í sumum tilvikum einfaldlega þjálfun í að beita upplýsingalögunum, þ.e.a.s. á fyrsta stjórnslustigi. Það gerir stjórnvöld órugg í að beita reglunum og þau varpa ábyrgðinni af því yfir á úrskurðarnefndina, segja þá bara frekar nei heldur en að valda tjóni á einhverjum hagsmunum sem þau eru ekki viss um hvernig eigi að meta. [...] Menn eru hræddir við svona afskaplega opnar og matskenndar lagareglur. Þeir eru hræddir um að gera mistök, það geta verið gríðarlegir hagsmunir undir. Menn eru hræddir um að afhenda eitthvað sem má ekki afhenda, eru kannski ekki viljandi að því, og það býr til vantraust og það verður einhver vítahringur (Trausti Fannar Valsson).

Hann segist enn fremur hafa það á tilfinningunni að embættismenn hafi gjarnan ekki næga þekkingu á upplýsingalögunum.

Höfundar áðurnefndar sænskrar rannsóknar sjá sömuleiðis vísbendingar um að vanþekking sé á sænskri upplýsingalöggjöf innan þarlendrar stjórnslu og að embættismenn átti sig ekki á þeim miklu kröfum sem lögin gera til þeirra (Gissur Ó. Erlingsson og Wittberg 2018, 15).

Viðhorfskönnun meðal stjórnenda í íslenskum stofnunum og ráðuneytum bendir til þess að íslenskum stjórnendum líki almennt illa að taka áhættu. Þetta kemur fram í könnun sem var hluti af COCOPS samanburðarrannsókninni sem er ein sú stærsta sem gerð hefur verið á opinberri stjórnslu í Evrópu. Samkvæmt henni eru einungis 23% íslenskra stjórnanda sammála þeirri fullyrðingu að þeim líki að taka áhættu (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2015).

Í umsögn Félags forstöðumanna ríkisstofnana um frumvarp til nágildandi upplýsingalaga má greina áhyggjur stjórnenda hjá hinu opinbera af því að viss ákvæði laganna gætu átt eftir að auka álag á embættismenn. Þar segir m.a. um 15. grein laganna sem fól í sér að sá sem óskar eftir gögnum þurfi ekki lengur að tilgreina einstök gögn máls: „Mikilvægt er að löggjafinn geri sér grein fyrir því að með opnun á þessu ákvæði er mögulega verið að kalla fram gríðarlega viðbótarvinnu hjá ákveðnum embættum og mikinn viðbótarkostnað“ (Magnús Guðmundsson 2012). Í því samhengi lagði formaður félagsins til að í ljósi þessa þyrfti að skýra frekar ákvæði um heimild móttökuaðila til að vísa upplýsingabeiðnum frá (Magnús Guðmundsson 2012).

Einnig má marka óánægju embættismanna með álag sem fylgi úrvinnslu upplýsingabeidna í öðrum ríkjum. Skosk rannsókn sem skoðaði framkvæmd þarlandra upplýsingalaga gaf vísbendingu um ónógar bjargar væru settar í úrvinnslu slíkra beiðna. Var m.a. haft eftir einum embættismanni að þeir væru of uppteknir til að ná að sinna upplýsingabeidnum (Cherry og McMenemy 2013, 258–59).

4.3 Framkvæmd laganna

Jóhann og Ónefndur töluðu um að það kæmi sjaldan fyrir að þeim væri beinlínis hafnað um aðgang að gögnum þegar þess sé óskað á grundvelli upplýsingalaganna. Í þeim tilvikum sem þeim hefur verið hafnað hafi þeir yfirleitt kært málið til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þannig fáist tiltölulega hátt hlutfall gagna að lokum en báðir blaðamennirnir leggja mikla áherslu á að vandamálið sé miklu frekar fólgið í þeim langa tíma sem yfirleitt taki að fá upplýsingar loks afhentar: „Þegar maður sér fram á að það heyri ekki undir gildissvið upplýsingalaga þá er maður síður að óska eftir því, þannig að [það er] tiltölulega hátt hlutfall sem maður fær á endanum, en það er oft dregið endalaust“ (Jóhann).

Helgi segist hins vegar eiga erfitt með að leggja gott mat á niðurstöðuhlutfall upplýsingabeidna sem hann hefur sent í gegnum tíðina, en tekur undir að flest komi á endanum, margt eftir mjög langan biðtíma. Þannig séu dæmi um að bíða hafi þurft í fjóra eða sex mánuði eftir upplýsingum og að heilt ár hafi tekið að fá niðurstöðu í máli sem RÚV kærði til úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem nefndin féllst loks á sjónarmið RÚV og kallaði eftir því að stjórnvaldið léti gögnin af hendi.

Þegar kemur að meðferð upplýsingabeidna hjá stjórnvöldum segja viðmælendurnir að það sé mjög misjafnt eftir stofnunum og ráðuneytum hvort þeir upplifi það að ferlið frá móttöku beiðni og úrvinnslu til afhendingar gagna sé formfast. Þannig sé sums staðar frekar mikil formfesta á slíkri meðferð sem felist t.a.m. í því að beiðnum er sinnt af ákveðnum starfsmanni og skjalaverði er gert að taka til umbeðin gögn. Það sé þó ekki raunin alls staðar: „Þegar þetta er ekki formfast þá fær maður á tilfinninguna eins og [viðbrögðin séu] „jájá, við svörum þér bara þegar við nenum“ einhvern veginn. [...] Það er mjög ólíkt hvernig fyrirspurnum er almennt svarað“ (Ónefndur).

Aðspurður hvort Helgi telji verkferla hjá hinu opinbera í þessum efnum vera skilvirka og vel heppnaða segir hann að svo sé alls ekki. Hér skiljist að efni upplýsingalaganna sjálfra og hugsanlegir gallar á þeim annars vegar, og svo framkvæmd þeirra hins vegar. Jafnvel þar sem

sem ríkir formfesta í slíkri meðferð getur skráningu í málaskrár ráðuneyta og stofnana verið ábótavant sem getur haft mikil áhrif á það hvaða gögn blaðamenn fá þegar óskað er eftir gögnum um tiltekið mál. Helgi segir að venjan sé sú í slíkum tilfellum að embættismenn fari í gegnum málaskrána og skoði hvað er í henni sem tengist því máli sem spurst er fyrir um. Þá geti verið misjafnt hversu duglegir embættismenn eru að færa viðeigandi gögn í málaskrána og að það sé oft fljótt augljóst ef skjalahaldi í tilteknu máli sé ábótavant:

Það eru sumir sem virðast vera mjög samviskusamir með það og þá fær maður fljótlega á tilfinninguna að maður sé með einhverja heildarmynd, en ég hef oft lent í því að maður óskar eftir einhverjum upplýsingum um umfjöllun tiltekinna mála innan ráðuneytis eða stjórnarsýslunnar og þá færðu einhvern veginn skipunarbréf fyrir einhverja nefnd, hluta af einhverjum tölvupóstssamskiptum, þú færð hluta jafnvel af minnisblöðum og jafnvel hluta af fundargerðum. [...] Það er yfirleitt það sem mesta vinnan fer í, að reyna að geta sér til um hvað gæti hugsanlega vantað, og að óska eftir frekari gögnum. Það er eiginlega sorglega mikill tími sem fer oft í það (Helgi).

