

Innanríkisráðuneytið
B.t. Brynjólfss Hjartarsonar
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. nóvember 2011

Efni: kæra á synjun Flugmálastjórnar um afhendingu gagna.

Réttur gætir hagsmuna Svifflugfélags Íslands, kt. 531170-0169, Sandskeiði, Suðurlandsvegi, 110 Reykjavík sem lagði fram stjórnsýslukæru til innanríkisráðuneytisins vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands, dags. 12. september 2011.

Málavextir

Þann 11. október 2011 lagði umbj.m. fram beiðni um afhendingu tiltekinna gagna sem gætu aðstoðað við frekari rökstuðning með fyrrgreindri kæru. Var beðið um gögnin á grundvelli stjórnsýslulaga sem og upplýsingalaga, sjá fylgiskjal nr. 1. Áður hafði annar umbjóðandi Réttar, Flugmálafélag Íslands sent beiðni um sömu gögn með bréfi dags. 30. september 2011. Var sú beiðni lögð fram að áeggjan og í samráði við Svifflugfélagið sem stendur í ströngu vegna álags og kostnaðar sem hlotist hefur af fyrrgreindri stjórnsýslukæru.

Flugmálastjórn sendi svar um að umbeðin gögn yrðu afhent við „fyrsta hentugleika“. Þótti slíkt svar ekki samrýmast góðum stjórnsýsluháttum né stjórnsýslulögum og sendi Réttur því tölvuskeyti dags. 11. október 2011, fyrir hönd Flugmálafélagsins þar sem farið var fram á að gefnar yrðu upp nákvæmar dagsetningar um afhendingu gagna í samræmi við stjórnsýslulög.

Samkvæmt tölvupósti frá yfirmanni stjórnsýslusviðs Flugmálastjórnar, dags. 11. október 2011, kl. 15:12, var látin í ljós sú afstaða að Flugmálastjórn teldi sig ekki bundna af stjórnsýslulögum þar sem Flugmálafélag Íslands væri ekki aðili að fyrirliggjandi máli hjá stjórnvaldinu. Þó má Flugmálastjórn hafa verið ljóst eðli máls samkvæmt að gagnabeiðnin tengdist stjórnsýslukæru umbj.m. enda er sú kæra sérstaklega tilgreind í svari yfirmanns stjórnsýslusviðs sem ástæða fyrir miklum önnum Flugmálastjórnar. Virðist felast í afstöðu Flugmálastjórnar að ekki þurfi að taka tillit til reglna stjórnsýsluréttarins þegar um regnhlífafélag er að ræða sem hefur það hlutverk að sinna hagsmunagæslu fyrir aðildarfélög sín. Er sú túlkun Flugmálastjórnar óþarflega þróng að mati umbj.m. sem óskar eftir endurskoðun á þeirri afstöðu sem og öðrum þáttum er lúta að viðbrögðum Flugmálastjórnar við fyrrgreindri gagnabeiðni Flugmálafélagsins og Svifflugfélagsins.

Varð fyrrgreind afstaða Flugmálastjórnar til þess að ekki var hjá því komið að leggja fram nýja gagnabeiðni og í þetta sinn í nafni Svifflugfélags Íslands sem er jú aðili að stjórnsýslukæru gegn Flugmálastjórn. Með gagnályktun frá fyrrgreindri afstöðu Flugmálastjórnar um að stjórnsýslulögin ættu ekki við í tilfelli Flugmálastjórnar en að verða yrði við beiðninni þegar hún væri runnin formlega undan rifjum Svifflugfélagsins, sést að það er mat Flugmálastjórnar að stjórnsýslulög eigi við í tilfelli gagnabeiðni frá Svifflugféluginu. Hins vegar er ekki að sjá af svari Flugmálastjórnar að farið hafi verið með beiðni Svifflugfélagsins í samræmi við upplýsingarétt stjórnsýslulaga heldur styðst stjórnvaldið frekar við upplýsingalög. Er þeirri túlkun hér með mótmælt.

