

Stjórnskipunar – og eftirlitsnefnd Alþingis  
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur ritara  
Skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

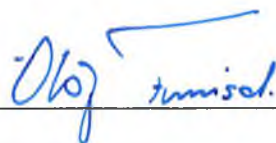
Reykjavík, 26.4.2019  
Málsnúmer: DSS201904-0204

**Efni:** Umsögn um frumvarp til laga um breytingu upplýsingalögum nr. 140/2012 með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o.fl.) 780. mál.

Dómstólasýslunni hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu upplýsingalögum nr. 140/2012 með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o.fl.) 780. mál. Með bréfi forsætisráðuneytisins dags. 11.janúar sl. bárust dómstólasýslunni til umsagnar drög að frumvarpi til breytinga á upplýsingalögum.

Með bréfi dómstólasýslunnar dags. 30. janúar sl. til forsætisráðuneytisins kom fram að dómstólasýslan gerði í meginráttum ekki athugasemdir við þær breytingar sem leiða af frumvarpinu en dómstólasýslan vildi hins vegar leggja áherslu á að gerðabækur dómstólanna verði undanþegnar upplýsingarétti. Tekið hefur verið tekið tillit til þeirra athugasemda í fyrirbyggjandi frumvarpi og gerir dómstólasýslan því engar athugasemdir við frumvarpið eins og það liggur fyrir.

Virðingarfyllt,  
f.h. stjórnar dómstólasýslunnar



---

Ólöf Finnsdóttir,  
framkvæmdastjóri



Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Reykjavík, 7. maí 2019.

Forsætisnefnd og skrifstofu Alþingis hafa borist til umsagnar frumvarp forsætisráðherra um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissvis o.fl.). 780. mál.

Í bréfi forseta Alþingis, dags. 14. febrúar sl., til formanns nefndar forsætisráðherra um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis er vísað til fyrri bréfasamskipta og fundar með formanni nefndarinnar og starfsmanni hennar 21. janúar sl. Jafnframt var upplýst að forsætisnefnd hefði átt fund með ríkisendurskoðanda og umboðsmanni Alþingis 8. febrúar þar sem farið var yfir bréf nefndarinnar frá 11. janúar sl. og þá tillögu hennar sem þá lá fyrir að upplýsingalög taki „til skrifstofu Alþingis og stofnana þess að frátöldum ákvæðum V.-VII. kafla laganna“. Þá var rakið að á nefndum fundi með forsætisnefnd hefði verið lögð áhersla á að ákvæði upplýsingalaga tæki til stjórnarsýslu eða stjórnarsýsluþátta Alþingis en ekki stofnana Alþingis. Í nánú samráði við ríkisendurskoðanda og umboðsmann Alþingis var samstaða um að leggja til að gildissviði upplýsingalaga yrði rýmkað með eftirfarandi hætti:

„Lög þessi taka til stjórnarsýslu Alþingis eins og nánar er afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum forsætisnefndar sem settar eru á grundvelli þeirra. Ákvæði laganna taka ekki til umboðsmanns Alþingis, Ríkisendurskoðunar eða rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Um aðgang að upplýsingum hjá þessum stofnunum fer eftir því sem segir í lögum um þær eða reglum settum á grundvelli þeirra. Ákvæði V.-VII. kafla taka ekki til Alþingis eða stofnana þess.“

Í 2. gr. ofangreinds frumvarps er á hinn bóginn lagt til að gildissvið upplýsingalaga verði látið ná til Alþingis með eftirfarandi hætti:

„Lög þessi taka til Alþingis eins og nánar er afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum sem forsætisnefnd Alþingis setur á grundvelli þeirra. Ákvæði V.-VII. kafla laganna taka þó ekki til Alþingis. Um rétt almennings til aðgangs að gögnum í vörslu stofnana Alþingis og rannsóknarnefnda á vegum Alþingis fer samkvæmt ákvæðum laga um umboðsmann Alþingis, laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga og laga um rannsóknarnefndir eða reglum settum á grundvelli þeirra.“

Eins og sjá má af samanburði ákvæðanna hefur nefnd forsætisráðherra vikið frá tillögu forsætisnefndar. Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins, þar sem fjallað er um samráð, er vikið að áðunefndum fundi með forsætisnefnd. Þar koma þó ekki fram viðhorf forsætisnefndar til efnis 2. gr. frumvarpsins eða hvernig hafi verið brugðist við tillögu um efni ákvæðisins. Það eru einkum eftirfarandi efnisatriði þar sem vikið er frá fyrirleggjandi tillögu, sem rétt er að koma á framfæri:

- a. Í fyrsta lagi er orðið „stjórnsýsla“ fellt brott úr tillögu forsætisnefndar. Er það ekki í samræmi við áherslur nefndar ráðherra og skýringar í greinargerð við ákvæðið, þar sem talað er um „stjórnsýslu“ eða „stjórnsýsluþátta“ á vegum Alþingis. Í þessu samhengi segir í 1. gr. Tromsö-sáttmálans frá 18. júní 2009 (Convention on Access to Official Documents), sem frumvarpið sýnist byggja á, um merkingu orðanna „opinber aðili“: „„Public authorities“ means: ... 2. Legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law“. Orðalag frumvarpsákvæðisins sýnist því mun víðtækara en ætla má og engin rök færð fram fyrir því að takmarka gildissvið frumvarpsins ekki við stjórnsýslu Alþingis eða víkja frá tillögu forsætisnefndar. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins er ekki greint á milli löggjafarmálefna, starfa þingmanna eða stjórnsýslu á vegum þingsins.
- b. Í öðru lagi er ekki fylgt þeirri tillögu forsætisnefndar að undanskilja stofnanir þingsins, umboðsmann Alþingis, Ríkisendurskoðun, og rannsóknarnefndir, gildissviði upplýsingalaga og að um upplýsingarétt almennings skuli fara eftir lögum sem um þessar stofnanir gilda. Að baki þessari tillögu býr að varðveita sjálfstæði þessara stofnana þingsins m.a. frá framkvæmdarvaldinu og þeim reglum sem gilda um starfsemi þess, enda fellur það undir starfssvið umboðsmanns og ríkisendurskoðanda að hafa eftirlit með því hvernig framkvæmdarvaldið fylgir reglum upplýsingalaga. Þá verður ekki heldur séð að gert sé ráð fyrir því að undir hugtakið „Legislative bodies“ í merkingu Tromsö-sáttmálans falli stofnanir þjóðþings á borð við umboðsmann eða Ríkisendurskoðun. Sú framsetning sem nú er í frumvarpinu er ekki rökstudd sérstaklega og sýnist ástæðulaus og getur valdið vandkvæðum í framkvæmd. Sérstaklega ef ágreiningur verður um gildissvið upplýsingalaga gagnvart stofnunum Alþingis og þar með hvort þessar stofnanir þingsins falli undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál og að hvaða marki önnur ákvæði upplýsingalaga en um beinan aðgang að gögnum, svo sem um skráningarskyldu, eigi við í tilvikum stofnana þingsins. Það er síðan sérstakt úrlausnarefni, sem taka þyrfti afstöðu til í framhaldi af samþykkt frumvarpsins, að hvaða marki er rétt að gera breytingar og setja í lög um stofnanir Alþingis, rétt eins og þarf að útfæra í þingsköpum að því er varðar Alþingi, ákvæði um aðgang að gögnum hjá stofnun þingsins og þá að teknu tilliti til eðli þeirrar starfsemi sem þær hafa með höndum.



c. Hvað varðar tilvísanir til reglna norska Stórþingsins sem mögulegrar fyrirmyndar fyrir reglur sem settar yrðu á grundvelli laga um þingsköp Alþingis, er rétt að áréttu að norsku upplýsingalögin undanskilja Stórþingið, umboðsmann þess og Ríkisendurskoðunina gildissviði upplýsingalaga. Um aðgangsrétt að upplýsingum hjá Ríkisendurskoðuninni er fjallað í lögum um stofnunina. Þá hafa enn fremur verið settar reglur um umboðsmann Stórþingsins að þessu leyti (Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, sbr. 11. gr. reglnanna).

Á fundi forsætisnefndar í dag var samþykkt að áréttu þá afstöðu að tekin verði með skýrum hætti afstaða til aðgangs að upplýsingum hjá Alþingi og stofnunum þess í samræmi við þá tillögu, sem unnin var í samráði við ríkisendurskoðanda og umboðsmann Alþingis og kynnt hefur verið.

Fylgiskjöl:

1. Bréf forseta alþingis til formanns um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, dags. 14. febrúar 2019
2. Minnisblað lagaskrifstofu 11. janúar 2019.



## Umsögn fréttastofu Stöðvar 2, Vísis og Bylgjunnar um frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum

Fréttastofa Stöðvar 2, Vísis og Bylgjunnar er hluti af Sýn hf. Hún miðlar fréttum og fréttatengdu efni inn á miðla fyrirtækisins. Með þessari umsögn er tekin afstaða til frumvarps til laga um breytingu á upplýsingalögum nr. 140/2012.

Stjórnarfrumvarpið til breytinga á upplýsingalögum er almennt séð jákvætt skref sem tekur á nokkrum göllum núgildandi laga. Það gengur þó ekki nógu langt, einkum hvað varðar málshraða, en einnig er þörf á að setja skýrari ákvæði um hvaða gögn séu undanþegin afhendingu og hver ekki.

Hér á eftir er fjallað stuttlega um ákvæði frumvarpsins sem eru til mikilla bóta en einnig um annmarka sem fréttastofa telur enn vera á málinu og komið með tillögur til úrbóta.

### Útvíkkun, frumkvæðisbirting og upplýsingaráðgjafi

Fréttastofa fagnar tillögum sem felast í frumvarpinu um að upplýsingalög nái ekki bara til framkvæmdavaldsins heldur einnig til dóms- og löggjafarvalds. Það er sjálfsögð breyting til hins betra.

Frumkvæðisbirting málaskrár er mikilvægt framfaraspor í átt að opinni stjórnýslu. Árið 2017 var opnaður vefur þar sem veittur var aðgangur að greiddum reikningum úr bókhaldskerfi ríkisins, sem var annað slíkt spor.

Í frumvarpinu er einungis kveðið á „að lágmarki“ um birtingu málnúmers og heiti máls „í tilefni af innsendu og útsendu erindi“. Þetta vekur spurningar um hvaða mál séu þá undanskilin - og hvort ástæða sé til að gera það - enda eru mál í stjórnýslunni varla eingöngu stofnuð í tilefni af innsendum eða útsendum erindum. Hvað sem því líður þá skiptir miklu að þeir sem óska upplýsinga geti vitnað í mál sem óskað er upplýsinga um. Það þjónar bæði almenningi og stjórnýslunni. Í framhaldinu má þó spyrja hvort ekki sé eðlilegt næsta skref að birta sjálf gögnin, að minnsta kosti þau sem falla augljóslega ekki undir undanþáguákvæði upplýsingalaga.

Ákvæði um ráðgjafa um upplýsingarétt almennings má túlka sem viðleitni til aðhalds gagnvart stjórnvaldi sem fær ósk um aðgang að gögnum. Slík ráðgjöf kann að leiða til þess að ákvarðanir um birtingu gagna séu líklegri til að vera í takt við tilgang og ákvæði upplýsingalaga. Gallinn er sá að ráðgjafinn hefur eingöngu ráðgefandi hlutverk. Auðvelt er að hunsa ráðgjöfina.

### Málshraði





Verulegur annmarki á upplýsingalögum er að stjórnvald getur dregið mánuðum saman að birta upplýsingar á meðan mál er rekið í gegnum úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Fréttastofan hefur orðið þess áskynja að mál séu sett í farveg nefndarinnar að því er virðist vísitandi til að tefja birtingu gagna sem erfitt er að færa rök fyrir að þoli ekki dagsins ljós.

Í frumvarpinu eru opinberum aðilum gefnir 40 dagar til að svara beiðni um aðgang að gögnum, sem er óhóflegt. Það er reynsla fréttastofu að opinberir aðilar geti verið mjög fljótir að hafna birtingu gagna. Eðlileg viðbrögð í anda upplýsingaréttar almennings væru að afhenda gögn nema sérstök ástæða sé til þess að gögnin fari leynt. Engin þörf er á að gefa meira en fáeina virka daga til að taka ákvörðun um afhendingu gagna.

Þá er í frumvarpinu reynt að lögfesta ákvæði um að hámarksmeðferðartími úrskurðarnefndar verði 150 dagar. Slíkur málsmeðferðartími er óásættanlegur. Hann býður upp á að opinberum aðilum, sem telja sig hafa hag af því að tefja birtingu upplýsinga eða gagna, geti í raun haft markmið upplýsingalaga að engu.

Þeir sem þekkja til opinberrar stjórnsýslu vita að þrátt fyrir almennar mýtur um hægagang þá getur stjórnkerfið á Íslandi unnið hratt og vel þegar þörf er talin á. Hins vegar virðist vera kerfislæg tregða til að birta upplýsingar og gögn þrátt fyrir markmið upplýsingalaga um annað. Mikilvægt er að ákvæði um málshraða ýti ekki undir þessa tregðu heldur vinni gegn henni.

## Tillaga

Fréttastofa Stöðvar 2, Vísis og Bylgjunnar leggur til að:

1. Opinberum aðilum verði gert að svara beiðnum um gögn innan þriggja virkra daga en ella fari beiðnin sjálfkrafa til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.
2. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi 10 virka daga til að fjalla um beiðnina.
3. Ef úrskurður er ekki kveðinn upp innan þessara tímamarka þá jafngildi það ákvörðun um að láta viðkomandi gögn af hendi við þann sem óskaði eftir þeim.

