

Frumvarp til laga
um upplýsingarétt um
umhverfismál

Fyrirlestur fyrir umhverfisnefnd
21. Nóvember 2005
Páll Hreinsson lagaprófessor

Markmið frumvarpsins

- Að innleiða tilskipun 2003/4/EB frá 28. janúar 2003 um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/313/EB.
- Tilskipunin var tekin inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 123/2003 hinn 26. september 2003.

Markmið tilskipunar 2003/4/EB

- Tilskipunin hefur það að markmiði að innleiða fyrstu stoð Árórsarsamningsins í löggjöf bandalagsins, sbr. 5. tölul. formálsorða hennar, en sá hluti samningsins lýtur að almennum aðgangi að upplýsingum um umhverfismál.

(1) Helsti munurinn á tilskipun 2003/4/EB og tilskipun 90/313/EB

- Rýmkuð hefur verið skilgreiningin á því hvaða upplýsingar teljast til „upplýsinga um umhverfismál“.
- Tilskipunin tekur til fleiri aðila, þ.e. ekki bara stjórnvalda í hefðbundnum skilningi, heldur einnig til fyrirtækja sem rækja opinbert hlutverk að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
- Rétturinn til aðgangs að upplýsingum tekur ekki aðeins til upplýsinga sem eru í vörslum stjórnvalda heldur einnig til upplýsinga sem eru geymdar fyrir þeirra hönd af öðrum aðilum.

(2) Helsti munurinn á tilskipun 2003/4/EB og tilskipun 90/313/EB

- Helstu takmarkanir á aðgangi almennings að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið eru felldar niður.
- Meginreglan er sú að stjórnvöld skulu gera upplýsingar um umhverfismál aðgengilegar á því formi eða með því sniði sem umsækjandi fer fram á.

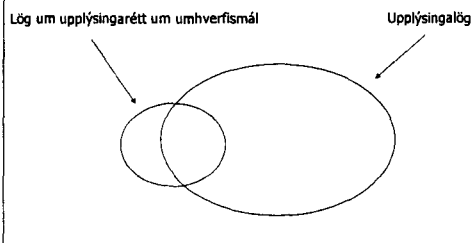
(1) Samanburður á frumvarpinu og upplýsingalögum nr. 50/1996

- Ákvæði frumvarpsins taka ekki bara til upplýsinga í gögnum mála eins og upplýsingalögin heldur einnig til upplýsinga um umhverfismál í skráum og gagnagrunnum.
- Frumvarpið hefur að því leyti víðtækara gildissvið heldur en upplýsingalögin að þrátt fyrir ákvæði 5. gr. og 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga og 3. tölul. 6. gr. frumvarpsins á almennigur almennt rétt á að fá aðgang að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið.
- Frumvarpið hefur víðtækara gildissvið heldur en upplýsingalögin að því er varðar skilgreiningu á því til hvaða stjórnvalda frumvarpið tekur.

(2) Samanburður á frumvarpinu og upplýsingalögum nr. 50/1996

Frumvarpið hefur takmarkaðra gildissvið heldur en upplýsingalögin því það tekur aðeins til upplýsinga um umhverfismál, sbr. skilgreiningu þess hugtaks í 3. gr. frumvarpsins. Þá kemur fram ein undanþága frá upplýsingarétti í 3. tölul. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins sem ekki er að finna í upplýsingalögunum.

Samanburður á gildissviði upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál



Markmið laganna – 1. gr.

- Markmið laga þessara er að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál.

(1) Skilgreining á stjórnvöldum sem falla undir lögin – 2. gr.

- öll stjórnvöld sem falla undir gildissvið upplýsingalaga,
- lögaðila sem hefur verið falið opinbert hlutverk eða veitir almenningi opinbera þjónustu sem varðar umhverfið á grundvelli laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða samnings við stjórnvöld sem falla undir 1. tölul.

(2) Skilgreining á stjórnvöldum sem falla undir lögin – 2. gr.

- Lögaðilar sem gegna opinberu hlutverki eða veita opinbera þjónustu sem varðar umhverfið og lúta stjórn þeirra stjórnvalda sem falla undir 1. tölul. Lögaðili er talinn lúta opinberri stjórn í þessum skilningi þegar stjórnvöld skv. 1. tölul. tilnefna meira en helming stjórnarmanna í stjórn lögaðilans eða hafa á annan hátt virk yfirráð yfir honum.

(3) Skilgreining á stjórnvöldum sem falla undir lögin – 2. gr.