Eins og sjá má í fylgiskjölum nr. 2 og 3 þurfti að ítreka kröfu um gögn til þess að þau fengjust frá Flugmálastjórn sem virtist ekki umhugað um málshraðareglu stjórnsýsluréttar í afgreiðslu sinni á gagnabeiðninni.

Í svari dags. 31. október 2011 kemur fram afstaða Flugmálastjórnar til þeirra gagna sem beðið var um, sjá fylgiskjal nr. 4. Er í langflestim tilfellum synjað um aðgang að gögnum og eru þær synjanir hér með kærðar til ráðuneytis yðar. Jafnframt verður lögð fram kæra til úrskurðarnefndar um upplýsingamál vegna viðbragða Flugmálastjórnar.

Var kæra tilkynnt með tölvupósti á netfang Brynjólfs Hjartarsonar, lögfræðing ráðuneytisins, 15. nóvember 2011, kl. 16.12 þar sem boðað var að greinargerð með rökstuðningi fyrir kæru yrði lögð jafnframt fram og er það hér með gert.

Málsástæður

Áður en farið er yfir einstakar ástæður þess að umbj.m. telji synjun Flugmálastjórnar ólögmæta ber að geta þess að stjórnsýsla skal vera gegnsæ að meginreglu. Það að stjórnvald leiti leiða til þess að tefja og komast hjá upplýsingagjöf frekar en að leggja sig fram til að mæta beiðnum um upplýsingar er ekki eðlilegt í ljósi upplýsingalaga sem og 7. gr. og 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og brýtur gegn nefndum lögum sem og gegn góðum stjórnsýsluháttum. Stjórnvaldið sem um ræðir var ekki í góðri trú hvað þetta varðar enda er gagnabeiðni sú sem hér er til grundvallar til komin vegna þess að ítrekað hafði áður verið beðið um upplýsingar frá Flugmálastjórn án þess að orðið væri við þeim. Var það því örþrifaráð af hálfu umbj.m. að leggja fram þá ítarlegu og formlegu beiðni um upplýsingar sem hér er til skoðunar.

Eftirfarandi eru helstu þættir sem umbj.m. byggir kæru þessa á en með tilliti til fyrirliggjandi stjórnsýslukæru. Er þess jafnframt óskað að ráðuneytið meti sjálfstætt synjanir og rök Flugmálastofnunar fyrir að veita ekki umbeðnar upplýsingar.

Eru liðir tölusettir á sama hátt og í beiðni um gögn frá 11. október 2011 (sjá fylgiskjal nr. 1) til þess að auðveldara sé að aðgreina um hvaða hluta gagnabeiðninnar er fjallað um hverju sinni.

Um 1. a.

Beðið var um afrit af vinnureglum sem myndu varpa ljósi á hvernig svokallaðar ACAM skoðanir eru framkvæmdar en um réttmæti slíkrar skoðunar snýst stjórnsýslukæra umbj.m. meðal annars.

Flugmálastjórn synjar um aðgang að slíkum skoðunum á grundvelli þess að um „vinnuleiðbeiningar stofnunarinnar“ sé að ræða sem varði „ekki ákvarðanir í máli“ og að um sé að ræða vinnuskjal sem skilið sé undan upplýsingalögum með tilvísun í 3. tl. 4. gr. upplýsingalaga.

Er þessu mótmælt sem röngu enda varðar það öllu um hvort réttmæt hafi verið ákvörðun Flugmálastjórnar að kyrrsetja loftfar umbj.m. á hvaða grundvelli slík kyrrsetning var framkvæmd. Verði ekki lögð fram gögn um vinnureglur FMS er ljóst að stjórnvaldið ber allan halla af sönnunarþyrði um að réttmætt hafi verið að kyrrsetja með tilliti til öryggisógnar sem er lagaskilyrði fyrir slíkum úrræðum eins og fram kemur í reglugerð.

Í fyrrgreindri grein upplýsingalaga sem Flugmálastjórn vísar í því til stuðnings að ekki þurfi að veita umbj.m. afrit af umbeðnum gögnum segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til:

„Vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota; þó skal veita aðgang að vinnuskjölum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá;“

Er þeirri túlkun Flugmálastjórnar að umbj.m. skuli flokkast sem „almenningur“ í samhengi upplýsingalaga fremur en aðili í samhengi stjórnsýslulaga harðlega mótmælt. Skýrt var tekið fram að beiðni umbj.m. væri á grundvelli fyrirliggjandi stjórnsýslukæru.