## Innbyrðis ósamræmi

Annar annmarki á upplýsingalögum er að togstreita er milli yfirlýstra markmiða þeirra í upphafskafla laganna og víðtækra undanþáguákvæða í öðrum kafla. Þetta skapar innbyrðis ósamræmi í lögnum sem ekki er reynt að vinna á með breytingafrumvarpinu.

Til dæmis hafa stjórnvöld neitað að afhenda fréttastofu gögn, sem hún telur að markmið laganna bendi til að eigi augljóslega að vera til opinberrar birtingar, eðlis þeirra vegna. Neitunin hefur þá verið með vísan til þess að gögnin hafi verið tekin saman í tilgangi sem heyri undir undanþáguákvæði. Tilbúið dæmi um þetta væri að ef ráðherranefnd óskar eftir upplýsingum um fjölda rauðhærðra Íslendinga, þá gæti stjórnvald neitað að birta gögnin með vísan í 6. gr. 1 tölulíð upplýsingalaga. Með öðrum orðum, þá er höfnunin vegna þess í





hvaða tilgangi gögnin voru tekin saman en ekki vegna þess að einhver sérstök ástæða sé til þess að halda leynd yfir þeim. Þetta er órökrétt.

Svipað dæmi mætti taka af undanþáguákvæði um vinnugögn, þó að í lögunum sé virðingarverð viðleitni til að skilgreina hvað felist í hugtakinu. Reynsla fréttastofu bendir til að undanþáguákvæðið um vinnugögn geti verið nýtt – og hafi verið nýtt – sem greið leið til þess að tefja birtingu gagna. Þetta vinnur gegn markmiðum laganna, sem hlýtur að vera tilgangur frumvarpsins að lagfæra.

## Tillaga

1. Sett verði ákvæði í II kafla laganna þar sem tekin verði tvímæli af um það að undanþáguákvæði skuli túlka þröngt og í samræmi við markmið laganna samkvæmt 1.gr.
2. Tekin verði út ákvæði í 6. gr. sem taka til þess í hvaða *tilgangi* gögn eru tekin saman en látið nægja að lýsa gögnum, eða eðli þeirra gagna, sem séu undanþegin rétti almennings til aðgangs að þeim.

## Niðurstaða

Með frumvarpinu eru tekin mikilvæg skref í þá átt að efla gegnsæi í stjórnsýslunni, einkum með frumkvæðisskyldu um birtingu mála, með því að lögin nái yfir allar greinar opinbers valds og með ráðningu ráðgjafa um upplýsingamál. Hins vegar má ganga lengra með því að herða undanþáguákvæði og koma í veg fyrir að hægt sé að tefja birtingu gagna úr hófi.

Útgangspunktur upplýsingalaga er að almenningur eigi rétt á upplýsingum sem stjórnvöld hafa í fórum sínum nema sérstök ástæða sé til að halda þeim leyndum. Innihald laganna dregur verulega úr því að þessi réttur almennings sé virtur.

Gegnsæi er forsenda þess að fjölmiðlar geti veitt stjórnvöldum lýðræðislegt aðhald. Getan til að veita slíkt aðhald minnkar verulega þegar hægt er að tefja afhendingu gagna úr hófi og þegar undanþáguákvæði eru víð og órökrétt. Frumvarp um breytingar á upplýsingalögum er viðleitni til að bæta upplýsingalög. Það þarf samt að ganga töluvert lengra til að lögin þjóni tilgangi sínum.

Reykjavík, 28.4.2019

Pórir Guðmundsson  
ritstjóri fréttastofu Stöðvar 2, Vísis og Bylgjunnar



## Umsögn um 780. mál á 149. löggjafarþing – frumvarp um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum

Efni frumvarpsins er að stærstum hluta ágætt en þó má þar finna örfá atriði sem mætti taka til skoðunar við þinglega meðferð.

1. Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að gildissvið upplýsingalaga nr. 140/2012 (hér eftir uppl.) verði útvíkkað og nái einnig yfir þing, dómstóla og dómstólasýsluna. Þó taka ákvæði V.-VII. kafla ekki til þeirra enda óæskilegt með hliðsjón af þrískiptingu ríkisvalds að úrskurðarnefnd um upplýsingamál (ÚNU) hafi endurskoðunarvald um ákvarðanir þeirra. Texti II. kafla laga um dómstóla nr. 50/2016, svo og athugasemdir í frumvarpi því sem varð að dómstólalögum, bera með sér að um „sjálfstæða stjórnarsýslustofnun“ sé að ræða. Hlutverk hennar og störf, sem rakin eru í lögum og téðu frumvarpi virðast ekki gefa tilefni til að rétt sé að dómstólasýslan sé undanskilin gildissviði uppl.

Lagt er til að fyrsta málslið 2. mgr. 2. gr. verði breytt í „Lög þessi taka til dómstóla og dómstólasýslunnar. Ákvæði V.-VII. kafla laganna taka ekki til dómstóla.“

Í kafla 3.1. í almennum athugasemdum frumvarpsins segir „að æskilegt er að þessar greinar ríkisvaldsins [það er dómstólar og Alþingi] sjái sjálfar til þess að afgreiðslur beiðna um aðgang að gögnum í þeirra vörslum geti hlotið endurskoðun með skilvirku og sanngjörnu ferli.“ Tekið er undir þetta og þeim möguleika velt upp rétt sé að ítreka þetta sjónarmið í nefndaráliti eða því fundinn staður í texta laganna.

2. Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðuneyti í Stjórnarráðinu skuli birta upplýsingar úr málaskráum með rafrænum hætti og er það vel. Hins vegar er rétt að velta fyrir sér hvort rétt sé að þessi skylda verði lögð á fleiri aðila. Mætti hér hafa hina norsku [www.einnsyn.no](http://www.einnsyn.no) í huga enda fyrirkomulagið þar til fyrirmyndar. Stjórnvöldum, og þá ráðuneytum sérstaklega, hafa öðru hvoru nefnt það hve mikill tími fer í það að svara fyrirspurnum og beiðnum um upplýsingar. Upp á síðkastið hefur borið á því að stjórnvöld, á ný sérstaklega ráðuneytin, tilgreini, bæði í svörum til blaðamanna svo og í svörum við skriflegum fyrirspurnum þingmanna, hve margar vinnustundir fóru í að taka svarið saman. Uppsetning slíkrar síðu myndi, þegar fram í sækir, spara gífurlegan tíma bæði fyrir stjórnvöld og þá sem óska eftir því að fá aðgang að gögnum.
3. Það er mat undirritaðs að 13. gr. frumvarpsins sé óheillaskref. Má í því samhengi vísa til þess sem kallað hefur verið lögmál Parkinson. Í athugasemd við greinina kemur fram að enn eigi meginreglan að vera sú að erindi séu afgreidd eins fljótt og auðið er. Hættan er hins vegar sú að stjórnvöld muni nýta sér ákvæðið með þeim hætti að það að svara verði dregið í alla virku dagana fjörutíu. Þeir sem kært hafa drátt á afgreiðslu til ÚNU þekkja það að hið kærða stjórnvald nýtir nær undantekningalaust þann tíma sem því er skammtaður. Gefi ÚNU svarfrest



til 15. maí kl. 16 þá má yfirleitt bóka að svar berst á bilinu 15.50-15.59. Slíkur 40 daga tími er því í það lengsta og rétt að taka til skoðunar hvort ekki sé rétt að stytta hann talsvert. Um þriggja vikna frestur, í stað þess tæplega átta vikna frests sem nefndur er í frumvarpinu, ætti að teljast hæfilegur.

Lagt er til að í stað tölunnar „40“ í 13. gr. komi talan „15“.

Reykjavík, 29. apríl 2019  
Jóhann Óli Eiðsson

Reykjavík, 29. apríl 2019

### Umsögn um frv. til laga um breytingu á upplýsingalögum nr. 140/2012 – þingmál 780.

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við 18. gr. frv., sem varðar upplýsingarétt um umhverfismál. Athugasemdirnar varða ekki meginefni og -tilgang frv.

Frumvarpsákvæðið gerir ráð fyrir að fella efni laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál inn í almennu lögin um upplýsingarétt með því að bæta nýjum kafla við síðarnefndu lögin. Yrði frv. óbreytt að lögum, yrðu lögfestar hér takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál sem stangast á við alþjóðaskuldbindingar. Takmarkanir á upplýsingarétti um umhverfismál mega ekki ganga lengra en svokölluð fyrsta stoð Árósasamningsins og samsvarandi Evróputilskipun heimila, sbr. einnig skýringarregla 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

Af almennum athugasemdum með frv. verður ekki ráðið að mat hafi farið fram á því hvort 18. gr. samrýmdist alþjóðlegum skuldbindingum skv. EES samningnum að því er varðar umhverfismál, það er XX. viðauka hans og tilskipun 2003/4/EB um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál (hér: tilskipunin) en tilskipunin innleiðir ákvæði Árósasamningsins um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál og réttláta málsmeðferð í umhverfismálum. Fram kemur að frumvarpsdrög hafi verið send til athugasemda og fundað hafi verið með ýmsum ráðuneytum og stofnunum, meðal annars umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, en það fer með framkvæmd Árósasamningsins hér á landi.

Í nokkrum tilvikum samrýmist 18. gr. frv. miður augljóslega ekki lágmarkskröfum skv. tilskipuninni sbr. einnig 3. mgr. 2. gr. og 4. gr. Árósasamningsins. Ekki virðist hafa verið hugað að þessu nægilega við frumvarpssmíðina. Frumvarpið getur ekki orðið óbreytt að lögum án þess að tveir alþjóðasamningar séu brotnir.

Í upphafi skal bent á að full ástæða er til að skoða vel hvort það er raunverulega til hagræðingar að fella ákvæði sem innleiða tilskipunina inn í hin almennu upplýsingalög fremur en að uppfæra sérlögin um upplýsingarétt í umhverfismálum til samræmis við tilskipunina. Hefur fyrirkomulag sérlaga í þessu tilviki í sjálfu sér ekki gefist illa hingað til, heldur hefur vandinn fremur legið í illa kyntri löggjöf um upplýsingarétt almennings um umhverfismál. Rétt er að vísa í þessu sambandi til fyrirkomulagsins í Danmörku sem gjarnan er vísað til um upplýsingalöggjöf héraendis (<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=192436>). Eins og þekkt er, kom fyrirmynd íslensku upplýsingalaganna upphaflega frá Danmörku og þar í landi er aðgangur að upplýsingum um umhverfismál víðtækari heldur en gildir almennt um upplýsingarétt. Rökréttara kann einnig að vera, líkt og þar, að lög um upplýsingarétt um umhverfismál heyrðu undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið enda varða þau Árósasamninginn en skv. gildandi lögum fer umhverfis- og auðlindaráðherra með lög nr. 23/2006. Árósasamningurinn og tilskipunin geyma m.a. ákvæði um miðlun og gæði upplýsinga um umhverfismál sem hugsanlega eiga betur heima í sérlögum, sjá 7. og 8. gr. tilskipunarinnar og 10. gr. laga nr. 23/2006 en það ákvæði þyrfti að styrkja til að uppfylla betur efni tilskipunarinnar og markmið.

Einnig þyrfti að huga að því hvort eðlilegra væri að úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál úrskurði í ágreiningsmálum enda er sérþekkingin og sjálfstæðið þar til staðar og slíkt fyrirkomulag á sér hliðstæðu skv. dönskum rétti. Huga þarf sérstaklega að framangreindum þáttum ef af hugsanlegri yfirfærslu sérlaga um upplýsingarétt um umhverfismál yfir í almennu upplýsingalögin yrði, en hér fyrir neðan eru athugasemdir sem varða á hvern hátt 18. gr. frv. gengur gegn EES samningnum og Árósasamningnum.

- (1) *Skilgreining.* Í skilgreiningu frumvarpsins um upplýsingar um umhverfismál vantar efni d-liðar 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Svohljóðandi texta þarf því að bæta við skilgreiningu í b-lið 18. gr. frv. (verður 29. gr. laganna) ef af verður: skýrslur um framkvæmd löggjafar á sviði umhverfismála. Þá vantar orðin og starfsemi inn í 3. tl. sama stafliðar á eftir fyrsta orðinu, til að innleitt sé réttilega ákvæði c-liðar 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar, sbr. einnig 10. gr. aðfararorða hennar, og b-liðar 3. mgr. 2. gr. Árósasamningsins.
- (2) *Meginregla.* Meginregla tilskipunarinnar og Árósasamningsins er að opinber aðili skuli afhenda upplýsingar um umhverfismál, sbr. 16. mgr. aðfararorða tilskipunarinnar og 3. gr. hennar og 4. gr. Árósasamningsins. Ákvæði frumvarpsins endurspeglar ekki nægilega þessa meginreglu að okkar mati og gildandi markmiðsákvæði laga nr. 140/2012 endurspeglar alls ekki markmið ákvæða um upplýsingarétt um umhverfismál og frv. gerir ekki ráð fyrir að því verði breytt.
- (3) *Undantekningar.* Heimilar takmarkanir á rétti til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál eru þær sem 4. gr. tilskipunarinnar tiltekur sbr. einnig 16. mgr. aðfararorða hennar og 3. og 4. mgr. 4. gr. Árósasamningsins. Þess misskilnings virðist gæta hjá frumvarpshöfundum að undanþága varðandi gögn um bréfaskipti við sérfróða, sbr. 3. tl 6. gr. laga nr. 140/2012 verði beitt beint um aðgang að upplýsingum um umhverfismál án þess að við skýringu meginreglu laga nr. 23/2006 væri litið til tilskipunarinnar sem hún er innleiðing á, sjá 3.4 kafla almennra athugasemda með frumvarpinu. Í úrskurði þeim sem vísað er til í athugasemdinni (Kröflulína 4) var leyst úr því máli sem til úrlausnar var á grundvelli meginreglu 5. gr. laga nr. 23/2006 sbr. 6. gr. þeirra, en síðarnefnda ákvæðið vísar til undantekningaheimilda eldri upplýsingalaga. Ákvæði laga nr. 140/2012 um undanþágu vegna vinnugagna eru ekki í samræmi við fyrrgreind ákvæði tilskipunarinnar og Árósasamningsins og óheimilt að innanlandsrétti að takmarka rétt almennings til upplýsinga um umhverfismál með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir, með því að vísa í undanþágur er gilda um upplýsingar almennt án þess að taka mið af tilskipuninni. Í athugasemdunum vísa frumvarpshöfundar til 27. gr. dönsku upplýsingalaganna til stuðnings því að víkka út orðalag undantekningarinnar í 3. tl 6. gr. laga nr. 140/2012. Tilefnið mun vera erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 8. janúar 2018 ritað vegna áðurgreinds úrskurðar (<http://gagnagatt.samband.is/MeetingSearch/displayDocument.aspx?committeename=&itemid=10636511840865459507&meetingid=1801013F%20%20%20%20%20%20%20%20&attachmentid=10636511840866863574&filename=Br%E9f%20til%20FORN%20vegna%20%20%20%20%20%20gr%20uppl%FDsingalaga.pdf>). Í erindi sambandsins er hinsvegar í fyrsta lagi litið framhjá því að málið varðaði upplýsingar um umhverfismál og úrskurðarnefndin var að túlka meginreglu 5. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál, og fordæmisgildi úrskurðarins varðar því einungis upplýsingar skv. þeim lögum, og hinsvegar að leiðbeiningarnar sem vísað

er til í erindi sambandsins fjalla um almennu upplýsingalögin dönsku (d. offentlighedsloven) en ekki um þarlend sérlæg um upplýsingarétt um umhverfismál (d. miljøoplysningaloven).