Helgi segir enn fremur að gloppótt málaskrá geti þá mögulega vakið tortryggni. „Maður hefur alveg lent í því að eitthvað sem er augljóst lykildagn, sem maður er að spyrja um kemur ekki fyrr en seinna, og þá er náttúrulega ekki erfitt að verða mjög tortrygginn“ (Helgi). Hann voni hins vegar að slíkt sé þá frekar vegna mistaka en að einhver hafi ákveðið að sleppa því vísitandi.

4.4 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Bæði Jóhann og Helgi eru á því að stjórnvöld kjósi oft að bíða og láta reyna á hvort málum verði vísað til úrskurðarnefndar um upplýsingamál í stað þess að taka sjálfstæða afstöðu til þess hvort veita eigi gögn eða hafna upplýsingabeidnum:

Ráðuneyti tala stundum eins og þau vísi einhvern veginn, eins og það sé þeirra að láta úrskurðarnefnd um að úrskurða um eitthvað, en það er náttúrulega ekkert til sem heitir að ráðuneyti vísi einhverju til úrskurðarnefndar. Þeir eru með lögfræðinga á sínum snærum sem eiga að taka afstöðu til þess hvort eitthvað erindi heyri undir gildissvið upplýsingalaga eða ekki, hvort almenningur eigi rétt á einhverjum upplýsingum eða ekki. Úrskurðarnefndin er bara úrræði, þetta er áfrýjunarnefnd (Jóhann).

Slíkt skilar sér í mun lengri málsmeðferðartíma þar sem langan tíma getur tekið fyrir úrskurðarnefndina að komast að niðurstöðu. Í þessum efnum segir Helgi að átta til níu mánuðir séu það sem hann miðar við þegar mál fara fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Slíkt hafi skiljanlega mikil áhrif á fréttaumfjöllun um þau málefni sem eiga í hlut.

Ónefndur telur að ástæðan fyrir því að stjórnvöld reiði sig mikið á úrskurðarnefndina, sé hræðsla við að brjóta á einstaklingum sem eigi í hlut:

Ég held að það sé svona tvíþætt, það er bæði það að ráðuneytin eða stofnanirnar eru þínu smeykar við það að láta of mikið af höndum af því að þá geta þau lent í vandræðum ef þau eru að láta af sér einhver persónugreinanleg gögn, en þess ber að geta að allir fjölmiðlamenn annaðhvort tiltaka eða myndu sætta sig við afmáð persónugreinanleg gögn. [...] En síðan finnst manni líka einmitt að það sé kannski ákveðið verið að kaupa sér tíma með þessu, því að það vita náttúrulega allir að þetta ferli tekur rosalega langan tíma (Ónefndur).

Trausti Fannar tekur undir það að embættismenn séu oft óöruggir í meðferð upplýsingabeiðna. Aðspurður hvort hann taki undir þá gagnrýni að stjórnvöld notfæri sér úrskurðarnefndina ef til vill í of miklum mæli, telur Trausti að það megi taka undir það. Hins vegar séu flóknar ástæður fyrir því og í tilraun til að draga úr hættunni á að stjórnvöld noti nefndina til að vinna vinnuna fyrir sig, hafi nefndin undir hans formensku heimsent mál aftur til stjórnvalda ef hún taldi mál hafa verið afgreidd á röngum lagagrundvelli eða með ófullnægjandi útskýringum. Þetta hafi hún gert til að minnka hættuna á því að stjórnvöld færu einfaldlega að skjóta sér fram hjá ábyrgðinni og nota úrskurðarnefndina í þeim tilgangi.

Þá nefnir Ónefndur að tveimur vikum áður en viðtalið við hann var tekið, þá í lok september 2018, hafi komið úrskurður frá úrskurðarnefnd um upplýsingamál vegna beiðni sem hann hafði upprunalega sent í febrúar eða mars sama ár. Þá fyrst hafi beiðninni verið hafnað af ráðuneyti á þeim grundvelli að um væri að ræða vinnugagn, sem væri undanskilið frá upplýsingalögnum. Úrskurðarnefndin féllst loks ekki á þau rök ráðuneytis og var því gert að afhenda umrædd gögn: „Ég hef einhvern veginn ákveðinn skilning á því ef það eru einhver persónugreinanleg gögn, að ráðuneytin eða stofnanir vilji fá úr því skorið hvort að þeim sé beinlínis heimilt að gera þetta, en aftur á móti fær maður svona stundum á tilfinninguna eins og það sé svolítið verið að kæla málin líka með þessu“ (Ónefndur).

Ónefndur nefnir hins vegar að annað mál sem hann vísaði til úrskurðarnefndarinnar hafi verið styttri tíma í meðferð nefndarinnar og hafi tekið þrjá mánuði. Þannig er tíminn vissulega misjafn sem mál eru til umfjöllunar hjá nefndinni.

Hann segir að þá hafi margir talið hann vera heppinn í þessu máli, og að þetta teljist vera skjóttur úrvinnslutími ef litið er á meðalmálsmeðferðartíma hjá nefndinni. Ónefndur er hins vegar fljótur að benda á að þetta myndi seint teljast stuttur úrvinnslutími í nokkru öðru

samhengi: „Það sjá allir að þetta er rosalega langur tími. Þetta er allt of langur tími og ég held að það væri mjög mikilvægt fyrir upplýst samfélag að þessu væri breytt“ (Ónefndur).

Í skýrslu forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga sem var gefin út í lok maí 2018 kemur fram að árið 2017 hafi meðalmálsmeðferðartími úrskurðarnefndar um upplýsingamál verið 210 dagar frá kæru til úrskurðar. Þetta er þó nokkur stytting frá árunum áður, en árið 2016 var sú tala 391 dagar og 296 dagar árið 2015. Í skýrslunni kemur einnig fram að árið 2017 hafi úrskurðarnefndin kveðið upp alls 48 úrskurði á 10 fundum (Skýrsla forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga, 2017–2018).