- Einvörðungu upplýsingar, sem til verða eða aflað er í tilefni af hinu opinbera hlutverki eða þjónustu þeirra, sem ákvæði 2. og 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. taka til, falla undir lögin.
- Lögin gilda ekki um Alþingi, umboðsmann Alþingis, Ríkisendurskoðun eða dómstóla.

(1) Skilgreining á upplýsingum um umhverfismál 3. gr.

- Með upplýsingum um umhverfismál er átt við hvers kyns upplýsingar í rituðu, sjónrænu, heyrnlegu, rafrænu eða einhverju efnislegu formi um:
 - ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmsloft og lofthjúp, vatn, jarðveg, land, landslag og náttúruminjar, þ.m.t. votlendi og strand- og hafsvæði, líffræðilega fjölbreytni og þætti hennar, þ.m.t. erfðabreyttar lífverur, og samspil milli þessara þátta,
 - þætti á borð við efni, orku, hávaða, geislun eða úrgang, þ.m.t. geislavirkan úrgang og losun hvers kyns efna og þátta út í umhverfið, sem hafa áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á þá þætti í umhverfinu sem um getur í 1. tölul.,

(2) Skilgreining á upplýsingum um umhverfismál 3. gr.

- Með upplýsingum um umhverfismál er átt við hvers kyns upplýsingar í rituðu, sjónrænu, heyrnlegu, rafrænu eða einhverju efnislegu formi um:
 - ráðstafanir í tengslum við stefnumótun, löggjöf, skipulags- og framkvæmdáætlanir og samninga á sviði umhverfismála sem hafa eða líklegt er að hafi áhrif á þá þætti sem um getur í 1. og 2. tölul., auk kostnaðar- og ábatagreiningar eða annars konar hagkvæmnigreiningar sem notaðar eru í tengslum við ákvarðanir um slíkar ráðstafanir,
 - ástandið að því er varðar heilbrigði manna og öryggi, þ.m.t. mengun matvæla, lífsskilyrði fólks, menningarmínjar og mannvirki að svo miklu leyti sem þau verða eða líklegt er að þau verði fyrir áhrifum vegna ástands þeirra umhverfisþátta sem um getur í 1. tölul. eða vegna þeirra atriða sem um getur í 2. tölul.

Gildissvið gagnvart öðrum lögum – 4. gr.

- Ákvæði annarra laga, sem heimila viðtækari aðgang að upplýsingum, halda gildi sínu.
- Almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarka ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögum þessum.
- Lög þessi gilda ekki um rannsókn eða saksókn í opinberu máli.
- Réttur til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál samkvæmt lögum þessum vikur fyrir lögvörðum réttindum samkvæmt höfundalögum.

Höfundaréttur – 4. mgr. 4. gr.

- Ákvæðið er byggt á e-lið 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2003/4/EB.
- Af ákvæði 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins leiðir að höfundalög ganga frammar reglum frumvarps þessa, verði það að lögum, rekist ákvæði þeirra á.

22. gr. a höfundalaga

- „Heimilt er að veita aðgang að skjölum eða öðrum gögnum mála samkvæmt stjórnsýslulögum, upplýsingalögum og öðrum lögum með því að afhenda ljósrit eða afrit af þeim þótt þau hafi að geyma verk er njóta verndar samkvæmt þessum lögum.
- Upplýsingaréttur samkvæmt 1. mgr. er þó háður því skilyrði að verkin verði ekki birt, eintök af þeim gerð, eintökum af þeim dreift eða þau nýtt með öðrum hætti nema með samþykki höfundar.
- Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að veita hinum skráða upplýsingar skv. 18. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.“

1.-2. mgr. 50. gr. höfundarlaga

- Sá sem framleiðir skrár, töflur, eyðublöð, gagnagrunn eða svipuð verk sem hafa að geyma umtalsvert safn upplýsinga eða eru árangur verulegrar fjárfestingar hefur einkarétt til eintakagerðar eða birtingar verks í heild eða að verulegum hluta. Endurtekinn og kærðbundinn útdráttur og/eða endurnýting óverulegs hluta af gagnagrunni er óheimil ef þær aðgerðir stríða gegn venjulegri nýtingu hans eða ganga með óeðlilegum hætti gegn réttmætum hagsmunum framleiðenda gagnagrunnsins.
- Einkaréttur til þeirrar sérstöku verndar sem kveðið er á um í grein þessari helst í 15 ár frá næstu áramótum eftir að verkið varð til. Ef verkið er birt innan greinds verndartímabils skal verndin þó haldast í 15 ár frá næstu áramótum eftir að gagnagrunnurinn telst birtur almenningi.