Þar fyrir utan, og utan meginefnis þessarar umsagnar, er tillaga sú sem gerð í er frumvarpinu langt umfram efni, þar sem núgildandi ákvæði almennra upplýsingalaga er samhljóða því danska og með því orðalagi sem lagt er til í frv. er verið að undanþiggja almennum aðgangi gögn með miklu víðtækari hætti en leiðbeiningarnar dönsku segja til um, en þær varða aðeins gögn sem tekin eru saman og tengst geta hugsanlegu dómsmáli, ekki hugsanlegu máli fyrir úrskurðarnefnd. Gjalda verður varhug við þróun sem þessari þar sem gengið er lengra en í nágrannaríkjum að því er varðar undanþáguheimildir frá almennum upplýsingarétti. Það eru því engin efni til að víkka út undanþáguheimild upplýsingalaga almennt með vísan til danskra laga. Þetta er þó ekki atriði sem varðar efni umsagnarinnar eins og áður segir, nema að því leyti að gert er ráð fyrir að þessar auknu takmarkanir gildi einnig um undantekningar frá upplýsingum um umhverfismál, sem er alveg ljóst að er óheimilt skv. tilskipuninni og Árósasamningnum.

Í annan stað leyfir tilskipunin ekki undanþágu frá að veita upplýsingar um umhverfismál hvort sem þær varða undirbúning dómsmáls eða þær eru gerðar í tengslum við réttarágreining, eins og frv. leggur til að lögfest verði með vísan til úrskurðar í máli um Kröflulínu 4 sem hafnaði þeim málsástæðum sveitarfélagsins í málinu sem lutu að því að ekki væri skylt að afhenda umhverfisverndarsamtökum greinargerð sem lögmaður þess gerði um viðbrögð við úrskurði í umhverfismáli. Ítreka verður að leiðbeiningar þær sem vísað er til í erindinu sem varð frumvarpshöfundum tilefni tillögunnar um breytingu á 3. tl. 6. gr. laga nr. 140/2012, Vejledninger nr 9847 af 19/12/2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, (<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=120755>), gilda ekki um upplýsingarétt um umhverfismál, heldur gilda aðrar leiðbeiningar; **Vejledninger nr 10564 af 14/06/2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger** (<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=120755>). Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd er bent á að skv. dönskum rétti er alveg ljóst að aðgangur að upplýsingum í umhverfismálum er í mörgum tilvikum víðtækari en almennt gildir, enda eru Danir bundnir af tilskipuninni líkt og Íslendingar. Þannig segir í áðurgreindum leiðbeiningum á bls. 1:

- konventionen og direktivet giver på visse områder videre adgang til miljøoplysninger end efter offentlighedsloven og forvaltningsloven

Seinni málsgrein 3.4 kafla almennra athugasemda með frumvarpinu byggir þannig annars vegar ranglega á því að hin dönsku upplýsingalög gætu náð til þeirra atvika sem uppi voru í því máli sem vísað er til í fyrri hluta kaflans (Kröflulína 4), enda var þar augljóslega ekki um að ræða gögn er tengdust mögulegu dómsmáli hvað þá yfirstandandi, heldur útlistun lögmanns á úrskurði úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál. Gengur því tillagan allt of langt í að leggja til víðtækari undantekningar frá upplýsingaréttinum almennt og ómögulegt er að draga þá ályktun af dönsku leiðbeiningunum við upplýsingalögin að undantekningin eigi að gilda um gögn vegna stjórnslumála (þ.m.t. sjálfstæðar úrskurðarnefndir), og hinsvegar getur slík undantekning aldrei átt við um upplýsingar um umhverfismál, þar sem bæði tilskipunin og Árósasamningurinn stendur því í vegi.

- (4) *Þröng túlkun og hagsmunamat.* Þröng túlkun heimildar til synjunar á upplýsingum um umhverfismál og hagsmunamat í hverju einstöku tilviki sbr. ákvæði 2. mgr. 4. gr tilskipunarinnar, 16. mgr. aðfararorða hennar og c-liður 3. mgr. og 4. mgr. *in fine* 4. gr. Árósasamningsins er ekki nægilega tryggð verði frv. óbreytt að lögum. Lagt er til eftirfarandi verði efnislega tryggt í samræmi við nefnd ákvæði:

Ástæður synjunar skulu túlkaðar þröngt og í sérstökum tilvikum skal taka tillit til almennra hagsmuna sem birting upplýsinganna hefði í för með sér. Í hverju tilviki skal vega og meta þá hagsmuni almennings sem fylgja birtingu upplýsinganna á móti þeim hagsmunum sem þjónað er með synjuninni.

- (5) *Upplýsingar hjá öðrum.* Upplýsingar um umhverfismál sem geymdar eru hjá öðrum aðilum fyrir hönd opinberra yfirvalda falla undir gildissvið tilskipunarinnar, sbr. 1. mgr. 3. gr. hennar. Þetta yrði ekki nægilega tryggt yrði frv. að lögum óbreytt.

- (6) *Hámarksfrestir.* Hvorki 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar né 2. mgr. 4. gr. Árósasamningsins heimila meira en mánaðar hámarksfrest til að afgreiða beiðni um upplýsingar um umhverfismál og frestur getur aðeins orðið allt að tveimur mánuðum í undantekningartilvikum. Ákvæði 17. gr. laga nr. 140/2012 sbr. einnig 13. gr. frv. um fresti geta því ekki gilt um þær upplýsingar óbreytt. Eftirfarandi sérreglur mætti lögfestar efnislega en þær eru hinar sömu og í 2. mgr. 3. gr. og 5. mgr. 4. gr tilskipunarinnar og 3. gr. Árósasamningsins að undanskildu því að haldið er inni ákvæði um vikufrest:

Veita skal upplýsingar um umhverfismál

- a) svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en innan viku frá því að opinbera yfirvaldið tók við beiðni, eða
- b) innan tveggja mánaða frá því að opinbera yfirvaldið tók við beiðninni ef upplýsingarnar eru svo miklar að umfangi eða flóknar að eins mánaðar fresturinn, hrökkvi ekki til. Í slíkum tilvikum skal umsækjandinn upplýstur, svo fljótt sem auðið er og í öllum tilvikum áður en eins viku fresturinn rennur út, um lengingu frestsins og ástæðuna fyrir henni.

Röktudd synjun skal berast umsækjanda innan frests skv. a-lið en b-lið ef hann á við, ásamt upplýsingum um kærurétt og -frest.

Þá geymir tilskipunin einnig reglu um að taka skuli tillit til hugsanlegs frests sem umsækjandi tilgreinir. Þetta er ekki tryggt í frumvarpinu.

Að öðru leyti gera samtökin að svo stöddu ekki athugasemdir við að frumvarpið verði að lögum.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar ÓFEIGAR náttúruverndar



Sif Konráðsdóttir  
stjórnarformaður



Alþingi  
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 4. júní 2019

Tilvísun: 2019040872/ÞS

Persónuvernd vísar til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 11. apríl 2019 um umsögn stofnunarinnar um frumvarp til breytinga á upplýsingalögum (þskj. 1240, 780. mál á 149. löggjafarþingi). Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 2. mgr. 13. gr. laganna þar sem nú er mælt fyrir um að stjórnvöld skuli markvisst vinna að veitingu aðgengis að upplýsingum um mál, gagnagrunnum og skráum, enda sé ekki gengið gegn einka- eða almannahagsmunum. Felur breytingin í sér þá viðbót að ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands skuli birta upplýsingar úr málaskráum sínum með rafrænum hætti, að lágmarki skrá yfir mál sem eru til meðferðar í tilefni af innsendu eða útsendu erindi þar sem tilgreint sé málsnúmer og heiti máls. Tekið er fram að upplýsingarnar beri að birta eigi síðar en í næsta mánuði eftir að mál sé stofnað. Þá er tekið fram að heimilt sé að birta lista yfir málgögn og gera gögnin sjálf aðgengileg með rafrænum hætti. Skuli þess gætt í öllum tilvikum að birting gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum. Í því sambandi er tekið fram í athugasemdum við 9. gr. í greinargerð með frumvarpinu að forðast skuli að heiti máls innihaldi nöfn einstaklinga og lögaðila í tilvikum þar sem slíkt gæti falið í sér upplýsingar um viðkvæm einka- eða fjárhagsmálefni þeirra. Þá er á það minnt í athugasemdunum að það eitt að mál af tiltekinni tegund sé til meðferðar hjá opinberum aðila geti í sumum tilvikum falið í sér viðkvæmar upplýsingar um einkamálefni aðila málsins.

Í tengslum við framangreint minnir Persónuvernd á þær kröfur sem í ljósi meðal annars 71. gr. stjórnarskrárinnar verður að gera til meðalhófs og upplýsingaöryggis. Misbrestir á að farið væri að þessum kröfum, þannig að upplýsingar yrðu birtar á þann hátt að gengi gegn einkahagsmunum, gætu talist fela í sér brot gegn lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, eftir atvikum öryggisbrest sem tilkynna þyrfti Persónuvernd og hinum skráðu á grundvelli 2. mgr. 27. gr. laganna. Persónuvernd leggur áherslu að viðeigandi ráðstafanir verði gerðar til að koma í veg fyrir slíkt, auk annars konar brota gegn lögnum, verði umrætt ákvæði lögfest þannig að birting á grundvelli þess hefjist.

Að öðru leyti gerir Persónuvernd ekki athugasemdir við frumvarpið.

F.h. Persónuverndar

Helga Þórisdóttir      Þórður Sveinsson



Nefndasvið Alþingis  
vt. Sigrún Helga Sigurjónsdóttir  
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
150 REYKJAVÍK

***Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um upplýsingalög (útvíkkun gildissviðs o.fl.), 780. mál***

Vísað er til tölvuskeytis ritara skrifstofu Alþingis, dags. 11. apríl 2019, þar sem óskað er umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um upplýsingalög, sbr. þingskjal 1240 - 780. mál. Þess var óskað að umsögnin bærist stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eigi síðar en 30. apríl 2019. Með tölvuskeyti óskaði Reykjavíkurborg eftir framlengingu á fresti til þess að skila umsögn eða til 3. maí 2019. Umbeðinn frestur var veittur með tölvuskeyti nefndasviðs Alþingis, dags. 26. apríl sl.

Í umræddu frumvarpi er að finna ýmis konar tillögur að bæði efnislegum breytingum og uppfærslu á texta ákvæða laganna, meðal annars í samræmi við breytingar sem gerðar hafa verið á öðrum lögum. Tvær tillögur í frumvarpinu vekja sérstaka athygli enda fela þær í sér umtalsverða efnislega breytingu á núgildandi upplýsingalögum. Fyrirséð er, að verði tillögurnar samþykktar óbreyttar þá munu þær hafa veruleg áhrif á daglega stjórnýslu hjá opinberum aðilum, þ. á m. Reykjavíkurborg. Um er að ræða annars vegar tillögu að breytingu á 3. tölul. 6. gr. laganna, sbr. 4. gr. frumvarpsins, og hins vegar viðbót við 17. gr. laganna, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Reykjavíkurborg mun því leggja megináherslu á umfjöllun um þessi ákvæði í umsögn sinni um frumvarpið.

Jafnvel þótt Reykjavíkurborg telji aðrar breytingar og viðbætur sem lagðar eru til í frumvarpinu ekki gefa tilefni til sérstakrar umfjöllunar, þá verður engu að síður vikið að þeim eftir því sem þurfa þykir í umfjölluninni hér á eftir.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 að á eftir orðinu „aðila“ komi setningin „ í tengslum við réttarágreining eða“ . Breytingin heimilar þannig opinberum aðilum að undanþiggja frá upplýsingarétti álit sérfræðinga í tengslum við allan réttarágreining en ekki einungis réttarágreining í tengslum við dómsmál. Þannig geta opinberir aðilar til að mynda aflað álits lögmanns í tengslum við ágreining fyrir sjálfstæðum úrskurðarnefndum án þess að gagnaðili fái aðgang að því.