4.4.1 Ferill úrskurðarnefndar um upplýsingamál

Trausti Fannar segir að í vinnu úrskurðarnefndar um upplýsingamál sé fylgt frekar formföstu ferli sem sviði mikið til hefðbundins verklags úrskurðarnefnda. Þannig byggjast öll mál sem koma fyrir nefndina á kærum þar sem aðili hefur verið ósáttur við afgreiðslu máls hjá stjórnvaldi. Í stuttu máli gengur ferillinn út á það að nefndin afli nægra upplýsinga um málið til þess að geta kveðið upp úrskurð. Með úrskurði sínum getur nefndin ýmist vísað máli frá (ef hún telur málið ekki eiga heima undir úrskurðarnefnd eða kærufrestur er liðinn), ógilt fyrri ákvörðun stjórnvalds, vísað máli aftur heim til stjórnvalds og kallað eftir annarri afstöðu eða óskað eftir betri rökstuðningi, staðfest synjunina eða mælt fyrir um að afhenda skuli gögn. Þegar nefndin opnar mál aflar hún upplýsinga og gagna frá aðilanum sem synjaði um aðgang að upplýsingum sem eru þá afhent nefndinni í trúnaði og er eftir atvikum einnig beðið um skýringar eða nánari rökstuðning á ákvörðun. Stundum er aflað upplýsinga frá þriðja aðila sem er nefndur í umbeðnum gögnum.

Trausti segir að þetta geti skiljanlega verið tímafrekt ferli en þó eigi það almennt að taka stjórnvöld mjög skamman tíma að afhenda nefndinni umbeðin gögn, þótt það geti verið flóknara úrlausnarefni ef beiðnin er ekki nógu skýr og erfiðara að afmarka hvaða gögn sé um að ræða. Það sé því alla jafna ekki sjálf gagnaöflunin sem tefji meðferð mála hjá nefndinni.

4.4.2 Skýringar á langri málsmeðferð hjá úrskurðarnefndinni

Trausti segir að eftir bankahrunið hafi álag á stjórnsluna aukist mjög mikið þegar almenningur fór að leita til stjórnvalda í ríkari mæli en áður. Þá hafi álag sérstaklega aukist á kærunefndir og segir hann úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki hafa verið undanskilda þeirri þróun. Þessi allsherjarþróun er gjarnan sett í samhengi við aukið vantraust almennings

á stjórnýslu sem birtist mjög skýrt í skoðanakönnunum eftir hrun bankanna og hafa verið færð rök fyrir því að tengsl gætu verið þar á milli. Trausti fullyrðir að málafjöldi hjá kærunefndum hafi víða u.þ.b. tvöfaldast á árunum 2009-10, og hafi úrskurðarnefnd um upplýsingamál þar ekki verið undanskilin.

Samhliða þessari miklu aukningu í fjölda mála sem kom fyrir úrskurðarnefndina segir Trausti að umfang mála hafi á sama tíma aukist til muna. Hann telur að rót þess megi rekja til aukinnar tæknivæðingar sem hefur leitt til þess að fjöldi skjala og magn upplýsinga hafi aukist í hverju máli fyrir sig. Hér beri að hafa í huga að áður en nefndin getur komist að niðurstöðu þarf hún að fara yfir hvert einasta skjal sem tengist málinu sem er til umfjöllunar. Vegna þessa hafi heildarumfang aukningarinnar verið meira en tvöföldun þar sem málin stækkuðu á sama tíma og þeim fjölgaði skyndilega. Trausti segir að þessir tveir þættir skýri að stóru leyti lengingu málskraða á þeim árum sem hann var formaður úrskurðarnefndarinnar. Einnig telur hann ágalla á löggjöfinni spila hér inn í og sé þar um tvíþættan vanda að ræða:

Þú sérð það ef þú lítur á 9. grein upplýsingalaganna þá segir hún að það eigi ekki að afhenda gögn þar sem að fram koma upplýsingar um einkamálefni einstaklinga sem er sanngjarnt og eðlilegt að fari leynt. Þetta er gríðarlega matskennt. Eins þegar það kemur að 10. greininni, þar er talað um mikilvæga almannahagsmuni. Þetta eru gríðarlega matskenndar reglur og þá þarf að fara inn í hvert skjal fyrir sig, lesa hverja málsgrein og yfirfara allt. Þetta getur auðvitað tekið mikinn tíma, þannig að úrskurðarnefndin þarf einfaldlega að hafa mannafla í það mikilvæga verkefni. Um leið auðvitað og það er tryggt þá virka upplýsingalögin betur (Trausti Fannar).

Þegar Trausti er spurður um það hvernig skuli bregðast við þessum vanda og reyna að flýta málsmeðferðinni hjá nefndinni, segir hann að það sé lykilatriði í framkvæmd upplýsingalaganna (eins og með hverja aðra löggjöf) að afgreiðsla mála gangi rétt og hratt á fyrsta stigi, þ.e.a.s. hjá stjórnvöldum eða þeim aðila sem á í hlut.

4.5 Áhrif á umfjöllun

Blaðamennirnir þrír töluðu um að langur úrvinnslutími gæti vissulega haft áhrif á umfjöllun þeirra um mál. Úrvinnslutími getur haft sérstaklega mikil áhrif á áberandi mál sem eru í deigluinni hverju sinni:

Það hefur ítrekað komið fyrir að maður fær ekki svörin, þá langt út fyrir alla fresti og þá er bara mómentið liðið eða upplýsingarnar komnar fram annars staðar. [...] Þannig að það hefur alveg komið ítrekað fyrir að svona mál hálfpartinn deyja því maður er að bíða eftir svörum. [...] Ef það eru einhver mál í deigluinni þá náttúrulega skiptir öllu að fá svörin sem

fyrst. Og maður fær bara stundum jafnvel á tilfinninguna að menn séu bara að tefja einmitt viljandi til þess að kaupa sér tíma (Ónefndur).

Ónefndur vildi meina að þessi mikla bið leiddi stundum til þess að þegar gögnin eru afhent og tilbúin til birtingar hafi þau ekki eins mikil áhrif, og veki síður athygli í þjóðfélagsumræðunni þegar tengt fréttamál hefur kólnað eða er komið úr umræðunni. Spurður nánar út í þetta, segir Ónefndur að tilfinningin sé sú að verið sé að bíða eftir því að ekki sé eins mikill æsingur eða reiði í samfélaginu vegna tiltekins máls:

Þá kannski kemur einmitt svarið eftir dúk og disk og [þegar] maður skrifar fréttina þá fær hún kannski aldrei sama lestur eða vægi, nær ekki því sama og hún hefði gert ef hún hefði komið á þeim tíma þegar málið var í deiglu (Ónefndur).

Jóhann komst svo að orði að í sumum tilfellum ef hann viti að ekki sé að vænta svara fyrr en eftir meira en viku þá sendi hann oft síður fyrirspurn þar sem hann sjái fram á að málið verði dauft eftir viku. Á sama hátt vill Helgi meina að langur úrvinnslutími hafi örugglega komið í veg fyrir að hann hafi komist yfir eins mikið og hann vildi.