Um upplýsingarétt er fjallað í 15. gr. stjórnsýslulaga sem segir að aðili máls eigi „rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varða“. Augljóslega varðar það mál umbj.m. míns hvernig þær vinnureglur séu sem hann heldur fram, með tilvísun í lög og reglugerðir, að hljóti að hafa verið brotnar af Flugmálastjórn við framkvæmd skoðana á loftfórum hans. Það er fjarstæðukennd túlkun að hann geti ekki fengið að skoða reglur um hvernig tilteknar skoðanir séu framkvæmdar en eigi samt sem áður að lúta því að íþyngjandi ákvarðanir sem valda honum tjóni séu teknar á grundvelli þessara óbirtu reglna.

Verður að leggja þunga áherslu á að umbj.m. heldur því m.a. fram í stjórnsýslukæru sinni að meðalhófsregla hafi verið brotin við skoðun Flugmálastjórnar á loftfari hans. Spurt er hvernig hann eigi að getað sannað það ef stjórnvaldið sem um ræðir heiti að birta þær reglur sem unnið er eftir við skoðanir loftfara? Augljóslega ber þá stjórnvaldið hallann af slíkri synjun á afhendingu á gögnum.

Um 1. b.

Óskað var eftir upplýsingum um hvernig starfsmenn Flugmálastjórnar meti hvort atvik/frávik skuli flokkast sem alvarleg (level 1 eða level 2). Er um að ræða grundvallarsprungu þar sem einungis svokölluð „level 1“ frávik geta orsakað kyrrsetningu á loftfari þar sem þau merkja að um öryggisógn sé að ræða. Ekki fæst staðist að það sé réttlætanlegt í nafni öryggis að óbirtar séu reglur um hvaða frávik loftfara teljist svo hættuleg að þau flokkist sem level 1 frávik. Ef öryggi er ógnað verða flugaðilar að gera sér grein fyrir því á hvaða tímapunkti sem er í starfsemi sinni en en ekki bara eftir að Flugmálastjórn hefur framkvæmt ACAM skoðanir á loftförum þeirra.

Í svari Flugmálastjórnar segir að ekki sé um að ræða „upplýsingar í fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál“. Segir svo að við mat á flokkun um alvarleika frávika sé „fjallað í reglugerð 206/2007 grein M.A.905 og grein M.B.903 og styðjast starfsmenn flugmálastjórnar við þær reglur í starfi sínu“. Með því að segja að upplýsingar varði ekki tiltekið mál skýtur Flugmálastjórn sér undan ábyrgð sinni um að upplýsa mál eins vel og hægt er og slær andmælarétt *de facto* úr höndum umbj.m. sem heldur því fram að þau frávik sem ollu kyrrsetningu á svifflugu hans, og eru grunnur hinnar kærðu ákvörðunar, hafi verið óréttmæt þar sem þau hafi ekki verið öryggisógn líkt og krafa sé um eigi þau að teljast vera „level 1“. Er með þessu aukinn sá aðstöðumunur sem þegar er á milli umbj.m. annars vegar, sem er lítið áhugamannafélag sem þarf að greiða fyrir lögmannskostnað dýrum dómi, og hins vegar stjórnvaldsins Flugmálastjórnar með sinn mannafla og sérfræðibekkingu.