Um fyrirhugaða breytingu á 3. tölul. 6. gr. laganna hefur undirrituð áður fjallað í bréfi, dags. 1. febrúar 2019, til forsætisráðuneytisins. Í því bréfi var lögð áhersla á að í undanþágu frá upplýsingaskyldu í tengslum við gagnaöflun vegna réttarágreinings yrði ekki gerður greinarmunur á sérfróðum aðila eftir því hvort hann væri sjálfstætt starfandi eða starfsmaður hins opinbera. Með þeim hætti væri opinberum aðilum ekki mismunað eftir því hvort þeir leiti ráðgjafar hjá sjálfstætt starfandi lögmönnum eða eigin sérfræðingum. Þannig gæti íslenska ríkið, Reykjavíkurborg eða önnur stjórnvöld aflað sér ráðgjafar í tengslum við

réttarágreining hjá eigin lögmönnum eða lögfræðingum án þess að þau gögn eða upplýsingar verði undirorpin upplýsingarétti samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga nr. 140/2012.

Í athugasemdum við 4. gr. segir að ekki sé í öllum tilvikum nauðsynlegt að sérfræðingur starfi sjálfstætt eða sé utanaðkomandi aðili svo heimildin eigi við. Þá kemur fram að með því verði að telja að stjórnvöld geti einnig ráðfært sig við sérfræðinga sem starfa hjá öðrum opinberum aðilum enda hafi þeir sérþekkingu á viðkomandi sviði.

Í athugasemdunum við 4. gr. segir síðan orðrétt:

*„Ekki er loku fyrir það skotið að á grundvelli undanþágunnar megi takmarka aðgang almennings, þ.m.t. gagnaðila, að upplýsingum um ráðgjöf ríkislögmans til annars stjórnvalds um það hvort leggja beri réttarágreining í tiltekinn farveg. Sömu sjónarmið eiga við að breyttu breytanda um embætti borgarlögmans. Í öllum tilvikum eru þó gerðar sömu ströngu kröfur til beitingar undanþágunnar og áður er lýst.“*

Um leið og Reykjavíkurborg fagnar umræddri tillögu að breytingu hefur hún að sama skapi ákveðnar efasemdir um skýrleika orðalags tilvitnaðrar athugasemdar við 4. gr. Þar kemur fram að „[...] ekki er loku fyrir það skotið“ að undanþágan geti átti við um ráðgjöf ríkislögmans og borgarlögmans í tengslum við réttarágreining. Það orðalag gefur tilefni til að efast megi um eða að óvissa sé fyrir hendi hvort slík ráðgjöf eigi undir ákvæðið. Að mati Reykjavíkurborgar er nauðsynlegt að það komi skýrlega fram í athugasemdum við ákvæðið að ráðgjöf embættis borgarlögmans og embættis ríkislögmans í tengslum við réttarágreining falli undir ákvæðið enda er það í samræmi við orðalag þess. Er það sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að bæði íslenska ríkið og Reykjavíkurborg þiggja umtalsverða lögfræðilega ráðgjöf frá ríkislögmanni og borgarlögmanni í tengslum við réttargreining.

Þá verður að telja að önnur ákvæði upplýsingalaga tryggji upplýsingarétt almennings gagnvart þeim stjórnvöldum sem embætti ríkislögmans og borgarlögmans starfa fyrir hvað varðar gögn sem ekki falla undir 3. tölul. 6. gr. laganna. Í því samhengi er orðalag athugasemdarinnar við 4. gr. frumvarpsins of varfærnislegt auk þess sem það gengur í raun mun skemur en orðalag ákvæðisins sjálfs sem er afdráttarlaust um þetta atriði. Þetta misræmi milli orðalags ákvæðisins og athugasemdar við ákvæðið kann að skapa vandkvæði við túlkun undanþáguheimildar 3. tölul. 6. gr. laganna. Því er lagt til að orðin, „*Ekki er loku fyrir það skotið*“ verði felld brott, þannig að athugasemdin hefjist á orðunum „*Á grundvelli undanþágunnar má takmarka aðgang almennings, [...]*“. Með því móti er ljóst að breytingin tekur ótvírætt til ráðgjafar embættis ríkislögmans og embættis borgarlögmans vegna réttarágreinings.

#### Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði við nýrri grein, 13. gr. a, sem hefur að geyma nýmæli. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að af hálfu stjórnvalda taki til starfa ráðgjafi um upplýsingarétt almennings. Kemur þar fram að ráðgjafanum sé meðal annars ætlað að vera bæði borgurum og opinberum aðilum til aðstoðar og ráðgjafar við framkvæmd laganna. Reykjavíkurborg fagnar þessari breytingu og lítur svo á að umræddur ráðgjafi verði til ráðgjafar við alla opinbera aðila, þ.m.t. sveitarfélög, í samræmi við orðalag ákvæðisins.

#### Um 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði nýrri málsgrein við 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 sem er svohljóðandi.



*„Hafi beiðni um aðgang að gögnum ekki verið afgreidd innan 40 virkra daga frá móttöku hennar er beiðanda heimilt að vísa málinu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem úrskurðar um rétt hans til aðgangs.“*

Um fyrirhugaða viðbót er fjallað í kafla 3.7 í greinargerð með frumvarpinu. Þar segir að með viðbótinni standi til að lögfesta reglu um algildan hámarksafgreiðslutíma beiðna um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum. Hafi beiðni ekki verið afgreidd, þ.e. annaðhvort veittur aðgangur að umbeðnum gögnum eða slíkum aðgangi hafnað, innan 40 virkra daga, þá verði beiðanda heimilt að vísa beiðni sinni til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem þá úrskurðar um rétt hans til aðgangs. Fram kemur að viðbótin sækir fyrirmynd sína til norsku upplýsingalaganna, laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál og laga nr. 45/2018 um endurnot opinberra upplýsinga.

Í athugasemdum við 13. gr. í greinargerð með frumvarpinu segir að með þessu fyrirkomulagi sé verið að færa beiðanda tiltekna réttarbót í formi úrræðis til að knýja fram efnislega niðurstöðu um upplýsingarétt. Þá eigi reglan um hámarksafgreiðslufrest aðallega að gilda í undantekningartilfellum, þar sem flestar beiðnir eigi að afgreiða innan sjö daga en líklegt sé að unnt verið að synja afgreiðslu beiðna sem séu miklar að umfangi eða vinnu með vísan til 1. tölul. 4. gr. 15. upplýsingalaganna. Þannig eigi reglan fyrst og fremst við þegar stjórnvald sinnir ekki afgreiðslu beiðni á grundvelli upplýsingalaga eða afgreiðsla tefst úr hófi án þess að fyrir liggi réttlætanager ástæður fyrir slíkum drætti. Þessi umfjöllun í athugasemd við 13. gr. um hvernig beri að túlka og beita ákvæðinu nýtur ekki stuðnings í orðalagi ákvæðisins sjálfs sem kveður á um einn algildan hámarksafgreiðslufrest beiðna.

Þá geta að mati Reykjavíkurborgar ákvæði um þetta atriði sem er að finna í sérlögum, eins og lögum nr. 23/2006 og lögum nr. 45/2018, einungis haft takmarkað gildi sem fyrirmynd fyrir almenn lög eins og á við um upplýsingalög. Í umræddum lögum er verið að fjalla um aðgang að mjög sértækum upplýsingum í samræmi við skýr og afmörkuð markmið sömu laga. Jafnframt fela umrædd lög í sér lögfestingu á tilskipunum Evrópusambandsins sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að lögfesta á Íslandi samkvæmt ákvæðum EES-samningsins. Nánar tiltekið er um að ræða tilskipun 2013/37/ESB hvað varðar lög nr. 45/2018 og tilskipun 2003/4/ESB varðandi lög nr. 23/2006.

Markmið laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál er m.a. að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál, sbr. 1. gr. laganna. Í umræddum lögum er jafnframt mælt fyrir um sérstaka frumkvæðisskyldu opinberra aðila til þess að veita upplýsingar til almennings, sjá einnig ákvæði 1. gr. og 10. gr. laganna. Um er að ræða upplýsingar sem varða ákvarðanir stjórnvalda sem oftast en ekki eru óafturkræfar fyrir umhverfið og því mikilvægt að tryggja almenningi upplýsingar þeim tengdum án tafar.

Markmið laga nr. 45/2018 um endurnot opinberra upplýsinga er að auka endurnot slíkra upplýsinga til hagsbóta fyrir samfélagið í heild. Með því er átt við að einkaaðili noti opinberar upplýsingar í öðrum tilgangi en ætlunin var þegar þeirra var aflað af hálfu opinberra aðila, sbr. 1. gr. laganna. Um er að ræða upplýsingar sem stafa frá opinberum aðilum en eru oft notaðar í viðskiptalegum tilgangi af einkaaðilum, t.d. upplýsingar úr fasteignaskrá, þinglýsingarbókum eða hlutafélagaskrá.

Í norsku upplýsingalögunum, sem fyrirhuguð breyting um hámarksafgreiðslufrest sækir að verulegu leyti fyrirmynd sína til, er vissulega að finna sambærilega kærurheimild þegar

opinber aðili afgreiðir ekki upplýsingabeiðni innan ákveðins tímafrests, sbr. 2. mgr. 32. gr. norsku laganna (*n . lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. Lögin eru aðgengileg á eftirfarandi vefslóð: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>). Á hinn bóginn er að finna mikilvægar undantekningar frá þeirri kærueimild í 2. mgr. 32. gr. norsku laganna sem ekki er fjallað um eða litið til í 13. gr. frumvarpsins. Er ákvæði 2 mgr. 32. gr. norsku upplýsingalaganna svohljóðandi:*

*„Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.“*

Þannig á reglan ekki við þegar ákvörðun er kæránleg til norska ríkisráðsins (*n . Kongen i statsråd*), gögn varða mál sem trúnaður kann að ríkja um samkvæmt 13. gr. norsku upplýsingalaganna eða þegar bera þarf afléttingu trúnaðar gagna undir annað stjórnvald. Tilvitnað ákvæði 13. gr. norsku upplýsingalaganna um trúnað er sambærilegt að efni til og 6. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Því telur Reykjavíkurborg eðlilegt að í stað þess að lögfestur verði hámarksafgreiðslufrestur óháð tegund beiðni um upplýsingar að horft verði til eðlis og umfangs máls sem beiðni varðar hverju sinni, enda fást stjórnvöld við margvísleg úrlausnarefni. Ef ætlunin er að horfa til norskra upplýsingalaga við setningu reglu um afgreiðslufrest þá væri í það minnsta rétt að gera sambærilegar takmarkanir og þar er um getið varðandi framangreind mál.

Þá verður ráðið af orðalagi norsku upplýsingalaganna að gerðar eru strangari kröfur samkvæmt þeim en hérlandum lögum um að beiðni um upplýsingar varði tiltekið mál. Ef óskað er eftir upplýsingum um mál af tiltekinni tegund þá megi umfang beiðninnar aukinheldur ekki vera úr hófi. Í 2. mgr. 28. gr. norsku upplýsingalaganna segir eftirfarandi um þetta atriði:

*„Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.“*

Í upplýsingalögum nr. 140/2012 var slakað verulega á þeirri kröfu að tilgreina þyrfti sérstök mál í upplýsingabeiðni og einungis gerð sú krafa að tilgreina þurfi hvaða gögn beiðni varði eða efni þess máls sem þau tilheyra þannig að hægt sé án verulegrar fyrirhafnar að afmarka beiðni við tiltekin gögn eða tiltekið mál, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna. Því er ljóst að ekki er líku saman að jafna um þetta atriði í íslenskum og norskum upplýsingalögum.

Reykjavíkurborg telur ekki ósanngjarnt að við afgreiðslu beiðni þar sem er tilgreint það gagn eða mál með nákvæmum hætti sem óskað er upplýsinga um að þá verði opinberum aðilum gert að svara slíkri beiðni í síðasta lagi innan 40 virkra daga. Á hinn bóginn getur undirrituð ekki fallist á að slíkur afdráttarlaus afgreiðslufrestur eigi að gilda um allar beiðnir um upplýsingar, óháð umfangi og eðli beiðni hverju sinni. Verður við ákvörðun um þetta atriði að líta til þess að efni tilgreiningarreglunnar samkvæmt upplýsingalögunum getur haft það í för með sér að beiðni um upplýsingar eru lítt afmarkaðar að umfangi. Eðli málsins samkvæmt getur því fylgt því talsverð nauðsynleg vinna fyrir opinbera aðila að afgreiða slíka beiðni, en ekki er sjálfgefið að í slíkum tilvikum eigi ákvæði 1. tölul. 4. mgr. 15. gr. upplýsingalaga við um hana.

Í stjórnslutlögum nr. 37/1993 er fjallað um málshraða í 9. gr. laganna. Þar kemur fram í 1. mgr. 9. gr. að ákvarðanir skulu teknar svo fljótt sem unnt er. Í athugasemdum við 9. gr. í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnslutlögum kemur fram, að þar sem viðfangsefni stjórnvalda eru misjöfn sé óhjákvæmilegt að úrlausn þeirra taki misjafnlega langan tíma. Í lögnum er því ekki farin sú leið að mæla fyrir um afdráttarlausan afgreiðslufrest mála. Á hinn bóginn er samkvæmt 4. mgr. 9. gr. laganna aðila máls veitt heimild til að kæra stjórnvald til æðra stjórnvalds ef afgreiðsla máls dregst óhæfilega. Við mat á því hvað sé óhæfilegur dráttur er litið til eðlis og umfangs máls hverju sinni. Með hliðsjón af nálgun stjórnslutlaga um þetta atriði og þeim sjónarmiðum sem rakin eru hér að framan leggst Reykjavíkurborg gegn því að kveðið verði á um einn algildan hámarksafgreiðslutíma á beiðnum um gögn eða upplýsingar á grundvelli upplýsingalaga í upplýsingalögum.