4.6 Núgildandi upplýsingalög og upplifun blaðamanna af lögnum

4.6.1 Endurskoðun upplýsingalaganna

Trausti Fannar starfaði sem áður segir sem formaður starfshóps forsætisráðuneytisins sem vann tillögu að frumvarpi sem varð grundvöllur núgildandi upplýsingalaga. Hópurinn starfaði frá hausti 2009 fram á haustið 2010, og greinir Trausti frá því að meginmarkmið starfshópsins hafi verið að skoða hvernig hægt væri að rýmka aðgang að upplýsingum hjá hinu opinbera. Í því samhengi hafi sérstaklega verið vikið að því að skoða möguleikann á því að víkka út gildissviðið laganna svo að þau næðu til einkaaðila, með því að færa félög í meirihlutaeigu hins opinbera undir löggjöfina. Hann segir að það hafi verið meginástæðan fyrir því að farið var af stað í vinnuna, en síðan hafi líka verið ákveðið að taka inn svokallaða tilgreiningarreglu sem opnaði á það að borgarar þyrftu ekki að útskýra í smáatriðum hvaða gögnum þeir væru að óska eftir aðgangi að, heldur einungis að tilgreina upplýsingar um hvaða málefni þeir vildu fá aðgang að og stjórnvaldið þyrfti þá að finna tengd gögn og upplýsingar. Þessar breytingar birtast í 2., 3. og 15. grein gildandi upplýsingalaga. Annars vegar er það opnun á að félög sem hið opinbera á að lágmark 51% eignarhlut í falli undir upplýsingalögin og svo 15. grein sem segir til um að það þurfi að tilgreina málefnið sem upplýsinga er óskað um. Stjórnvaldinu ber

svo að sinna ákveðinni leiðbeiningarskyldu sem felst í því að hjálpa fólki að finna út úr þessu, afhenda skjalalista o.s.frv. svo borgarinn geti fundið gögnin sem leitað er að.

Trausti segir enn fremur að mikil pressa hafi verið sett á að þessi vinna yrði unnin hratt á sínum tíma, þar sem endurskoðun upplýsingalaganna hafi verið eitt af þeim verkefnum sem ráðherrar lögðu áherslu á eftir hrun bankanna. Í því samhengi telur hann að þörf hafi verið á því að vinna ákveðin ákvæði frumvarpsins miklu betur, t.a.m. skýra 9. og 10. grein laganna og setja fleiri leiðbeiningarviðmið inn í reglurnar. Sá tími hafi hins vegar ekki verið fyrir hendi. Sú vinna hafi þó verið mjög þörf og ekki síður núna þegar töluverð reynsla er komin á það hvernig þessar greinar virka í reynd. Trausti telur að breytingar sem myndu leiða til skýrari ákvæða og fleiri leiðbeiningarviðmiða gætu hjálpað stjórnslunni heilmikið í þessum málum.

4.6.2 Vinnugagnaákvæði

Þegar áður nefnd gagnrýni Þórðar Snæs á að vinnugagnaákvæðið í lögnum sé of vítt er borin undir Trausta, bendir hann á að vinnugagnahugtakið á Íslandi sé sennilega mun þrengra en í sambærilegri löggjöf víðast hvar annars staðar. Á meðan vinnugagn sé hér á landi miðað við gagn sem er notað til að undirbúa eitthvað, þá sé viðmiðið annars staðar á Norðurlöndunum að ef sé um að ræða gagn sem er einungis ætlað til innanhússnota sé það sjálfkrafa undanskilið upplýsingarétti. Trausti segir þetta vera mjög mikilvægan mun, þar sem á Íslandi geti menn fengið aðgang að alls konar minnisblöðum og innanhúss (e. internal) gögnum vegna þess að þau fela í sér einhverjar hugmyndir um stefnumótun eða reglur t.a.m.:

Viðmiðið á Íslandi er að ef þetta er til undirbúnings ákvörðunar, ef þetta er gagn sem verður til við að undirbúa stefnumörkun og á meðan það er verið að undirbúa hana, er sem sagt bara draft að einhverju eða eitthvað slíkt þá er það undanskilið. Þetta er miklu þrengri undanþága á Íslandi (Trausti).

Þess fyrir utan þá séu vinnugögn hér á landi skv. 12. grein upplýsingalaganna undanskilin upplýsingarétti í mjög stuttan tíma samanborið við önnur lönd að hans sögn. Hann segist jafnframt vera óviss um það hvort finna megi svipað ákvæði um gildistíma undanþágunnar annars staðar.

Íslenska löggjöfin gengur mjög langt í því að gera stjórnslunni að afhenda undirbúningsupplýsingar. Það sem gerist auðvitað, er að hættan er sú að í stað þess að varðveita upplýsingar þá fari stjórnvöld að vinna óformlegar og tryggja ekki varðveislu upplýsinga vegna þess að þær fari strax út í almenna umræðu (Trausti).

Vegna þessarar hættu segir Trausti að viðfangsefnið í löggjöfinni sé að finna jafnvægi milli þess að stjórnýslan geti velt upp alls konar hlutum og undirbúið málin vel annars vegar, og reyna að tryggja skrásetningu upplýsinga hins vegar:

Menn kunna að vera hræddir við það að formfesta og skjalfesta þessa undirbúningsvinnu ef að hún fer strax út í almenna umræðu, þá getur þú annars vegar verið að skemma fyrir undirbúningi mála, getur líka einfaldlega leitt til þess að opinberir starfsmenn verði hræddir við að setja hlutina niður, þ.e.a.s. því að hugmynd sem að maður fær einhvern tímann í einhverjum undirbúningsfasa kann að vera afskaplega vitlaus. En þú veist það kannski ekki nema að skoða hana örlítið (Trausti).

Trausti segir ennfremur að mikilvægt sé að opinberir starfsmenn geti velt við öllum steinum til að tryggja að mál og ákvarðanir séu vel gerðar og undirbúnar. Sömuleiðis verði að gæta að því að fólk sé óhrætt við að skrá niður upplýsingar: „Það er auðvitað sú hættu í einhverjum tilvikum hugsanlega að menn [...] setji hlutina ekki niður, velti ekki fyrir sér einhverjum hlutum því að þeir eru hræddir um að líta illa út. [...] Þetta er alltaf eitthvert jafnvægi sem við verðum að ná“ (Trausti). Hann segir bæði sjónarmiðin vera almennt viðurkennd í fræðunum og af löggjafanum víða um heim. Bæði sé mikilvægt að almenningur fái aðgang að gögnum sem sýna hvaða stefnu stjórnámálamenn vilja fara með samfélagið í, en líka er vilji til að hjálpa hinu opinbera að vinna hlutina vel og búa til það starfsumhverfi þar sem menn gera það. En auðvitað sé alltaf spurning um hvar eigi að draga línuna.

