

10. Aðgengi að skjölum og takmarkanir á því

Í þessum kafla er fjallað um helstu lög og reglur sem kveða á um aðgang að opinberum gögnum, aðgangstakmarkanir og nauðsyn þess að sveitarfélög komi sér upp reglum um meðferð trúnaðargagna.

10.1 Opinber skjöl og réttur til aðgangs

Um upplýsingarétt að skjölum og öðrum gögnum í vörslu sveitarfélaga og stofnana þeirra myndi yfirleitt reyna á ákvæði upplýsingalaga nr. 50/1996. Þó kann að þurfa að leysa úr álitafnum um aðgang að skjölum á grundvelli annarra laga, t.d. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál. Ekki er unnt í handbók þessari að veita leiðbeiningar um öll tilvik sem kunna að koma upp varðandi aðgang að skjölum og öðrum gögnum. Hér á eftir verða því einungis veittar leiðbeiningar um aðgang að skjölum og gögnum á grundvelli upplýsingalaga sem eru þau lög sem oftast myndi reyna á í framkvæmd.

Í 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga segir: „Stjórnvöldum er skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4.–6. gr.“ Samkvæmt þessu eiga því einstaklingar og lögaðilar rétt til aðgangs að gögnum mála innan stjórn-sýslunnar án þess að þurfa að sýna fram á tengsl við málið eða aðila þess og án þess að þurfa að sýna fram á hagsmuni af því að fá eða nota umbeðnar upplýsingar (Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*. Kennslurit, bls. 45.) Í 3. gr. upplýsingalaga er nánar kveðið á um til hvaða gagna réttur til aðgangs nær, en þar segir að hann nái til:

1. Allra skjala sem mál varða, þar með talinna endurrita af bréfum sem stjórnvald hefur sent, enda megi ætla að það hafi borist viðtakanda;
2. Allra annarra gagna sem mál varða, svo sem teikninga, uppdrátta, korta, mynda, örfilma og gagna sem vistuð eru í tölvu;
3. Dagbókarfærslna sem lúta að gögnum málsins og lista yfir málgögn.

Stjórnvöldum er, skv. sömu grein upplýsingalaga, heimilt að veita ríkari aðgang að gögnum en kveðið er á um í lögnum, svo fremi að fyrirmæli laga um þagnarskyldu séu virt.

10.2 Aðgangstakmarkanir að opinberum skjölum

Réttur einstaklinga og lögaðila til aðgangs að opinberum skjölum er takmarkaður í 4.–6. gr. upplýsingalaga en þar er greint frá hvaða gögn eru undanþegin upplýsingarétti og hvaða takmarkanir eru á upplýsingarétti vegna einka- og almannahagsmuna.

Gögn sveitarfélaga sem undanþegin eru upplýsingarétti skv. 4. gr. upplýsingalaga eru:

- Bréfaskipti stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað séu undanþegin upplýsingarétti.
- Vinnuskjöl sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota.
- Umsóknir um störf hjá sveitarfélögum og öll gögn sem þær varða.

Í 5. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að óheimilt sé „að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.“ Sérstaklega á þetta við um gögn í félagslegum málefnum, svo sem skýrslur og upplýsingar um barnaverndarmálefni er innihalda persónuupplýsingar, fjárhagsaðstoð, húsaleigubætur, heimilishjálp o.þ.h.; í skólamálu, svo sem upplýsingar um einstaka nemendur; upplýsingar um heildarlaun og starfsskýrslur starfsmanna, svo eitthvað sé nefnt.

Í 6. gr. upplýsingalaga er kveðið á um takmarkanir á upplýsingarétti vegna almanna-hagsmuna og þar segir að „heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast“. Þar er t.d. átt við „viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga, að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra“ og „fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum ríkis eða sveitarfélaga ef þau yrðu þýðingarlaus eða næðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almanna vitorði“.