Þess í stað mætti í upplýsingalögum mæla fyrir um sérstök úrræði til handa úrskurðarnefnd um upplýsingamál gagnvart þeim opinberu aðilum sem sinna ekki sem skyldi afgreiðslu beiðna um gögn eða upplýsingar á grundvelli upplýsingalaga. Til að mynda væri unnt að setja ákvæði í upplýsingalögin um heimild til handa almenningi til þess að bera drátt á afhendingu gagna og upplýsinga undir úrskurðarnefndina sambærilega þeirri heimild sem er að finna í 4. mgr. 9. gr. stjórnslutlaga. Að mati Reykjavíkurborgar er ekki knýjandi þörf á setningu sérstaks ákvæðis um algildan hámarksafgreiðslutíma beiðna í upplýsingalögum með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Einkum og sér í lagi í ljósi þess að beiðandi upplýsinga á grundvelli þeirra laga er almennt ekki aðili máls í skilningi stjórnslutlaga. Eðli málsins samkvæmt hefur beiðandi því ekki sömu hagsmuna að gæta og aðili stjórnslutímals sem telst hafa beina, einstaklega og verulega hagsmuni af úrlausn þess. Því fær Reykjavíkurborg ekki séð að hagsmunir beiðanda af því að fá umbeðin gögn og/eða upplýsingar verði skertir eða fyrir borð bornir þótt ekki verði lögfest ákvæði þess efnis. Jafnvel þótt frumvarpið feli í sér tillögu um að færa efni laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál undir upplýsingalögin, þá breytir það fyrirkomulag engu í þessum sambandi.

Afdráttarlaus afgreiðslufrestur, sem tekur til allra beiðna óháð efni eða málaflokki og er án undantekninga eða frekari sérgreiningar, kann að vera óraunhæfur gagnvart opinberum aðilum. Á það til að mynda við þegar beiðni um upplýsingar er umfangsmikil, lítt afmörkuð og/eða snýr að málaflokki er fjallar um viðkvæm málefni þar sem gögn kunna að vera að öllu leyti eða að hluta undanþegin upplýsingarétti almennings. Í slíkum tilvikum er fyrirséð að samantekt opinbers aðila á gögnum og nauðsynleg yfirferð þeirra geti tekið langan tíma. Því telur Reykjavíkurborg ekki réttlæt看legt að lögfestur verði afdráttarlaus frestur til afgreiðslu beiðna þess efnis.

#### Um 18. gr.

Með 18. gr. frumvarpsins er bætt við nýjum kafla við upplýsingalögin, þ.e. VII. kafli sem mun bera heitið „*aðgangur að upplýsingum um umhverfismál*“. Markmið 18. gr. er að færa í almenn upplýsingalög efni laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál. Jafnframt er í 20. gr. frumvarpsins lagt til að þau lög falli á brott.

Reykjavíkurborg fagnar tillögðum breytingum og telur það fela í sér réttarbót að færa löggjöf um aðgang að upplýsingum um umhverfismál undir almenn upplýsingalög.

Reykjavíkurborg telur þó rétt að gera athugasemd við það að í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er heimilt að veita lögaðila undanþágu frá gildissviði laganna með ákvörðun ráðherra. Verði frumvarpið að lögum óbreytt mun undanþáguheimild einnig gilda um upplýsingaskyldu lögaðila hvað varðar upplýsingar um umhverfismál. Í lögum nr. 23/2006

um aðgang að upplýsingum um umhverfismál er ekki að finna slíka heimild til handa ráðherra.

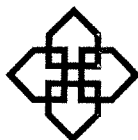
Eins og að framan greinir fól setning laga nr. 23/2006 í sér innleiðingu á tilskipun 2003/4/ESB. Markmið umræddrar tilskipunar var að innleiða í evrópskan rétt ákvæði Árósasamningsins. Í ákvæðum tilskipunarinnar er ekki að finna heimild eða svigrúm við innleiðingu til handa aðildarríkjum um að undanþiggja tiltekna aðila upplýsingaskyldu um umhverfismál.

Reykjavíkurborg leggur því til að ákvæðum frumvarpsins verði breytt á þann veg að ekki verði heimilt að veita undanþágu frá gildissviði laganna sem lýtur að upplýsingarétti og -skyldu um umhverfismál.



Ebba Schram

borgarlögmaður



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
bt. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 30. apríl 2019

1901035SA KB/bg  
Málaiykill: 00.64

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o.fl.), 149. löggjafarþing – 780. mál.**

Vísað er til umsagnarbeiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis dags. 12. apríl sl., um frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o. fl.).

### Um frumvarpið

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á upplýsingalögum sem hafa það markmið að styrkja upplýsingarétt almennings. Helsta breytingin er að gildissvið upplýsingalaga verði víkkað út þannig að handhöfum löggjafar- og dómsvalds verði að meginstefnu skylt að fylgja sömu efnisreglum og handhafar framkvæmdavalds við ákvarðanir um rétt almennings til aðgangs að gögnum í vörslum þeirra. Jafnframt er kveðið skýrar á um skyldu ráðuneyta til birtingar upplýsinga úr málaskráum sínum að eigin frumkvæði.

Lagt er til að sérstakur ráðgjafi starfi fyrir hönd stjórnvalda með það markmið að auka veg upplýsingaréttar almennings. Þá er lagt til að æðstu handhafar ríkisvalds og sveitarfélaga, geti leitað ráðlegginga um túlkun á siðareglum í trúnaði og skerpt á undanþágu varðandi gögn er varða samskipti opinberra aðila við sérfræðinga í tengslum við réttarágreiningu. Frumvarpið leggur einnig til að sérlög um upplýsingarétt um umhverfismál verði felld á brott og í staðinn tekinn upp sérstakur kafli í upplýsingalög um aðgang að upplýsingum um umhverfismál, ekki er þó um efnislegar breytingar að ræða.

### Um einstaka greinar

#### 4. gr.

Sambandið fagnar því að ábendingu sambandsins, í bréfi dags. 10. janúar 2018 til forsætisráðuneytisins um mikilvægi þess að útvíkka undanþáguákvæði 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga, hafi skilað sér í þeirri tillögu er sjá má í 4. gr. frumvarpsins. Þar er kveðið á um að undanþáguákvæðið nái einnig til bréfaskipta við sérfróða aðila í tengslum við réttarágreiningu óháð því hvort sá ágreiningur sé fyrir stjórnslunefnd eða dómstólum en áður náði undanþágan eingöngu utan um samskipti vegna dómsmála.

#### 5. gr.

Samkvæmt greininni geta ráðamenn og æðstu stjórnendur leitað ráðlegginga um túlkun á siðareglum í trúnaði og nær því upplýsingaréttur almennings ekki til gagna

sem hafa að geyma upplýsingar um slíka ráðgjöf forsætisráðuneytisins eða annars bærs aðila. Samkvæmt greinargerðinni ber við mat á því hver telst annar bær aðili til ráðgjafar um túlkun siðareglna að líta til þess hvort viðkomandi aðila hafi verið falið slíkt hlutverk með lögum eða samningi. Þá komi einnig til greina ráðgjöf nefnda á borð við siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga. Er til fyrirmyndar hvernig greinargerðin veitir nánari leiðbeiningar um hvernig túlka beri orðið „annars bærs aðila“ sem og leiðbeiningar um hvernig hægt er að tryggja að ráðleggingar þess aðila njóti verndar samkvæmt lagagreininni.

10. gr.

Það er jákvætt að eitt af hlutverkum sérstaks ráðgjafa um upplýsingafrelsi er að vera sveitarfélögum til ráðgjafar um meðferð beiðna um aðgang að gögnum og töku ákvarðana um aðgangsrétt og að trúnaður ríki um þá ráðgjöf. Það er mikið framfaraskref að sveitarfélög hafi aðgang að slíkum ráðgjafa um upplýsingafrelsi og geti m.a. afhent ráðgjafanum trúnaðargögn og fengið ráðgjöf þegar meta þarf hvort afhenda megi gögn eða ekki, hvort sem er að hluta eða í heild sinni. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi nýrra persónuverndarlaga en samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 takmarka löggin ekki rétt til aðgangs að gögnum sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum og stjórnsýslulögum. Er því nauðsynlegt að sveitarfélög geti leitað ráðgjafar um hvort gögn, þar sem fram koma persónugreinanlegar upplýsingar, falli undir upplýsingalög eða ekki. Það gæti leitt til óþarfa takmörkunar á upplýsingarétti almennings ef stjórnvöld verða hikandi að afhenda gögn vegna sektarheimilda persónuverndarlaga og því jákvætt að hægt sé að fá faglega ráðgjöf um hvort upplýsingalög gilda um ákveðin gögn.

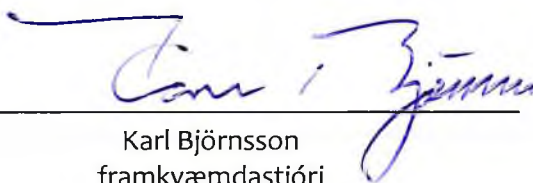
Ljóst er að umræddur ráðgjafi mun búa yfir miklum upplýsingum sem gætu nýst stjórnvöldum almennt og er því lagt til að 5. tl. sé bætt við 2. mgr. greinarinnar um að ráðgjafinn gefi út almennar leiðbeiningar til stjórnvalda. Þar sem trúnaður ríkis um ráðgjöf hans gætu slíkar leiðbeiningar orðið til þess að ekki sé leitað ráðgjafar um mál sem eru sambærileg þeim sem nú þegar hefur verið leitað ráða um.

#### Að lokum

Sambandið styður að umrætt frumvarp verði samþykkt óbreytt.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
Skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 22. maí 2019

### Efni: Athugasemdir og tillögur í tilefni af frumvarpi til breytinga á upplýsingalögum

Vegna framlagningu frumvarps til breytinga á upplýsingalögum nr. 140/2012, sbr. 780. mál, þskj. 1240, 149. löggjafarþing 2018-2019, frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o.fl.), vilja Samtök atvinnulífsins koma á framfæri breytingartillögum á upplýsingalögum sem miða að því að tryggja rétt einkaaðila við afgreiðslu upplýsingabeidna, hjá þeim sem falla undir upplýsingalögin, og stjórnarskrárvarinn rétt sömu aðila til til að bera mál sín undir dómstóla, sbr. 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár.

Þegar réttur einkaaðila við málsmeðferð er tryggður stuðlar það að því að mál eru betur rannsökuð og niðurstöður þar af leiðandi réttari. Tillögunum er ekki ætlað að stuðla að takmörkun á rétti til aðgangs að upplýsingum heldur tryggja að upplýsingar séu eingöngu veittar þegar undanþágur eiga ekki við.

Breytingartillögurnar eru eftirfarandi (tilvísanir til upplýsingalaga vísa til núgildandi laga en ekki til ákvæða í frumvarpinu):

- Bætt verði eftirfarandi málslíð við 1. mgr. 15. gr. upplýsingalaga: „Þá skal í upplýsingabeidni tiltaka tilgang beiðninnar.“
- Í stað „sjö“ í 2. másl. 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga komi: „14“.
- Ákvæði 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga verði orðað með eftirfarandi hætti: „Áður en tekin er ákvörðun um aðgang að gögnum sem geta varðað einkahagsmuni skal stjórnvald, eða sá sem hefur beiðni til afgreiðslu, skora á þann sem upplýsingar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Veita skal viðkomandi afrit af upplýsingabeidninni ásamt öðrum gögnum er málið varða og skal hann fá frest í sjö daga til að svara erindinu. Vikja má frá framangreindri skyldu þegar bersýnilega óþarft er að kalla eftir afstöðu aðila eða ef niðurstaða liggur í augum uppi“

- Bætt verði eftirfarandi málsgrein við 19. gr. upplýsingalaga: „Tilkynna skal þeim aðila er upplýsingar varða skriflega um ákvörðun um aðgang að gögnum um einkahagsmuni hans.“
- Bætt verði eftirfarandi málslið við 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga: „Heimilt er þeim aðila er upplýsingar varða að bera ákvörðun um aðgang að gögnum um einkahagsmuni hans samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn.“
- Bætt verði eftirfarandi málslið við 1. mgr. 22. gr. upplýsingalaga: „Sami frestur á við þegar ákvörðun kveður á um veitingu aðgangs að upplýsingum um einkahagsmuni frá því að þeim aðila er upplýsingarnar varða var tilkynnt um ákvörðunina.“
- Ákvæði 1. mgr. 23. gr. upplýsingalaga verði orðað með eftirfarandi hætti: „Úrskurðarnefnd um upplýsingamál skal birta úrskurð þeim sem fór fram á aðgang að gögnum, þeim sem kæra beindist að og eftir atvikum þeim aðila sem upplýsingar um einkahagsmuni varða svo fljótt sem verða má.“
- Ákvæði 1. mgr. 24. gr. upplýsingalaga verði orðað með eftirfarandi hætti: „Nú hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum og getur þá nefndin að kröfu viðkomandi eða þeim aðila er upplýsingar um einkahagsmuni varða ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til. Krafa þess efnis skal berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki síðar en sjö dögum frá birtingu úrskurðar.“

Nánari skýringar og umfjöllun um tillögurnar er að finna í meðfylgjandi skjali.