Merki eru um slíkar hugmyndir má finna í athugasemd við 8. grein núgildandi upplýsingalaga þar sem m.a. er fjallað um að það sé nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að geta takmarkað aðgang að vinnugögnum svo þarft samstarf og samráð stofnanna og ráðuneyta geti átt sér stað. Ákvæðinu sé þannig ætlað að tryggja að stjórnvöld geti miðlað gögnum sín á milli án þess að þau verði opinber við það eitt að fara út fyrir vegg einnar stofnunnar eða ráðuneytis (Frumvarp til upplýsingalaga, 2012-2013).

4.6.3 Upplifun blaðamanna af lögum

Jóhann segir að gildandi upplýsingalög séu ágæt að mörgu leyti og að þau hafi verið rosaleg framför samanborið við eldri lög. Hann segir þó víða pott brotinn í framkvæmd laganna hjá stjórnvöldum og að bæta þurfi hvernig þau umgangist lög. Í því ljósi veltir hann fyrir sér hvort að það gæti þurft að breyta lögum að einhverju leyti til að reyna að tryggja að framkvæmdin sé snurðulausari og meira í samræmi við markmið laganna.

Það er greinilegt að tilfinning blaðamannanna er sú að lögin gefi stjórnvöldum mikið svigrúm til þess að bíða lengi með að veita upplýsingar:

Í rauninni tapar stjórnvald engu á því að halda upplýsingu frá fólki. Ég meina jújú, það getur þá hugsanlega átt von á úrskurði einhvern tímann, einhverjum mánuðum seinna. Það þyrfti í rauninni einhvern veginn að búa þannig um hnútana að það sé meiri hvati til að fylgja [lögnum] og veita upplýsingar. (Þegar framkvæmdin er svona og stjórnvöld komast upp með svona framkvæmd þá náttúrulega hlýtur að þurfa að breyta lögnum (Jóhann).

Helgi tekur í sama streng:

Það er einhvern veginn þannig að stofnunin hún hefur alltaf þetta val [um] að segja nei, því afleiðingarnar af því að brjóta á okkur með að láta málin enda fyrir úrskurðarnefndinni eru engin. [...] Það er svo mikið sett í hendurnar á þeim sem eiga að framkvæma samkvæmt upplýsingalögnum. Þá ráða svo miklu bara einhverir dyntir, og ef leyndin er í boði þá nýta menn sér hana. Það er bara eðlilegt, og það er það sem er í boði núna og frestanirnar. Það er vandamálið, þetta er að hluta til bara vinnuetík og mórall sem hefur orðið til varðandi upplýsingalögin, að vinna svona eftir þeim (Helgi).

Trausti segist ekki vera viss um að öðruvísi eða aukin viðurlög við því að stjórnvöld virði ekki tímamörk, eins og sumir blaðamenn hafa ýjað að í úrvinnslu upplýsingabeiðna myndi leiða til þess að málin gengju hraðar. Menn þurfi fyrst og fremst að hafa þekkingu og þjálfun til þess að geta látið hlutina ganga vel:

Meginatriðið er auðvitað það að fyrir starfsmenn í stjórnsýslunni þá sparar það vinnu að afgreiða svona beiðnir hratt, vegna þess að menn öðlast þá traust og hlutirnir ganga betur. [...] Þetta er svo mikið bara kúltúr og viðhorf, ég veit ekki hversu miklu þú færð með refsingum í þessu viðfangsefni (Trausti).

Aðspurður hvort Ónefndur telji núgildandi upplýsingalög standa undir sínu markmiði segir hann að lögin séu mjög góð en „hins vegar hvort að menn séu að fara eftir þeim er svo allt annar handleggur“ (Ónefndur). Helgi segir hins vegar lögin engan veginn standa undir sínu markmiði:

Ekki síst menningin og mórallinn hjá þeim sem eiga að fara eftir lögnum eru ekki beisnari en þetta, það eru glufur í þeim sem bjóða upp á alls kyns seinkanir og tafir, og þú veist auðvitað heitir það bara spilling. Framkvæmdin er líka mjög ógagnsæ, þannig að það mætti laga þetta held ég á alla kanta (Helgi).

Helgi segir að núgildandi upplýsingalög séu of víð og veiti of mikið svigrúm til túlkunar: „Það þarf alltaf að vera einhver buffer þannig að þú getir ekki bara túlkað einhver tiltekin atriði þá algjörlega út í hött án þess að það hafi einhverjar afleiðingar“ (Helgi). Hann vildi meina að það

væri ekki bara nóg að breyta sjálfum lögunum heldur þurfi ekki síður að sjást hugarfarsbreyting innan stjórnarsýslunnar: „[...] menningin er líka ónýtt og það þarf bara að einhvern veginn að berja það fastar inn í stjórnarsýsluna að þessi upplýsingalög séu þarna af ástæðu, og hversu mikilvæg þau í raun og veru eru“ (Helgi). Þannig sagði hann margt mjög ábótavant í þessum málaflökki: „Eigum við ekki að segja að stjórnvöld líta svolítið á upplýsingalögin eins og hæstiréttur á Mannréttindasáttmála Evrópu, hann er svona meira viðmið heldur en beinlínis reglur“ (Helgi). Helgi segir telur það enn fremur vera dæmi um galna framkvæmd að vera að reka úrlausnir um upplýsingamál á einu ári.

Eins og fyrr segir þá voru tekin í gildi ný upplýsingalög hér á landi árið 2013 sem var m.a. ætlað að veita greiðari aðgang að upplýsingum hjá hinu opinbera. Aðspurður sagði Helgi að hann hafi fundið fyrir einhverjum breytingum í kjölfar þessa:

Já, það urðu alveg smá breytingar og kannski líka bara strax á eftir þá voru menn meira á tánum. Kannski þyrfti bara að breyta þeim einu sinni á ári, ef það væri ekki bara að taka út eitt smáorð og setja annað í staðinn, til þess að menn væru meðvitaðir um að lögin væru þá allavega í gildi (Helgi).

Helgi nefnir að almennt sé mjög lítil umræða um sjálf upplýsingalögin og gildi þeirra á Íslandi miðað við hvað þau hafi fært almenningi, og eigi blaðamenn og félagasamtök ekki síður sök á því:

Við eigum þessi gögn, það er verið að höndla með þau í okkar umboði og það er verið að taka ákvarðanir í okkar nafni, og þá þætti mér bara algjört lágmark að við fáum að vita hvað er verið að gera og hvernig. Þetta er frekar einfalt mál. Þetta snýst ekkert um blaðamenn, þetta snýst um allan almenning, það eru ekki bara blaðamenn sem nýta sér upplýsingalögin (Helgi).

Þessi ummæli Helga ríma vel við áður nefndar röksemdir fyrir tilkomu upplýsingaréttar, sem eru á þá vegu að almenningur eigi að hafa aðgang að gögnum stjórnvalda þar sem þau séu að sýsla með upplýsingar og varðveita í nafni almennings (Mendel 2014, 5).