Þær greinar sem Flugmálastjórn vísar til í reglugerð 206/2007 eru afar almenns eðlist og varpa ekki með nokkrum hætti ljósi á það hvaða frávik nákvæmlega séu til skoðunar og hvað geri það að verkum að þau geti talist alvarleg. Þannig segir í b-lið M.A. 905 um alvarlegri frávakin: „Annars stigs frávik er sérhvert atriði, sem er ekki í samræmi við kröfur samkvæmt M-hluta, er getur dregið úr öryggi, miðað við kröfur, og kann að stofna flugöryggi í hættu.“

Sé litioð svo á að ekki séu fyrirliggjandi gögn um hvernig skuli skoða og meta frávik og þar af leiðandi séu eigendur loftfara í fullkominn óvissu um hvernig þeir geti haldið loftförum sínum öruggum skv. mati Flugmálastjórnar. Þannig væri niðurstaðan einnig sú að eftirlitsmönum Flugmálastjórnar væri veitt algert geðþóttavalld yfir hvaða loftför skuli kyrrsett, ef ekki eru til skráðar reglur um hvaða frávik skuli teljast svo alvarleg að þau stofni flugöryggi í hættu. Slíkt framsal valds á sér enga stoð í lögum.

Ekki er skýrt hvort Flugmálastjórn sé að vísa því á bug að til séu vinnureglur um hvernig skuli flokka frávik m.t.t. alvarleika eða hvort verið sé að synja um afhendingu slíkra gagna, en ítrekar umbj.m. mikilvægi þess að síkar reglur verði lagðar fram þannig að aðilar í flugi á Íslandi geti tryggt að engin alvarleg frávik séu til staðar í loftförum þeirra hverju sinni.

Í ljósi röksemda í fyrrgreindri stjórnsýslukæru umbj.m. er um virkilega mikilvæg og viðeigandi gögn að ræða sem hann á skýlausán rétt á að fá aðgang að liggi þau fyrir. Liggi þau hins vegar ekki fyrir er ljóst að pottur er verulega brotinn í eftirlitsregluverki Flugmálastjórnar. Er ráðuneytið beðið um að kanna sérstaklega, m.a. með vísan til 10. gr. ssl., hverju sæti að ekki skyldu vera veittar upplýsingar um þennan lið gagnabeiðni umbj.m.

Um 1. c. og 1. d.

Í þessum liðum beiðni umbj.m. var farið fram á upplýsingar um hvaða réttindi og þekking sé tilskilin af hálfa skoðunarmanna sem framkvæma ACAM skoðanir f.h. Flugmálastjórnar. Þá var óskað eftir að upplýst yrði hvaða starfsmenn hefðu slík réttindi og með hvaða hætti þau hefðu verið áunnin.

Flugmálastjórn svarar með sama almenna hætti og fyrr, að ekki sé um að ræða „upplýsingar í fyrliggjandi gögnum sem varði tiltekið mál“. Er þessari túlkum mótmælt með tilvísun í ofangreindan rökstuðning.

Umbj.m. hefur verið látinn sæta ítrekuðum íþyngjandi ákvörðunum á grundvelli evrópureglugerða en sömu reglugerðir kveða skýrt á um að skoðunarmenn skuli hafa tiltekin réttindi til að framkvæma skoðanir á borð við þá sem kærð er í stjórnsýslukæru umbj.m. Verður því að heimila honum að ganga úr skugga um að yfirvald það sem beitir hann íþyngjandi viðurlögum uppfylli sjálft þær kröfur sem reglur þær sem það byggir á, kveða á um.

Um 1. e.

Beiðni laut að aðgangi að Fundargerðum Flugmálastjórnar en henni var synjað líkt og öðrum beiðnum þessa liðar. Í þetta sinn vísar Flugmálastjórn til þagnarskyldu í lögum nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands og til þess að um vinnuskjöl sé að ræða í skilningi upplýsingalaga. Ljóst má vera að með sams konar rökstuðningi væri almenningi aldrei veittur aðgangur að fundargerðum sem hafa þó einmitt þann tilgang að rekja megi ákvarðanir yfirvalda og umræður sem skapast þeim tengdum. Er þeirri stífu leyndarhyggju sem endurspeglast í afstöðu Flugmálastjórnar í þessum lið mótmælt harðlega og ráðuneytið beðið um að endurskoða þá afstöðu af nákvæmni.