Virðingarfyllst,



Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri



## **Athugasemdir og tillögur í tilefni af frumvarpi til breytinga á upplýsingalögum**

Í ljósi þess að til stendur að gera breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012, sbr. 780. mál, þskj. 1240, 149. löggjafarþing 2018-2019, frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o.fl.), er eftirfarandi tillögum og athugasemdum komið á framfæri. Tilvísanir til upplýsingalaga vísa til núgildandi laga en ekki til ákvæða í frumvarpinu nema annað sé sérstaklega tiltekið.

Eftirfarandi athugasemdir og tillögur eru settar fram til að stuðla að því að réttur einkaaðila við afgreiðslu upplýsingabeidna, hjá þeim sem falla undir upplýsingalögin, sé tryggður. Þegar sá réttur er tryggður ætti það að stuðla að því að mál eru betur rannsökuð og niðurstöður þar af leiðandi réttari. Tillögunum er þannig ekki ætlað að stuðla að takmörkun á rétti til aðgangs að upplýsingum heldur tryggja að upplýsingar séu eingöngu veittar þegar undanþágur eiga ekki við.

### ***Mat á því hvort afhenda eigi upplýsingar***

#### **Ákvæði 15. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012**

Samkvæmt 2. tölul. 4. mgr. 15. gr. upplýsingalaga má í undantekningartilvikum hafna beiðni um upplýsingar ef sterkar vísbendingar eru um að beiðni sé sett fram í ólögætum tilgangi. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga er lítið fjallað um hvaða tilvik umræddur töluliður eigi að ná til, sbr. eftirfarandi: „*Til að síðari heimildinni verði beitt verða almennt að liggja fyrir haldþærar upplýsingar um að sá sem óskar aðgangs að upplýsingum leggi fram beiðni gagnert til þess að hafa framangreind áhrif á starfsemi þeirra aðila sem löggin taka til eða muni nota þær með ólögætum hætti.*“

Lítið sem ekkert virðist hafa reynt á þessa undanþágu í framkvæmd og því erfitt að vita hvenær og hvernig byggja eigi á henni. Nauðsynlegt er að skýra eða útfæra þessa undanþágu nánar svo að ákvæðið nái örugglega til þeirra tilvika sem því er ætlað að taka til. Í því samhengi er bent á að þegar ekki þarf að tilgreina tilgang upplýsingabeidni, líkt og nú gildir, verður beiting ákvæðisins ávallt erfið. Því væri rétt

að gera skylt að tilgangur sé tilgreindur í upplýsingabeidni. Þá væri kominn grundvöllur til að meta hvort upplýsingarnar muni verða notaða með ólögmætum hætti.

Eftirfarandi breytingar eru lagðar til á ákvæði 15. gr. upplýsingalaga:

- **Bætt verði eftirfarandi málslíð við 1. mgr. 15. gr. upplýsingalaga: „Þá skal í upplýsingabeidni tiltaka tilgang beiðninnar.“**

*Málsmeðferð þegar upplýsingar varða einkahagsmuni*

Ákvæði 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 getur stjórnvald, eða sá sem hefur beiðni til afgreiðslu, áður en tekin er ákvörðun um aðgang að gögnum sem geta varðað einkahagsmuni, skorað á þann sem upplýsingar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Samkvæmt ákvæðinu skal veita frest í sjö daga til að svara erindinu.

Í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga segir að litið hafi verið svo á að slík álitsumleitan sé nánari útfærsla á rannsóknarreglu stjórnsýslulaga. Reglan sé áminning um að eðlilegt kunni að vera að leita afstöðu þess er upplýsingarnar varðar af tilliti við hann og í því skyni að upplýsa mál. Í greinargerðinni kemur enn fremur fram að slíkt geti þó verið óþarft ef afstaða aðilans liggur fyrir eða ef niðurstaða liggur í augum uppi.

Lögð er til sú breyting á framangreindu ákvæði að gert verði skylt að skora á þann sem upplýsingarnar varði að upplýsa um hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Undanþága frá þeirri skyldu gæti þá verið fyrir hendi þegar slíkt sé bersýnilega óþarft ef afstaða aðilans liggur fyrir eða ef niðurstaða liggur í augum uppi.

Viðkomandi einkaaðili er gjarnan í mun betri stöðu en viðkomandi stjórnvald til að meta og rökstyðja hvort upplýsingar eigi að fara leynt, enda varða þær hann sjálfan eða hans rekstur. Þar sem um er að ræða hagsmuni einkaaðilans þá hefur hann einnig ástæðu til að fara betur í saumana á því og rökstyðja hvort og þá af hverju

upplýsingarnar eigi að fara leynt. Eins og lögín eru núna getur stjórnvald auðveldlega sleppt því að bera upplýsingabeiðni undir einkaaðila ef því sýnist að upplýsingarnar eigi ekki að fara leynt og einfaldlega afhent gögnin. Þá gæti komið í ljós að viðkomandi einkaaðili er ekki á sama máli og þá eru engin úrræði honum til handa. Dæmi eru um að stjórnvald hafi veitt upplýsingar án þess að bera beiðni undir einkaaðila, sem upplýsingarnar varða, og síðan viðurkennt í kjölfar athugasemda að rétt hefði verið að leita afstöðu hans. Hægt væri að koma í veg fyrir slík tilvik ef álitsumleitan væri gerð að meginreglu.

Þá er mikilvægt þegar leitað er eftir afstöðu einkaaðila að hann fái aðgang að upplýsingabeiðninni og öðrum gögnum er málið varða svo hann geti tekið afstöðu á grundvelli allra fyrirliggjandi forsendna.

Einnig er bent á að sjö daga frestur til að svara upplýsingabeiðni er afar stuttur tími sem virðist í framkvæmd sjaldnast standast. Því væri ráð að kveða á í lögum um raunhæfan tímafrest, svo sem t.d. 14 dagar. Bent er á að lengri frestur væri einnig til þess fallinn að skapa svigrúm til þess að rannsaka mál með fullnægjandi hætti þegar um flóknari mál er að ræða. Þó að slíkt svigrúm sé til staðar gildir enn sú regla að beiðni skuli afgreidd eins fljótt og verða má.

Eftirfarandi breytingar er lagðar til á ákvæði 17. gr. upplýsingalaga:

- Í stað „sjö“ í 2. málsl. 1. mgr. ákvæðisins komi: „14“.
- Ákvæði 2. mgr. verði orðað með eftirfarandi hætti: *„Áður en tekin er ákvörðun um aðgang að gögnum sem geta varðað einkahagsmuni skal stjórnvald, eða sá sem hefur beiðni til afgreiðslu, skora á þann sem upplýsingar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Veita skal viðkomandi afrit af upplýsingabeiðninni ásamt öðrum gögnum er málið varða og skal hann fá frest í sjö daga til að svara erindinu. Vikja má frá framangreindri skyldu þegar bersýnilega óþarft er að kalla eftir afstöðu aðila eða ef niðurstaða liggur í augum uppi“*

Ákvæði 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er heimilt að bera synjun á beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt lögnum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn.

Þar sem eingöngu synjun á beiðni er kæránleg er ljóst að ef einkaaðili er ósammála mati stjórnvalds um að afhenda eigi upplýsingar standa honum engin úrræði til boða til að fá þá ákvörðun endurskoðaða. Þessi staða getur komið upp án þess að málið hafi verið borið undir einkaaðilann. Því er lagt til að kæruehimild verði víkkuð út þannig að einkaaðili sem upplýsingar varða geti einnig kært til úrskurðarnefndar um upplýsingamál niðurstöðu stjórnvalds um að afhenda eigi gögn sem varða viðkomandi einkaaðila. Ljóst má vera að einkaaðili hefur hagsmuni af niðurstöðu um afhendingu gagna og geta þeir í einhverjum tilvikum verið verulegir.

Þá þarf að tryggja að einkaaðila sé tilkynnt um ákvörðun um að afhenda upplýsingar er varða einkahagsmuni hans svo að hann eigi kost á að nýta sér kærurétt sinn.

Eftirfarandi breytingar er lagðar til á ákvæðum 19. gr., 20. gr. og 22. gr. upplýsingalaga:

- **Bætt verði eftirfarandi málsgrein við 19. gr. upplýsingalaga:** „*Tilkynna skal þeim aðila er upplýsingar varða skriflega um ákvörðun um aðgang að gögnum um einkahagsmuni hans.*“
- **Bætt verði eftirfarandi málslið við 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga:** „*Heimilt er þeim aðila er upplýsingar varða að bera ákvörðun um aðgang að gögnum um einkahagsmuni hans samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn.*“
- **Bætt verði eftirfarandi málslið við 1. mgr. 22. gr. upplýsingalaga:** „*Sami frestur á við þegar ákvörðun kveður á um veitingu aðgangs að upplýsingum um einkahagsmuni frá því að þeim aðila er upplýsingarnar varða var tilkynnt um ákvörðunina.*“

Ákvæði 1. mgr. 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

Þegar úrskurðarnefnd um upplýsingamál úrskurðar um að afhenda beri gögn þá stendur sú niðurstaða nema úrskurðurinn verði ógiltur af dómstólum. Ef einkaaðili hefði í hyggju að bera slíkan úrskurð undir dómstóla þyrfti að fá nefndina til að fallast á frestun réttaráhrifa úrskurðarins svo að hægt væri að bera málið undir dómstóla áður en afhending færi fram og hagsmunirnir þar með farnir fyrir borð.

Það er á brattann að sækja fyrir einkaaðila, ef það er yfirhöfuð hægt, að fá frestað réttaráhrifum úrskurðar um afhendingu gagna. Í 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 segir að hafi nefndin lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum þá geti hún að kröfu viðkomandi ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til.

Framangreint ákvæði takmarkar réttinn til að krefjast frestun réttaráhrifa við stjórnvaldið sem úrskurðurinn beinist að. Þar af leiðandi á sá einkaaðili er gögnin varða ekki rétt á því að krefjast frestunar réttaráhrifa samkvæmt ákvæðinu og hefur úrskurðarnefndin í framkvæmd vísað slíkum kröfum einkaaðila frá á þeim grundvelli. Þannig er eina úrræði einkaaðila að reyna að fá viðkomandi stjórnvald til þess að fara fram á við úrskurðarnefndina að réttaráhrifum sé frestað svo að höfða mætti mál um gildi úrskurðarins. Það verður þó að teljast ólíklegt að stjórnvald væri tilbúið til þess vegna hagsmuna einkaaðila.

Þá er það samkvæmt ákvæðinu forsenda fyrir því að fallist verði á slíka kröfu að úrskurðarnefndin telji „*sérstaka ástæðu til*“. Um þetta skilyrði segir í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga: „*Líta ber á þetta heimildarákvæði sem undantekningu sem aðeins verði beitt þegar sérstaklega stendur á.*“ Í samræmi við þetta hefur úrskurðarnefndin mun oft hafnað kröfum um frestun réttaráhrifa en hún hefur fallist á þær.

Rétt er að halda því til haga að stjórnvöld geta haft heimild til að fresta réttaráhrifum eigin úrskurða á grundvelli óskráðra reglna. Umboðsmaður Alþingis fjallaði um slíkan möguleika í álitum sínum í málum nr. 3298/2001 og 3299/2001. Umboðsmaður segir þar m.a.: „*Það leiðir af almennum reglum stjórnsýsluréttar um stöðu og valdheimildir æðra stjórnvalds að slíkt stjórnvald hefur, einkum með tilliti til sjónarmiða um*

*réttaröryggi borgaranna, nokkuð rúmar heimildir til þess að endurupptaka mál að eigin frumkvæði ef það telur t.d. að niðurstaða þess sé efnislega röng eða þá jafnvel heimildir til að afturkalla íþyngjandi ákvarðanir sínar í slíkum tilvikum. Valdheimildir og hlutverk æðra stjórnvalds samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar leiða eðli máls samkvæmt til þess að mínu álitni að ef slíkt stjórnvald getur gert það sem meira er, þ.e. endurupptekið mál að eigin frumkvæði eða jafnvel afturkallað íþyngjandi ákvarðanir sínar, geti það í ólögfestum tilvikum gert það sem minna er, þ.e. frestað réttaráhrifum slíkrar ákvörðunar, eftir atvikum að beiðni aðila, ef til þess standa sérstakar ástæður. Sökum þessa tel ég að ganga verði út frá því að þegar æðra stjórnvald hefur yfirstjórn mála á tilteknu sviði, og þá þær heimildir sem þeirri stöðu fylgja, verði það að jafnaði í ólögmeðlum tilvikum talið hafa heimild á grundvelli óskráðra reglna stjórnsýsluréttar um hlutverk og valdheimildir slíkra stjórnvalda til að fresta réttaráhrifum eigin ákvörðunar að eigin frumkvæði eða að beiðni aðila.“*

Umboðsmaður fjallaði í álitinu enn fremur um rétt borgara til að bera lögmati stjórnvaldsákvarðana undir dómstóla í þessu samhengi: „Ég ítreka í þessu sambandi að sú þróun hefur átt sér stað í stjórnsýslurétti hér á landi eins og á öðrum Norðurlöndum að lögð hefur verið aukin áhersla á að koma í veg fyrir að beiting stjórnsýsluvalds leiði til niðurstöðu sem er íþyngjandi fyrir borgarana án þess að réttaröryggi sé tryggt eins og frekast er kostur. Hefur þessi þróun meðal annars endurspeglast hér á landi með setningu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá hefur stjórnarskrárvarinn [sic] réttur borgaranna til að bera lögmati stjórnvaldsákvarðana undir dómstóla, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, verið styrktur enn frekar með nýlegum breytingum á 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, og með lögfestingu 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu með lögum nr. 62/1994. Tel ég að hafa verði þessa lagaþróun í huga við mat á tilvist óskráðrar heimildar stjórnvalda til að fresta réttaráhrifum stjórnvaldsákvarðana. Taka verður þannig fullnægjandi tillit til þess að stjórnarskrárvarinn réttur manna til að bera mál sín undir dómstóla, og þá meðal annars í þeim tilgangi að æskja endurskoðunar dómstóla á lögmati stjórnvaldsákvörðunar, sé raunhæfur og virkur. Það er því ljóst að mínu álitni að ef ekki nyti við heimildar æðra stjórnvalds til þess að fresta réttaráhrifum íþyngjandi ákvörðunar, a.m.k. við tiltekna aðstæður, kynni slík niðurstaða að leiða til