Þegar Ónefndur er spurður hvort hann telji það skipta máli að hér á landi gildi reglur um aðgengi blaðamanna að upplýsingum hjá hinu opinbera, segir hann svo vera: „Þetta er náttúrulega bara lykilatriði að blaðamenn og bara fjölmiðlar geti haft aðgang að upplýsingum í upplýstu samfélagi“ (Ónefndur). Hann heldur áfram og segir að til þess að blaðamönnum og almenningi sé gert kleift að upplýsa um það hvar pottur sé brotinn í samfélaginu, sé lykilatriði að hafa aðgang að upplýsingum hjá hinu opinbera. Hann segir enn fremur að upplýsingalögin

sjálf séu mjög góð en hins vegar þurfi að efla úrskurðarnefnd um upplýsingamál, t.a.m. með auknu fjármagni svo hún geti tekið mál fyrir með skjótvirkari hætti.

Trausti segir upplýsingalögin vera ákaflega mikilvæg þar sem þau gefi fréttamönnum eða öðrum sem vilja möguleika á því að ná í gögnin til þess að kanna sannleiksgildi þess sem stjórnámálmennt eða embættismenn eru að segja. Þegar Trausti er spurður út í það hvernig íslensku upplýsingalögin séu borin saman við önnur Norðurlönd telur hann að íslenska löggjöfin sé almennt jafn vönduð og að Norðurlöndin standi mjög framarlega í upplýsingagjöf. Hins vegar stöndum við aftar en Svíþjóð og Noregur t.a.m. þegar kemur að því að stjórnvöld miðli upplýsingum að eigin frumkvæði. Þar sé það ekki löggjöfin sjálf hér á landi sem sé eftir á heldur framkvæmd þeirra. Í þessu samhengi vill hann meina að 13. grein upplýsingalaganna, sem kveður m.a. á um miðlun gagna að eigin frumkvæði, sé einungis komin til framkvæmda að mjög takmörkuðu leyti.

Trausti vill sjá stjórnvöld vinna meira eftir 13. grein upplýsingalaganna. Það gæti falið í sér að stjórnvöld veiti með reglubundnari hætti upplýsingar um starfsemi sína, s.s. með útgáfu skýrslna eða samantektum um mikilvæg verkefni. Einnig þurfi íslensk stjórnvöld að huga að því að búa sig betur undir framtíðarþróun stjórnsýslunnar með því t.a.m. að setja ramma um upplýsingagjöf úr gagnagrunnum hins opinbera og meðferð þeirra. Trausti telur að stjórnsýslan sé að færast í átt að því að vinna heildstæðara með gögn víða að úr stjórnsýslunni. Þar sé okkar löggjöf á því sviði sennilega aðeins eftir á öðrum Norðurlöndum. Mat Trausta er þó að ef á heildina sé litið eru það frekar hlutir innan stjórnsýslunnar sem þurfi að endurskoða, s.s. að bæta framkvæmd laganna og etíkkettuna, frekar en að þörf sé á því að breyta upplýsingalögunum sjálfum.

5 Lokaorð og umræður

Ef draga á saman frásagnir af reynslu umræddra blaðamanna má fullyrða að hún einkennist einkum af neikvæðri upplifun og vantrausti gagnvart embættismönnum og stjórnvöldum. Þetta vantraust birtist m.a. í því að sumir þeirra telja að töfum og höfnunum á afhendingu gagna sé stundum beitt vísvitandi í pólitískum tilgangi til að reyna að draga úr umfjöllun um tiltekin mál. Þó verður að teljast markvert að blaðamennirnir voru sammála um að helsti vandinn liggi ekki beint í höfnun stjórnvalda.

Skiljanlega getur reynst erfitt að leggja mat á það hvort grundvöllur sé fyrir slíkum fullyrðingum, og ekki verður tekin afstaða til þeirra hér í ljósi þess að umræddir embættismenn hafa ekki fengið tækifæri til að svara þessum alvarlegu ásökunum. Út frá þessum fullyrðingum blaðamannanna má hins vegar draga þá ályktun að mikil tortryggni ríki meðal blaðamanna gagnvart framkvæmd upplýsingalaganna. Í því samhengi má telja líklegt að miklar tafir á afhendingu gagna, og meint neikvætt viðmót embættismanna gagnvart upplýsingabeidnum geti ýtt undir þetta vantraust líkt og Trausti Fannar, dósent í stjórnsýslurétti kom inn á. Þó er líka mögulegt að þær tafir eigi sér frekar skýringar í miklu álagi embættismanna, óöryggi þeirra og vankunnáttu þegar kemur kemur að framkvæmd upplýsingalaganna og/eða að ónægum mannafla og tíma sé veitt í málaflokkinn. Frásagnir af misformföstum upplýsingaferlum, vöntun á móttökusvörum og dæmi um að skráning gagna í rafrænar málaskrár sé ábótavant, gætu bent til þess að endurskoða þurfi verkferla á sumum stöðum í stjórnkerfinu til að tryggja að upplýsingalögin virki sem skyldi.

Ein meginniðurstaða rannsóknarinnar er sú að viðmælendurnir voru sammála um að víða skiljist að efni upplýsingalaganna og framfylgd þeirra. Lögin sjálf séu þannig almennt góðra gjalda verð en víða þurfi að bæta framkvæmd þeirra og hvernig stjórnvöld umgangast lögin. Þess vegna voru fleiri á því að það væri mikilvægara að breyta hugarfari stjórnsýslunnar gagnvart upplýsingabeidnum og meðferð hennar á þeim, en að leggjast í breytingar á lögnum sjálfum. Þó komu líka upp sjónarmið um að breytinga væri þörf á núgildandi lögum, þar sem þau veiti stjórnvöldum of mikið svigrúm, framkvæmd þeirra sé ógagnsæ og að meiri hvata vanti til að stjórnvöld veiti gögn.

Í niðurstöðunum heyrðist einnig áberandi ákall um að úrskurðarnefnd upplýsingamála yrði eflað svo stytta megi úrvinnslutíma nefndarinnar. Af frásögnum blaðamannanna má dæma að löng málsmeðferð hafi gríðarmikil áhrif á störf þeirra og verði til þess sumir veigra sér við að

kæra mál áfram til úrskurðarnefndarinnar. Trausti Fannar færði líka sterk rök fyrir því að áherslu ætti að leggja á að styrkja meðferð mála á fyrsta stjórnarsýslustigi til að stytta heildarmálsmeðferðartíma og vinna aftur traust. Einnig taldi hann mikilvægt að skýra frekar óljós og matskennd ákvæði upplýsingalaganna.

Fram kom í svari Katrínar Jakobsdóttur (2017-2018), sitjandi forsætisráðherra, við fyrirspurn Björns Levís Gunnarssonar að markmið forsætisráðuneytisins væri að stytta meðalmálsmeðferðartíma úrskurðarnefndarinnar niður í 90 daga.