Í 7. gr. upplýsingalaga segir að ef ákvæði 4.–6. gr. laganna eigi aðeins við um hluta skjals skuli veita almenningi aðgang að öðru efni skjalsins. Á það skal bent að samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga er „stjórnvöldum skylt, sé þess óskað, að veita aðila sjálfum aðgang að skjölum og öðrum gögnum sem varða tiltekið mál ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan“. Jafnframt segir í 9. gr. að heimilt sé að takmarka aðgang aðila að gögnum ef þau hafa jafnframt að geyma upplýsingar um einkamálefni annarra, enda vegi þeir hagsmunir þyngra en hagsmunir þess er fer fram á aðgang.

Í 8. gr. upplýsingalaga er kveðið á um hve lengi takmarkaður aðgangur að upplýsingum eða trúnaðarskjölum varir. Takmarkaður aðgangur að gögnum í einkamálefnum einstaklinga varir í 80 ár frá því að þau urðu til en „veita skal aðgang að öðrum gögnum sem 4.–6. gr. taka til þegar 30 ár eru liðin frá því að gögn urðu til“ með undantekningum sem greint er frá í 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga.

Í kennsluritinu *Upplýsingalögin* eftir Pál Hreinsson er á bls. 53–77 fjallað um ákvæði 4.–6. gr. upplýsingalaga sem takmarka aðgang almennings að gögnum hjá stjórnvöldum, og þar eru jafnframt nefnd dæmi um málaflokka og upplýsingar sem kunna að falla undir ákvæði framangreindra greina laganna.

Um einstök gögn getur komið fram krafa um trúnað, en oftast er það þó tíma-bundið meðan mál er á vinnslustigi eða aðstæður slíkar að trúnaðar þarf að gæta.

10.3 Meðferð trúnaðarskjala hjá sveitarfélögum - vinnureglur

Sveitarfélög og stofnanir þeirra skulu setja sér vinnureglur um meðferð trúnaðarskjala sem eiga að tryggja að meðferð og varðveisla þeirra sé samkvæmt lagaákvæðum þar um. Með slíkum vinnureglum er frá upphafi skýrt hvernig vinnuferli skuli viðhafa við meðferð og varðveislu trúnaðarskjala hjá sveitarfélaginu eða stofnunum þess. Jafnframt auðveldar það starfsmönnum alla meðferð skjalanna. Vinnureglur um trúnaðarskjöl ættu að vera hluti af vinnureglum við skjalasafn sveitarfélags eða stofnunar sveitarfélags sem fjallað eru um á bls. 58-61.

Í vinnureglunum skal skilgreina hvaða mál eða skjöl eru trúnaðarmál með vísan til þeirra lagaákvæða, sem kveða á um að mál falli undir aðgangstakmarkanir. Eins og fram kemur hér að framan eru meginlínur um aðgangstakmarkanir að gögnum í opinberri stjórnsýslu lagðar í 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 en ákvæði greinarinnar „hafa það að markmiði að vernda friðhelgi einkalífs svo og mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni einstaklinga og fyrirtækja“ (Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 61).

Í vinnureglunum skal koma fram hve lengi trúnaður gildir á málum og einnig hvaða starfsmenn sveitarfélagsins eða stofnunar sveitarfélags hafa aðgang að trúnaðarskjölum og hvar þau skuli geymd.

Trúnaðarskjöl skal varðveita og merkja á þann hátt að óviðkomandi hafi ekki aðgang að þeim eða að þau berist óviðkomandi fyrir misgáning. Í rafrænum skjalavörslukerfum sveitarfélaga skal setja upp aðgangsstýringar með tilliti til vinnureglna um trúnaðarskjöl og meðferð þeirra, og skal aðgangsstýringin bæði ná til skráningar mála og skjalanna sjálfra í kerfinu. Trúnaðarskjöl sem varðveitt eru á pappír skulu geymd í læstum hirslum. Góð regla er að geyma trúnaðarskjöl á einum stað en dreifa þeim ekki til geymslu hjá einstökum starfsmönnum. Noti sveitarfélagið ekki rafrænt mála- og skjalavörslukerfi með aðgangsstýringum skal skrá trúnaðarskjö / trúnaðarmál í sérstakar bréfadagbækur og við frágang í geymslu skal geta þess í geymsluskrá (athugasemdadálk) að um trúnaðarskjöl sé að ræða. Það tryggir rétta meðhöndlun þeirra til lengri tíma litið og við afhendingu á héraðsskjalasafn / Þjóðskjalasafn.