Um 2. a og 2. b

Næsti liður í gagnabeiðni umbj.m. fjallaði um áætlanir sem Flugmálastjórn er skylt að gera um fyrirhugaðar ACAM skoðanir. Til þess að umbj.m. eigi möguleika á að sanna að farið sé gegn honum með ómálefnalegu offorsi og meðalhófsregla stjórnsýslulaga þar með brotin verður hann að fá aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem þessum. Engin ástæða er til þess að greina nöfn loftfara í umbeðnum gögnum en hins vegar hefði Flugmálastjórn verið í lófa lagið að birta athugasemdir og gerð loftfaranna í staðinn fyrir að veita aðgang að tömu Excel skjali sem sýnir einungis þrjár línum með loftfórum umbj.m. og veitir honum þannig engar upplýsingar sem hann ekki hafði áður. Farið er fram á að ráðuneytið geri Flugmálastjórn að afhenda umbj.m. nýtt skjal þar sem fram komi upplýsingar í gulmerktum og appelsínugulum reitum í fyrrgreindri excel-töflu. Jafnframt séu útfylltir dálkar sem bera heitin „A/C type“, „Operation“, „Type of Survey“ og „No. of findings“. Að öðrum kosti er synjun á afhendingu á gögnum varðandi þennan lið brot gegn meðalhófi, þar sem stjórnvaldið getur auðveldlega gripið til sértækra aðgerða til að veita aðgang að gögnunum en jafnframt virða trúnað við aðra. Synjun skal því túlkuð stjórnvaldinu í óhag hvað varðar sönnun á nefndu offorsi stjórnvaldsins og brotum á meðalhófsreglunni.

Um 2. c og 2. d

Umbj.m. óskaði sérstaklega eftir að fá upplýsingar um hversu margar athugasemdir hafi verið gerðar í kjölfar ACAM skoðana það sem af er árs og í hvaða flokk þær hefðu fallið. Einnig var óskað eftir upplýsingum um heildarfjölda loftfara sem falla undir ACAM skoðanir Flugmálastjórnar, ásamt flokkun loftfaranna eftir því hvort um sé að ræða notkun í atvinnuflugi eða almannauflugi.

Ekki var fallist á slíka beiðnir þar sem Flugmálastjórn segir sér „ekki skylt að útbúa ný skjöl eða gögn í ríkari mæli en leiðir af 7. gr. upplýsingalaga“. Ljóst er af þeirri exceltöflu sem send var með svari Flugmálastjórnar að gögnin eru fyrirliggjandi og því væri Flugmálastjórn vart fyrirhöfn í að verða við beiðni umbj.m. Er óskað eftir liðsinni ráðuneytisins við að afla umbeðinna gagna í ljósi þess að þau eru sannarlega fyrirliggjandi, a.m.k. að hluta til, hjá Flugmálastjórn.

Um 4.

Ekki er fallist á rök Flugmálastjórnar um að skýrslur frá Flugöryggisstofnun Evrópu beri að fara leynt í samræmi við reglugerð 966/2007. Er í þessu samhengi bent á að skv. 2. mgr. 15.

gr. stjórnsýslulaga takmarka lagaákvæði um þagnarskyldu ekki skyldu til að veita aðgang að gögnum skv. greininni.

Lokaorð

Í ljósi alls ofangreinds er þess farið á leit við ráðuneytið að það endurskoði hvern lið í gagnabeiðni umbj.m. sem ekki hefur verið orðið við, en það á við um langstærstan hluta beiðninnar. Enn er beðið eftir gögnum vegna 6. gr. sem fallist var á af hálfu Flugmálastjórnar og fullyrt að svör yrðu send þegar yfirferð upplýsingagagna yrði lokið. Er um að ræða afar ítarlega beiðni um tölfræðilegar upplýsingar um loftför á Íslandi og ekki er unnt á sjá hvers vegna Flugmálastjórn sér sér fært að afla slíkra gagna en ekki annarra umbeðinna gagna sem álíka mikil, eða minni, vinna færi í að alfa.

Virðingarfyllst,



Katrín Oddsdóttir hdl.

Fylgiskjöl

1. Beiðni Svifflufélagsins um gögn, dags. 11. nóvember 2011.
2. Krafa um afhendingu gagna, dags. 14. október 2011.
3. Ítrekun kröfu um afhendingu gagna, dags. 20. október 2011.
4. Svar Flugmálastjórnar við beiðni um upplýsingar, dags. 31. október 2011.