Samspil höfundarlaga og frumvarpsins (1)

- Höfundalög standa því ekki í vegi að veita megi aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem ekki eru háðar höfundarétti skv. 1. gr. höfundalaga eða lögvernd gagnagrunna skv. 50. gr. sömu laga.

Samspil höfundarlaga og frumvarpsins (2)

- Höfundalög standa því ekki í vegi að veita megi aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem háðar eru höfundarétti sé litið til eðli verksins skv. 1. gr. höfundalaga eða lögvernd gagnagrunna skv. 50. gr. sömu laga, falli verkið undir þau opinberu gögn, sem undanþegin eru höfundarétti skv. 9. gr. höfundalaga.

Samspil höfundarlaga og frumvarpsins (3)

- Höfundalög standa því ekki í vegi að veita megi aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem háðar eru höfundarétti skv. 1. gr. höfundalaga eða lögvernd gagnagrunna skv. 50. gr. sömu laga, heimili 22. gr. a höfundalaga afhendingu ljósrita eða afrita af verkinu.

Samspil höfundarlaga og frumvarpsins (4)

- Óheimilt er að afhenda ljósrit eða afrit af gögnum sem háðar eru höfundarétti skv. 1. gr. höfundalaga eða lögvernd gagnagrunna skv. 50. gr. sömu laga, falli verkin hvorki undir ákvæði 9. gr. eða 22. gr. a höfundalaga. Almennt væri hér um að ræða höfundaverk eða önnur lögvernduð verk, sem ekki lægu fyrir í gögnum stjórnsýslumáls eða í öðru máli. Um gæti verið að ræða höfundarverk sem lægi fyrir í skrá eða gagnagrunni, eins og t.d. kort og myndir af Íslandi sem Landmælingar Íslands hafa útbúið, sbr. 8. gr. laga nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð.

(1) Upplýsingaréttur almennings um umhverfismál, 5. gr.

- Stjórnvöldum þeim, sem falla undir 2. gr., er skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál með þeim takmörkunum sem greinir í 6. gr. laga þessara.
- Upplýsingarétturinn tekur bæði til gagna sem eru í vörslum stjórnvalds og gagna sem geymdar eru af öðrum aðila fyrir hönd þess.

(2) Upplýsingaréttur almennings um umhverfismál, 5. gr.

- Sá, sem setur fram slíka beiðni þarf ekki að tiltaka ástæður fyrir henni eða sýna fram á að hann hafi hagsmuna að gæta.
- Upplýsingarétturinn tekur einvörðungu til fyrirbyggjandi upplýsinga.
- Ekki er hægt að krefjast þess á grundvelli ákvæðisins að stjórnvöld afli upplýsinga eða taki þær sérstaklega saman til að geta látið þær í té.

(1) Takmarkanir á upplýsingarétti
6. gr.

- Réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál tekur ekki til:
 1. gagna sem undanþegin eru aðgangi skv. ákvæðum 4.- 6. gr. upplýsingalaga,
 2. efnis sem er í vinnslu eða ófullgerðra skjala eða gagna, en þá skal jafnframt upplýst hvenær ætla má að gögn verði fullgerð, eða
 3. upplýsinga sem sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu taka til.

(2) Takmarkanir á upplýsingarétti
6. gr.

- Ákvæði 2. tölul. er byggt á svipuðum sjónarmiðum og 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga en þar segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til vinnuskjala stjórnvalda. Sá er þó munurinn að ákvæði 2. tölul. er ekki bundið við að skjal sé ritað til eigin afnota. Þannig getur undantekningin tekið til skýrslna, skráa og gagnagrunna sem ætlunin er að verði almenningi aðgengileg eftir að þau hafa verið fullgerð eða vinnsla þeirra komin á ákvæðið stig.

(3) Takmarkanir á upplýsingarétti
6. gr.

- Sérstök þagnarskylduákvæði tilgreina þær upplýsingar sem þagnarskylda ríkir um.
- Tekið skal fram að sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu ganga einnig fram ákvæðum upplýsingalaga með gagnályktun frá 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Takmarkalaus upplýsingaréttur að tilteknum tíma liðnum - 7. gr.