*verulegrar takmörkunar á réttaröryggi borgaranna í ákveðnum tilvikum með því að skerða raunhæfa möguleika aðila stjórnisýslumáls til að láta reyna á lögmati þeirrar ákvörðunar hjá dómstólum.“*

Ljóst er að sá aðili er upplýsingar varða telst eiga lögvarða hagsmuni af því að bera úrskurð nefndarinnar undir dómstóla þrátt fyrir að hann hafi ekki verið aðili að málinu fyrir úrskurðarnefndinni, sbr. dómur Hæstaréttar í máli nr. 366/2007: *„Eins og að framan var rakið kærðu stefndu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál synjun áfrýjendanna Ríkiskaupa og Reykjavíkurborgar við beiðni um afhendingu samningsins frá 9. mars 2006. Áfrýjandinn Eignarhaldsfélagið Portus hf var ekki aðili að málinu fyrir nefndinni þótt félaginu hafi gefist kostur á að koma sjónarmiðum sínum að við meðferð málsins þar. Þessi áfrýjandi hefur engu að síður, sem aðili að þeim samningi sem úrskurðurinn varðar, lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómstóla um gildi úrskurðarins og getur því átt aðild að máli um það efni með öðrum áfrýjendum, sbr. 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.“*

Þannig gæti einkaaðili látið reyna á hvort að úrskurðarnefndin sé tilbúin að fresta réttaráhrifum á grundvelli óskráðra reglna. Það verður þó að teljast afar ólíklegt að úrskurðarnefndin myndi gera slíkt miðað við fyrri framkvæmd hennar í tengslum við kröfur um frestun réttaráhrifa. Á þessi sjónarmið hefur verið látið reyna nýlega fyrir úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál þegar farið var fram á frestun réttaráhrifa úrskurða nefndarinnar í málum nr. 3, 4, 5, 6 og 12/2018. Í því tilviki hafnaði nefndin að hún gæti frestað réttaáhrifum á grundvelli óskráðra reglna með m.a. eftirfarandi rökstuðningi: *„Sýnist ekki vera til að dreifa dæmum þar sem sjálfstæðar kær- eða úrskurðarnefndir hafa frestað áhrifum úrskurða sinna án þess að hafa til þess heimild í settum lögum. Þá verður ekki fram hjá því litið að löggjafinn hefur ekki lögfest heimild til handa úrskurðarnefndinni til að fresta réttaráhrifum eigin úrskurða. Þótt því sé haldið fram að úrskurðarnefndir hafi ólögfestar heimildir til að fresta réttaráhrifum eigin úrskurða er að mati nefndarinnar óvarlegt að draga svo afdráttarlausu ályktun af fyrirbyggjandi álitum umboðsmanns Alþingis sem áður greinir. Þykir því varhugavert að slá því föstu að slík heimild sé til staðar fyrir*

*úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, án sérstakrar lagaheimildar, þegar litið er til hlutverks úrskurðarnefndarinnar lögum samkvæmt og sem áður er rakið.“*

Í ljósi framangreinds er lagt til að lögfest verði heimild einkaaðila til að óska eftir frestun réttaráhrifa úrskurðar er kveður á um afhendingu gagna er varða viðkomandi aðila. Ljóst er að ekki verður treyst á ólögfestar reglur þegar kemur að slíkri kröfu. Þá er minnt á að undir er stjórnarskrárvarinn réttur borgaranna til að bera mál undir dómstóla. Viðurkennt hefur verið í dómaframkvæmd að einkaaðili, sem upplýsingar þær sem fjallað er um í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál varða, hefur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómstóla um gildi úrskurðarins. Ómögulegt er að tryggja þessa lögvörðu hagsmuni í framkvæmd ef réttaráhrifum er ekki frestað á meðan aðili ber mál sitt fyrir dómstóla. Því verður viðkomandi aðila að standa til boða að geta óskað eftir frestun réttaráhrifa.

Eftirfarandi breytingar er lagðar til á ákvæði 24. gr. upplýsingalaga:

- **Ákvæði 1. mgr. 23. gr. verði orðað með eftirfarandi hætti:** *„Úrskurðarnefnd um upplýsingamál skal birta úrskurð þeim sem fór fram á aðgang að gögnum, þeim sem kæra beindist að og eftir atvikum þeim aðila sem upplýsingar um einkahagsmuni varða svo fljótt sem verða má.“*
- **Ákvæði 1. mgr. 24. gr. verði orðað með eftirfarandi hætti:** *„Nú hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum og getur þá nefndin að kröfu viðkomandi eða þeim aðila er upplýsingar um einkahagsmuni varða ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til. Krafa þess efnis skal berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki síðar en sjö dögum frá birtingu úrskurðar.“*





HÁSKÓLI ÍSLANDS

 Siðfræðistofnun

Nefndasvið Alþingis,  
Austurstræti 8–10,  
150 Reykjavík.

**Umsögn: Frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (útvíkkun gildissviðs o.fl.).**

Siðfræðistofnun styður frumvarpið í meginatriðum. Með þeim breytingum sem frumvarpið felur í sér eru uppfyllt skilyrði sem gera íslenskum stjórnvöldum kleift að fullgilda sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum. Í frumvarpinu er brugðist við ábendingum starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu, sem og ábendingum GRECO, samtaka ríkja Evrópuráðsins gegn spillingu. Jákvæð skref eru stigin í þá átt að skerpa á frumkvæðisskyldu ráðuneyta um birtingu upplýsinga úr málaskrá auk þess sem reglur um málshraða við afgreiðslu beiðna um aðgang að upplýsingum eru skýrðar. Þá er jákvætt að gert sé ráð fyrir því að trúnaður geti ríkt um ráðgjöf innan stjórnsýslunnar vegna túlkunar síðareglna. Loks er lagt til að komið verði á fót sérstöku starfi ráðgjafa um upplýsingarétt almennings.

Hlutverk ráðgjafa um upplýsingarétt er þýðingarmikið og vel skýrt í frumvarpinu. Kveðið er á um að ráðgjafi sé óháður fyrirmælum ráðherra enda þótt starfið heyri undir forsætisráðuneyti, sem felur í sér að ráðherra hafi rúmt ákvörðunarvald um fyrirkomulag starfsins. Það er ljóst að hlutverk ráðgjafa um upplýsingarétt hefði meira vægi og myndi betur styðja við þau markmið sem sett eru fram í 1. gr. laganna (m.a. um að styrkja traust almennings á stjórnsýslunni), væri um sjálfstætt embætti að ræða. Hins vegar er það gilt sjónarmið, sem sett er fram í greinargerð, að eftir eigi að koma í ljós hvert umfang starfsins kemur til með að vera og því gert ráð fyrir að reglur um það geti tekið breytingum. Segja má að það væri í anda markmiða frumvarpsins að setja ákveðnari ramma um slíka endurskoðun og jafnvel tímaáætlun.

Ákvæði sem miða að styttingu málsmeðferðartíma fela í sér góð skref, sem þó eru nokkuð varfærin í samanburði við reglur sem gilda á öðrum Norðurlöndum. Í því ljósi væri hægt að setja metnaðarfyllri markmið. Í greinargerð með frumvarpinu er hins vegar gengið út frá því að venjulegur afgreiðslutími verði mun styttri en tilgreint hámark segir til um. Þá vekur athygli að hámarks málsmeðferðartími úrskurðarnefndar um upplýsingamál verði 150 dagar, sem er mun rýmra en þeir 90 dagar sem forsætisráðuneytið hefur gefið út að sé æskilegt markmið í tengslum við vinnu að bættari umgjörð um úrskurðarnefndina. Þar koma fram fyrirheit um að stefnt sé að metnaðarfyllri markmiðum. Eftir sem áður eru það ákvæði laganna sem ákvarða réttindi borgara um rétt til málsmeðferðartíma en ekki fyrirheit sem tilgreind eru í greinargerð. Þó má segja að með frumvarpinu séu tekin markviss skref í átt að skýrum markmiðum. Í því sambandi er

tilkoma starfs ráðgjafa um upplýsingarétt almennings mikilvæg, enda mun því m.a. fylgja það hlutverk að fylgja slíkum markmiðum eftir.

Siðfræðistofnun styður frumvarpið og gerir ekki frekari athugasemdir við einstakar greinar þess.

Fyrir hönd Siðfræðistofnunar,

Virðingarfyllst,



Páll Rafnar Þorsteinsson,

Verkefnisstjóri

Alþingi - Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík 23. apríl 2019  
UST201904-190/G.R.G.  
04.00

### **Frumvarp til laga um upplýsingalög (útvíkkun gildissviðs o.fl.), 780. mál.**

Með bréfi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 11. apríl sl., var Umhverfisstofnun sent til umsagnar frumvarp til laga um upplýsingalög (útvíkkun gildissviðs o.fl.), 780. mál).

Umhverfisstofnun fagnar þeirri tillögu að lög nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál verði felld inn upplýsingalög nr. 140/2012 og tekur undir það mat nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla og upplýsingafrelsis að ekki séu lengur til staðar ástæður sem réttlæti það að sérlög gildi um upplýsingarétt almennings um umhverfismál. Tveir lagabálkar eru til þess fallnir að flækja framkvæmd óþarflega þrátt fyrir að á sínum tíma hafi vissulega verið gild ástæða fyrir því fyrirkomulagi.

Í kafla 3.6 í greinargerð með frumvarpinu er áréttað að ekki sé um efnisbreytingu að ræða á rétti til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál heldur einföldun á regluverkinu. Þannig er lagt til við lögina bætist nýr kafli, VII. kafli, Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál, með fimm greinum sem leysa lög nr. 23/2003 af hólmi.

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

### **Upplýsingaréttur almennings um umhverfismál vegna skaðlegra áhrifa á umhverfi**

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 23/2003 er stjórnvöldum skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál með þeim takmörkunum sem greinir í 6. gr. laganna. Í lokamálslið ákvæðisins er síðan kveðið á um að stjórnvöldum sé ekki skylt að afla sérstaklega upplýsinga til þess að láta almenningi þær í té *nema ástand sé yfirvofandi sem haft geti skaðleg áhrif á umhverfis eða heilsu fólks eða dýra*. Verði frumvarpið að lögum óbreytt fær Umhverfisstofnun ekki séð að þessi undanþága frá undanþágu um aðgang að upplýsingum verði áfram í gildi en enga umfjöllun um þetta er að finna í frumvarpinu.

Lokamálslið 1. mgr. 5. gr. var bætt við lögina með lögum nr. 24/2012 um breytingu á lögum nr. 23/2006. Umhverfisstofnun veitti umsögn um frumvarp til framangreindra breytingarlaga með bréfi dags. 30. nóvember 2011 og vakti athygli á því að ekki væri skýrt hvaða viðmið ætti að nota til að meta hvort eitthvað geti haft skaðleg áhrif. Þannig segir í umsögninni:

*„Stofnunin telur nauðsynlegt að það verði skýrt hvað löggjafinn miðar við þegar þetta er metið. Stofnunin bendir á að hvaða jarðrask og losun efna sem er getur haft skaðleg áhrif á umhverfi í einhverju mæli. Kveðið er á um mat á umhverfisáhrifum tiltekinnar starfsemi og framkvæmda í lögum í dag, starfsemin er háð leyfum og eftirliti. Í reglum um mengandi starfsemi er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að gera yfirvöldum viðvart ef breytingar verða á rekstri. Einnig*

*er kveðið á um heimildir starfsleyfisútgefanda til að endurskoða starfsleyfi t.d. ef mengun er meiri frá starfseminni en búist var við. Umhverfisstofnun leggur til að leitast verði við að skilgreina framangreinda skyldu með nákvæmari hætti t.d. í þá veru að skylt sé að miðla upplýsingum um yfirvofandi og/eða bráða hættu á skaðlegum áhrifum á umhverfið og/eða lýðheilsu sem stofnanir fá vísbandingu um.“*

Í framkvæmd hefur aldrei reynt á lokamálslið 1. mgr. 5. gr. laganna, þ.e. Umhverfisstofnun hefur ekki borist beiðni á grundvelli ákvæðisins, en stofnunin telur að með nánari útfærslu á frumkvæðisskyldu og almennri miðlun upplýsinga um umhverfismál, t.d. í reglugerð, náist fram sama markmið og að er stefnt í ákvæðinu.

### **Frumkvæðisskylda**

Með e. lið 18. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði 10. gr. laga nr. 23/2006 sem kveður á um almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál verði fært efnislega óbreytt yfir í upplýsingalög nr. 140/2002, þ.e. bæði 1. mgr. og 2. mgr., en þeirri síðarnefndu var bætt við löggin með áðurnefndum lögum nr. 24/2012. Lagabreytinguna má rekja til endurskoðunar umhverfisnefndar Alþingis á löggjöf sem snertir umhverfismál og upplýsingaskyldu í kjölfar díoxínmengunar frá sorpbrennslustöðinni Funa í Skutulsfirði í Engidal í janúar 2011. Niðurstaða nefndarinnar var sú að kveða þyrfti skýrar á um frumkvæðis- og viðbragðsskyldu stjórnarsýslustofnanna í íslenski löggjöf og um rétt almennings til þess að vernda heilsu sína og lífsgæði.