Greinilegt er að framkvæmd og innleiðing upplýsingalaga er ekki einungis ábótavant í þróunarríkjum eins og sumar kenningar leggja mesta áherslu á, og áður nefndar rannsóknir frá Bretlandi og Svíþjóð benda til þess að Ísland sé heldur ekki eina vestræna lýðræðisríkið sem eigi í vandræðum með úrvinnslu upplýsingabeidna og viðmót stjórnarsýslunnar.

Athygli vekur að frásagnir blaðamannanna benda til þess að embættismenn hafi ekki einungis brotið í bága við skráðar reglur um tímafresti, heldur líka óskráða meginreglu stjórnarsýsluréttar um svarskyldu, og þeirrar almennu meginreglu upplýsingalaga að stjórnvöldum beri að afhenda gögn án þess að krefjast skýringa frá þeim sem þeirra óska.

Færa má sterk rök fyrir því að niðurstöður þessarar rannsóknar gefi stjórnvöldum fullt tilefni til að endurskoða framkvæmd upplýsingalaganna og vinna að úrbótum. Þó smátt og einsleitt úrtak rannsóknarinnar takmarki vissulega alhæfingargildi þessara niðurstaðna, gætu þær gefið vísbendingu um algenga meðferð upplýsingalaga hér á landi.

Hefðbundin upplýsingalög hafa lengst af snúist fyrst og fremst um aðgang að gögnum í kjölfar beðnar þess efnis. Í seinni tíð hefur farið að bera meira á nýrri kynslóð upplýsingalöggjafar sem leggur meiri áherslu á frumkvæðisskyldu stjórnvalda. Slík lög gera sterkari kröfu um að stjórnvöld séu virk í því að birta gögn að eigin frumkvæði og auka þannig um leið gagnsæi (Meijer 2014, 510; Xiao 2010, 347). Líkt og Trausti Fannar kom inn á, er að finna ákvæði í anda þessarar stefnubreytingar í nógildandi upplýsingalögum, en að lítil merki séu um það í starfsemi hins opinbera.

Ýmsar þreifingar virðast þó vera að eiga sér stað í stjórnkerfinu. Þann 24. apríl 2018 gaf forsætisráðherra út reglugerð sem byggir á fyrrnefndri 13. grein nógildandi upplýsingalaga sem fjallar um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið hefur auk þess talað um gera megi ráð fyrir því að tekin verði fleiri skref í átt frumkvæðisskyldu síðar á kjörtímabilinu (Skýrsla forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga, 2017–2018). Einnig

hefur Katrín sagt að stjórnvöld verði að bæta úr upplýsingagjöf stjórnslunnar og að endurskoðun upplýsingalaga standi nú yfir í forsætisráðuneytinu (Jóhann Bjarni Kolbeinsson 2018; Katrín Jakobsdóttir 2018). Sömuleiðis hefur starfshópur um traust á stjórnámálum og stjórnslu sem skipaður var af forsætisráðherra lagt til í skýrslu sem var lögð fram haustið 2018 „að stjórnarráðið setji sér stefnu um upplýsingagjöf samhliða endurskoðun upplýsingalaga“ (Katrín Jakobsdóttir 2018). Að lokum hefur umboðsmaður Alþingis gagnrýnt verklag stjórnvalda þegar kemur að upplýsingagjöf. Hann vinnur nú að athugun á upplýsingagjöf úr stjórnkerfinu (Jóhann Bjarni Kolbeinsson 2018).

Allir viðmælendur voru sammála um mikilvægi upplýsingalaganna, en einnig komu fram vangaveltur um að almennt væri lítið fjallað um upplýsingalögin hér á landi. Því má ætla að hluti almennings, og jafnvel embættismanna geri sér mögulega ekki fyllilega grein fyrir eðli og mikilvægi þessara réttinda. Óskandi er að sá skilningur eigi bara eftir að aukast með tíð og tíma.

Heimildaskrá

- Ackerman, John M. og Irma E. Sandoval-Ballesteros. 2006. „The Global Explosion of Freedom of Information Laws.“ *Administrative Law Review* 58 (1): 85–130.
- Berliner, Daniel. 2014. „The Political Origins of Transparency.“ *Journal of Politics* 76 (2): 479–91. doi: 10.1017/S0022381613001412.
- „Blaðamannaverðlaun afhent.“ 2014. Blaðamannafélag Íslands. 15. febrúar. Sótt 17. desember 2018. <https://www.press.is/is/um-felagid/utgefid-efni/frettir/bladhamannaverdhlaun-afhent>.
- Camaj, Lindita. 2016. „From ‘Window Dressing’ to ‘Door Openers’? Freedom of Information Legislation, Public Demand, and State Compliance in South East Europe.“ *Government Information Quarterly* 33 (2): 346–57. doi: 10.1016/j.giq.2016.03.001.
- Cherry, Morag og David McMenemy. 2013. „Freedom of Information and ‘Vexatious’ Requests — The Case of Scottish Local Government.“ *Government Information Quarterly* 30 (3): 257–66. doi: 10.1016/j.giq.2013.02.004.
- „Constitutional Protections of the Right to Information.“ 2012. Right2Info.org. 9. janúar. Sótt 2. janúar 2019. <https://www.right2info.org/constitutional-protections>.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. 2015. Umbætur í opinberri stjórnsýslu á Íslandi: Viðhorfskönnun meðal stjórnenda í stofnunum og ráðuneytum. Reykjavík: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. 2009. „Starfshópur um endurskoðun á upplýsingalögum nr. 50/1996.“ Stjórnarráð Íslands. 29. júní. Sótt 12. desember 2018. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2009/06/29/Starfshopur-um-endurskodun-a-upplysingalogum-nr.-50-1996/>.
- Frumvarp til upplýsingalaga. Þskj. 223, 215. mál, 2012–2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 21. mars 2018. <http://www.althingi.is/altext/141/s/0223.html>.
- Frumvarp til upplýsingalaga. Þskj. 630, 361. mál, 1995–1996. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 9. maí 2018. <https://www.althingi.is/altext/120/s/0630.html>.
- Gissur Ó. Erlingsson og Emanuel Wittberg. 2018. „They Talk the Talk – But Do They Walk the Walk? On the Implementation of Right to Information Legislation in Sweden.“ *Scandinavian Journal of Public Administration* 22 (4): 19.
- Hazell, Robert, og Ben Worthy. 2010. „Assessing the Performance of Freedom of Information.“ *Government Information Quarterly* 27 (4): 352–59. doi: 10.1016/j.giq.2010.03.005.