Umhverfisstofnun telur frumkvæðisskyldu og almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál mjög mikilvæga og leggur allt kapp á að miðla upplýsingum með einföldum og skýrum hætti til almennings en stofnunin heldur út virkri heimasíðu þar sem margvíslegar upplýsingar eru settar fram. Þá hefur stofnunin sett sér upplýsingastefnu þar sem fram kemur að stofnunin hafi það að leiðarljósi að miðla meira heldur en minna og að starfsmenn stofnunarinnar leggi sig fram við að finna upplýsingar fyrir þá sem óska eftir þeim.

Aftur á móti telur stofnunin, og hefur áður bent á, að til að frumkvæðisskylda stjórnarsýslustofnanna verði markviss, þurfi með nákvæmari hætti að kveða á um hvenær sú skylda vaknar. Í áðurnefndri umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga nr. 24/2012 dags. 30. nóvember 2011 segir:

*„Umhverfisstofnun tekur undir að mikilvægt sé að stofnanir sýni frumkvæði ef ástæða er til og miðli upplýsingum um mengandi efni í umhverfinu. Til að slíkt verði markvisst telur stofnunin að koma þurfi fram með nákvæmari hætti hvenær sú skylda vaknar. Hér er m.a. átt við að skilgreina þarf hvaða viðmið skal nota þegar metið er hvort um verulegt frávik sé að ræða, hvort t.d. sé átt við mat Umhverfisstofnunar á frávikum frá starfsleyfi, og einnig hvaða viðmið skuli nota til að meta hvort slíkt geti haft í för með sér hættu eða skaðleg áhrif. Á þetta er bent vegna þess að losun mengandi efna út í umhverfið getur alltaf haft skaðleg áhrif í einhverju mæli, en meta þarf hvenær ástæða er til að vara fólk sérstaklega við slíkum áhrifum. Umhverfisstofnun vil hér minna á t.d. mikilvægi upplýsinga til almennings varðandi t.d. svifryk í lofi á ákveðnum svæðum. Upplýsingamiðlunin getur þannig gert fólki kleift að gera ráðstafanir sé þess þörf.“*

Þann 29. nóvember 2012 óskaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið eftir tillögum Umhverfisstofnunar um hvaða viðmið skuli styðjast við í þeim tilgangi að afmarka hvað teljist skaðleg eða hættuleg frávik í umhverfismálum þar sem að stjórnvöldum sé skylt að hafa frumkvæði af upplýsinggjöf um slík frávik. Umhverfisstofnun svaraði erindinu með bréfi dags. 6. mars 2013 en tók fram að stofnunin teldi að svo stöddu ekki tímabært að

flokka öll efni og mengunarmörk, til að setja sem viðmið, heldur að skoða yrði hvaða mörk séu í starfsleyfum fyrirtækja og í reglugerðum um hvenær stjórnvöld skuli hafa frumkvæði að upplýsingagjöf þegar farið er visst umfram þau mörk. Þá benti stofnunin á að ljóst væri að með þessum tillögum væri ekki búið að fara yfir alla þá umhverfispætti sem til greina koma og að mikla vinnu þyrfti að leggja til við kortlagningu þeirra fjölmörgu þátta sem inn í þessi viðmið koma auk þess sem stofnunin lýsti sig tilbúna til að koma að nánari útfærslu á þeim hugmyndum sem lagðar voru fram.

Enn sem komið er hefur ekki borist svar við tillögunum og engin reglugerð hefur verið sett um viðmið vegna frumkvæðiskyldu stjórnvalda varðandi skyldur um almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál.

Að framansögðu telur Umhverfisstofnun mjög brýnt að sett verði viðmið um það hvaða frávík það séu sem falla undir frumkvæðisskyldu þegar ástæða er til að ætla að frávík vegna mengandi efna í umhverfi geti haft í för með sér hættu eða skaðaleg áhrif á umhverfi og heilsu fólks eða dýra.

Í þessu samhengi telur Umhverfisstofnun rétt að benda á að ýmsar stofnanir geta fallið undir skylduna um almenna miðlun upplýsinga um umhverfismál, enda er skilgreining hugtaksins umhverfismál víðtæk. Sem dæmi má nefna heilbrigðisnefndir, Matvælastofnun og Vinnueftirlit Ríkisins.

### **Málshraði og málsmeðferð**

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga nr. 23/2003 skal stjórnvald taka ákvörðun um hvort það verður við beiðni um aðgang að upplýsingum svo fljótt sem verða má en hafi beiðnin ekki verið afgreidd innan 15 virkra daga frá móttöku hennar skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Þá er heimilt að kæra afgreiðslu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál hafi beiðni um aðgang að upplýsingum ekki verið afgreidd 60 dögum eftir að hún barst stjórnvaldi.

Málshraði samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012 er sjö dagar frá móttöku beiðni sbr. 1. mgr. 17. gr. en lögin innihalda ekki sérstaka kærueheimild vegna dráttar á málsmeðferð líkt og 2. mgr. 12. gr. laga nr. 23/2003. Með frumvarpinu er málsmeðferðartími vegna beiðna um aðgang að upplýsingum um umhverfismál því stytur um helming og sérstök kærueheimild vegna dráttar á málsmeðferð fellur brott.

Í upplýsingastefnu Umhverfisstofnunar kemur líkt og áður segir fram að stofnunin leitist við að miðla meira heldur en minna og að starfsmenn stofnunarinnar leggi sig fram um að finna upplýsingar fyrir þá sem óska eftir þeim. Nákvæmar tölur um málsmeðferðartíma vegna upplýsingabeiðna liggur ekki fyrir að svo stöddu, en meðal svartími almennra fyrirspurna er innan við tveir dagar. Þrátt fyrir að tölur liggja ekki fyrir þá er það mat starfsmanna Umhverfisstofnunar að beiðnum um aðgang að upplýsingum hafi fækkað á undanförunum árum sem líklega má rekja til frumkvæðisskyldunnar og þess að mikið magn upplýsinga er aðgengilegt á vefsíðu stofnunarinnar.

Að framansögðu telur Umhverfisstofnun það jákvætt að málsmeðferðartíminn verði stytur og gerir ekki ráð fyrir að það muni hafa teljandi áhrif, enda málsmeðferðartími nú þegar styttri en 7 dagar.

### **Ákvæði um innleiðingu EES-gerða**

Lög nr. 23/2006 eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/4/EB frá 28. janúar 2003 um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/313/EBE, sem tekin var inn í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 123/2003 hinn 26. september 2003.

Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um að VII. kafli um aðgang að upplýsingum um umhverfismál sé til innleiðingar á framangreindri tilskipun. Umhverfisstofnun telur að slíkt ákvæði sé til þess fallið að auka gagnsæi og leggur til að því verði bætt við frumvarpið.

### **Breytingar á öðrum lögum**

Með 20. gr. frumvarpsins er ýmsum lögum breytt vegna þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér. Ekki virðist þó hafa verið farið yfir lagasafnið með hliðsjón af tilvísunum annarra laga til laga nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál.

Vísað er til laganna í að minnsta kosti 7 eftirfarandi lagaákvæðum.

1. 52. gr. efnalaga nr. 61/2013 kveður á um að til að tryggja yfirsýn og framkvæmd laganna og reglugerð settra samkvæmt þeim skuli Umhverfisstofnun útbúa eftirlitsáætlun til þriggja ára og að ákvæði upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál taki ekki til eftirlitsáætlunar fyrr en að loknum gildistíma hennar. Nái frumvarpið fram að ganga telur Umhverfisstofnun að fella ætti út tilvísun til laga um upplýsingarétt um umhverfismál.
2. Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 44/2011 segir að aðgangur að þjónustu í tengslum við landupplýsingagátt skuli opinn öllum með þeim takmörkunum á upplýsingarétti sem greinir í 6. gr. laga um upplýsingarétt um upplýsingamál. Nái frumvarpið fram að ganga þyrfti að lagfæra ákvæðið með tilvísun til upplýsingalaga.
3. Í 2. mgr. 37. gr. laga nr. 70/2012 um loftslagmál er kveðið á um að um aðgang að öðrum upplýsingum sem varða úthlutun stjórnvalda á losunarheimildum samkvæmt lögum, þar á meðal skýrslum um losun gróðurhúsalofttegunda sem aðilar sem heyra undir gildissvið laganna fari eftir lögum um upplýsingarétt um umhverfismál. Nái frumvarpið fram að ganga telur Umhverfisstofnun að lagfæra þurfi ákvæðið með tilvísun til upplýsingalaga.
4. Í 2. mgr. 28. gr. laga nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs er kveðið á um að ákvæði upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál taki ekki til eftirlitsáætlunar fyrr en að loknum gildistíma hennar. Nái frumvarpið fram að ganga telur Umhverfisstofnun að fella ætti brott tilvísun til laga um upplýsingarétt að umhverfismálum.
5. Í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga er vísað til ákvæða laga um upplýsingarétt um umhverfismál.
6. Í 26. laga nr. 36/2011 um stjórn vatnamála segir að um aðgang að upplýsingum og gögnum sem liggja til grundvallar áætlunum samkvæmt lögum fari samkvæmt lögum um upplýsingarétt um umhverfismál og upplýsingalögum nr. 50/1996. Umhverfisstofnun telur að lagfæra þurfi ákvæðið með tilvísun til upplýsingalaga án þess að vísa til númers laganna.
7. Í 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er vísað til laga um upplýsingarétt um umhverfismál auk upplýsingalaga o.fl. Fella ætti brott tilvísun til laga sem lagt er til að falli brott.

Umhverfisstofnun er reiðubúin til að senda fulltrúa á fund nefndarinnar sé þess óskað.



Kristín Linda Árnadóttir  
forstjóri

Virðingarfyllst



Gísli Rúnar Gíslason  
lögfræðingur



Alþingi

Kirkjustræti  
150 Reykjavík

Reykjavík 29. apríl 2019

Tilv. 1904114/0.7.3

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum nr. 140/2012, 780. mál - þingskjal 1240**

Vísað er í tölvubréf frá nefndasviði Alþingis dags. 11. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn Þjóðskjalasafns Íslands um frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum nr. 140/2012. Þjóðskjalasafn vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, sem eru þær sömu og safnið sendi forsætisráðuneytinu í bréfi dags. 24. janúar sl. í umsögn um frumvarpsdrögin á fyrri stigum.

Aðgengi að opinberum gögnum byggir í stórum dráttum á tveimur lagabálkum, þ.e. upplýsingalögum nr. 140/2012 sem gilda um aðgengi að upplýsingum sem eru yngri en 30 ára, sbr. 4. mgr. 4. gr. laganna, og lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn sem gilda um aðgengi að upplýsingum sem eru eldri en 30 ára, sbr. 1. mgr. 25. gr. laganna. Í frumvarpi um breytingu á upplýsingalögum er gert ráð fyrir að Alþingi og stofnanir þess, eftir því sem nánar er afmarkað í lögum um þingsköp Alþingis og reglum sem forsætisnefnd Alþingis setur á grundvelli þeirra, ásamt dómstólum og dómstólasýslunni falli undir lög. Það tryggir almennan rétt til upplýsinga þessara aðila sem eru 30 ára og yngri, með þeim takmörkunum sem fram koma í frumvarpinu. Þessi aukni aðgangur er mikilvæg réttarbót.

Þjóðskjalasafn Íslands vekur athygli á að aðgengi að og varðveisla á skjölum Alþingis og umboðsmanns Alþingis, sem eru 30 ára og eldri, er ekki tryggð í lögum. Þegar lög um opinber skjalasöfn voru sett árið 2014 ákvað löggjafinn að þau lög skyldu ekki ná til Alþingis og umboðsmann Alþingis sbr. 3. mgr. 14. gr. laganna. Af ákvæðinu leiðir að Alþingi og umboðsmaður Alþingis eru hvorki skyldug að afhenda skjöl sín til varðveislu til Þjóðskjalasafns Íslands né að fylgja reglum sem settar eru á grundvelli laganna um skjalavörslu og skjalastjórn. Var þetta breyting frá þágildandi lögum nr. 66/1985 um Þjóðskjalasafn Íslands. Vegna þessa eru engin lög sem gilda um aðgengi og varðveislu að skjölum Alþingis. Hins vegar falla dómstólar og dómstólasýslan undir lög um opinber skjalasöfn sbr. 2. og 3. tölul. 14. gr. laganna og þannig er varðveisla og aðgengi að upplýsingum þessara aðila tryggð með lögum.

Samkvæmt frumvarpi um breytingu á upplýsingalögum mun 4. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: „Lög þessi gilda um aðgang að gögnum í 30 ár frá því að þau urðu til. Er þá miðað við síðustu innfærslu eða síðasta bréf afgreidds máls. Frá þeim tíma fer um aðgang samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn.“ Af ákvæðinu má skilja að um aðgengi að gögnum sem eru 30 ára eldri, hjá öllum þeim aðilum sem falla undir upplýsingalög, gildi lög um opinber skjalasöfn en svo er ekki samanber ofangreint.

Mikilvægt er að aðgengi og varðveisla að gögnum Alþingis og stofnana þess sé tryggð óháð aldri þeirra. Á það benti Þjóðskjalasafn Íslands m.a. í umsögn dags. 20. febrúar 2014 um frumvarp sem varð að lögum um opinber skjalasöfn. Taldi safnið að einfaldast væri að Alþingi yrði áfram afhendingarskylt til Þjóðskjalasafns en ef það væri ekki viðunandi væri eðlilegt að setja sérstök lög um skjalasafn Alþingis og undirstofnana þess. Þessi athugasemd á enn við og telur Þjóðskjalasafn að tilefni sé til að skoða þessi mál að nýju samhliða breytingum á upplýsingalögum.

Virðingarfyllst,



Hrefna Róbertsdóttir  
Þjóðskjalavörður