- Hjálmar Jónsson og Sigurður Már Jónsson. 2012. Umsögn Blaðamannafélags Íslands um frumvarp til upplýsingalaga. Erindi nr. Þ 141/407, 2012-2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. 6. nóvember. Sótt 5. apríl 2018.
<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=141&dbnr=407>.
- Jóhann Bjarni Kolbeinsson. 2018. „Stjórnvöld ætla að birta meiri upplýsingar.“ *Ruv.is*. 12. mars. Sótt 20. desember 2018. <http://www.ruv.is/frett/stjornvold-aetla-ad-birta-meiri-upplysingar>.
- „Jóhann Páll Jóhannsson.“ e.d. *Stundin.is*. Sótt 9. október 2018.
<https://stundin.is/stundin/folk/johann-pall-johannsson/>.
- Jón Ólafsson. 2017. „Þórður Snær Júlíusson.“ *Lappari.com*. 19. maí. Sótt 3. janúar 2019.
<https://lappari.com/2017/05/thordur-snaer-juliusson/>.
- Katrín Jakobsdóttir. 2017. Svar forsætisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um upplýsingamál. Þskj 1313, 644. mál, 2017–2018. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 28. desember 2018. <https://www.althingi.is/altext/148/s/1313.html>.
- Katrín Jakobsdóttir. 2018. „Stefnuræða forsætisráðherra, Katrínar Jakobsdóttur, á 149. löggjafarþingi.“ *Stjórnarráð Íslands*. 12. september. Sótt 3. janúar 2019.
<https://www.stjornarradid.is/gogn/raeda/2018/09/12/Stefnuraeda-forsaetisradherra-Katrinar-Jakobsdottur-a-149.-loggjafarthingi-12.-september-2018/>.
- Kelmor, Kimberli M. 2016. „Legal Formulations of a Human Right to Information.“ *Journal of Information Ethics* 25 (1): 101–13.
- Kjartan Bjarni Björgvinsson. 2010. „Gildissvið upplýsingalaga.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 6 (1): 5–34. doi: 10.13177/irpa.a.2010.6.1.1.
- Kristín Benediktsdóttir og Trausti Fannar Valsson. 2016. „Varðveisla gagna í stjórnsýslunni.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 12 (2): 321–42. doi: 10.13177/irpa.a.2016.12.2.7.
- Magnús Guðmundsson. 2012. Umsögn FFR um frumvarp til upplýsingalaga. Erindi nr. 315, 215. mál, 2012-2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 3. janúar 2019.
<https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=141&dbnr=315>.
- Meijer, Albert. 2014. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendel, Toby. 2014. „Recent Spread of RTI Legislation.“ *Right to Information Series*. Washington: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/414481468180551330/Right-to-Information-recent-spread-of-RTI-legislation>.
- Michener, Greg. 2011. „FOI Laws Around the World.“ *Journal of Democracy* 22 (2): 145–159. doi: 10.1353/jod.2011.0021.

- Open Society Justice Initiative. 2018. „Countries with ATI Laws — Right2Info.org.“ *Right2info.org*. September. Sótt 28. desember 2018.
<https://www.right2info.org/resources/publications/countries-with-ati-laws-1/view>.
- Open Society Justice Initiative. „Open Society Justice Initiative.“ e.d. *Open Society Foundations*. Sótt 2. janúar 2019.
<https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative>.
- Páll Hreinsson. 1996. *Upplýsingalögin:kennslurit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Plamenatz, John P. og Brian Duignan. 2018. „Jeremy Bentham | British Philosopher and Economist.“ *Encyclopædia Britannica*. 14. febrúar. Sótt 12. apríl 2018.
<https://www.britannica.com/biography/Jeremy-Bentham>.
- Ritstjórn Kjarnans. 2015. „Jón Bjarki og Jóhann Páll hlutu blaðamannaverðlaun ársins.“ *Kjarninn.is*. 28. febrúar. Sótt 5. janúar 2019. <https://kjarninn.is/frettir/jon-bjarki-og-johann-pall-hlutu-bladamannaverdlaun-arsins/>.
- Scheufele, Dietram A. og David Tewksbury. 2007. „Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models.“ *Journal of Communication* 57 (1): 9–20. doi: 10.1111/j.1460-2466.2006.00326.x.
- „Skipan úrskurðarnefndar“. e.d. *Stjórnarráð Íslands*. Sótt 6. október 2018.
<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/urskurdarnefnd-um-upplysingamal/skipan-urskurdarnefndar/>.
- Skýrsla forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga. 623. mál, 2017–2018. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 4. janúar 2019. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efrir-thingum/ferill/?ltg=148&mnr=623>.
- Trausti Fannar Valsson. 2015. „Upplýsingaréttur og þagnarskylda.“ *Stjórnsmál og stjórnýsla* 11 (2): 289–312. doi: 10.13177/irpa.a.2015.11.9.
- Trausti Fannar Valsson. 2016. „Ritaskrá og rannsóknir.“ Sótt 2. nóvember 2018.
<https://ugla.hi.is/pub/hi/simaskra/ritaskra/97b0a3601543.pdf>.
- „Tvenn verðlaun til Fréttablaðsins.“ 2010. *Visir.is*. 8. mars. Sótt 5. desember 2018.
<http://www.visir.is/g/2010907153560>.
- Umboðsmaður Alþingis. 2005. Álit Umboðsmanns Alþingis, mál nr. 4312/2005. *Umboðsmadur.is*. Sótt 2. janúar 2019. <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/1138/skoda/mal/>.
- Wang, Gabe T. og Keumjae Park. 2016. *Student Research and Report Writing: From Topic Selection to the Complete Paper*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Worthy, Ben. 2010. „More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government.“ *Governance* 23 (4): 561–82. doi: 10.1111/j.1468-0491.2010.01498.x.

- Xiao, Weibing. 2010. „China’s Limited Push Model of FOI Legislation.“ *Government Information Quarterly* 27 (4): 346–51. doi: 10.1016/j.giq.2010.04.003.
- Þórður Snær Júlíusson. 2016. *Þjóðbraut [sjónvarpsþáttur], 14. ágúst*. Sigurjón Magnús Egilsson tók viðtalið. Hringbraut, Reykjavík. <http://www.hringbraut.is/sjonvarp/eldra-efni/thjodbraut/thjodbraut-a-sunnudegi-14-agust>.
- Þórður Snær Júlíusson. 2017a. *Morgunvaktin [útvarpsþáttur], 9. janúar*. Óðinn Jónsson tók viðtalið. Rás 2, Reykjavík. <http://www.ruv.is/frett/onakvaemni-fint-ord-yfir-thad-ad-segja-osatt>.
- Þórður Snær Júlíusson. 2018. „Það er ekki hægt að panta traust, það verður að vinna fyrir því.“ *Kjarninn.is*. 9. janúar. Sótt 14. maí 2018. <https://kjarninn.is/skodun/2018-01-08-thad-er-ekki-haegt-ad-panta-traust-thad-verdur-ad-vinna-fyrir-thvi/>.