- Veita skal aðgang að gögnum sem 1. tölul. 6. gr. tekur til eftir ákvæðum 8. gr. upplýsingalaga.
- Veita skal aðgang að gögnum sem 2. tölul. 6. gr. tekur til jafnskjótt og skjöl og gögn hafa verið fullgerð, nema önnur undantekningarákvæði taki jafnframt til þeirra.
- Veita skal aðgang að gögnum sem 3. tölul. 6. gr. tekur til þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til nema upplýsingarnar varði viðkvæma einkahagsmuni.

(1) Upplýsingar um mengandi losun út í umhverfið – 8. gr.

- Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. svo og 3. og 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga og 3. tölul. 6. gr. laga þessara á almenningur rétt á því að fá aðgang að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið.

(2) Upplýsingar um mengandi losun út í umhverfið – 8. gr.

- Hugtakið „mengandi losun“ er ekki skilgreint í tilskipun 2003/4/EB. Á því er byggt að undir hugtakið falli m.a. losun fastra og fljótandi efna svo og lofttegunda sem skaðað geta umhverfið.

(3) Upplýsingar um mengandi losun út í umhverfið – 8. gr.

- Af ákvæði 8. gr. frumvarpsins leiðir að ekki er heimilt að takmarka aðgang að upplýsingum um *mengandi losun út í umhverfið* enda þótt slíkar upplýsingar geti skaðað ímynd eða samkeppnisstöðu þess fyrirækis sem í hlut á. Ákvæði tilskipunar 2003/4/EB og frumvarps þessa er byggt á því að fyrirtæki eigi ekki réttmætra hagsmuna að gæta af því að halda slíkum upplýsingum leyndum þar sem þeir hagsmunir vegi þyngra að veita almenningi rétt til þess að fá aðgang að slíkum upplýsingum.

Aðgangur að hluta skjals – 9. gr.

- Ef ákvæði 6. gr. á aðeins við um hluta skjals skal veita almenningi aðgang að öðru efni skjalsins. Sama regla á við um önnur gögn.
- Ákvæði greinarinnar eru nánast samhljóða 7. gr. upplýsingalaga og er á því byggt að það verði skýrt á sambærilegan hátt. Ákvæði greinarinnar á sér að öðru leyti fyrirmynd í 4. tölul. 4. gr. tilskipunar 2003/4/EB, sbr. 17. tölul. formálsorða hennar.

Almenn miðlun upplýsinga um umhverfismál – 10. gr.

- Stjórnvöld, sem lög þessi taka til, skulu kappkosta að gera upplýsingar um umhverfismál aðgengilegar almenningi.
- Ákvæði 10. gr. er ætlað að innleiða 1.-2. mgr. 7. gr. tilskipunar 2003/4/EB, sbr. 21. tölul. formálsorða hennar. Vinna ber að því að stjórnvöld komi skipulagi á upplýsingar um umhverfismál, sem tengjast starfsemi þeirra, þannig að hægt sé að miðla þeim til almennings t.d. á heimasíðu hlutaðeigandi stjórnvalds.

Beiðni um aðgang að upplýsingum og málsmeðferð – 10. gr. – (1)

- Sá sem fer fram á aðgang að upplýsingum um umhverfismál á grundvelli 5. gr. laga þessara skal tilgreina þær upplýsingar sem hann óskar eftir að fá.
- Stjórnvald getur vísað frá beiðni ef tilgreining þeirra upplýsinga sem óskað er eftir aðgangi að er of óljós til að hægt sé að afgreiða beiðnina. Aður en til þess kemur ber að veita málsaðila leiðbeiningar þar um og gefa honum færi á að afmarka beiðni sína nánar.

Beiðni um aðgang að upplýsingum og málsmeðferð – 10. gr. – (2)

- Stjórnvald getur sett það skilyrði að beiðni um aðgang að upplýsingum sé skrifleg og komi fram á eyðublaði sem það leggur til.
- Þegar farið er fram á aðgang að upplýsingum í máli þar sem taka á eða tekin hefur verið stjórnvaldsákvörðun skal beiðni beint til þess stjórnvalds sem tekið hefur eða taka mun ákvörðun í málinu. Annars skal beiðni beint til þess stjórnvalds sem hefur upplýsingarnar í vörslum sínum.

Málshraði og málsmeðferð - 12. gr. – (1)

- Stjórnvald skal taka ákvörðun um hvort það verður við beiðni um aðgang að upplýsingum svo fljótt sem verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan 15 daga frá móttöku hennar skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.
- Hafi beiðni um aðgang að upplýsingum ekki verið afgreidd 60 dögum eftir að hún barst stjórnvaldi er aðila heimilt að kæra afgreiðsluna til úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem úrskurðar um upplýsingarétt hans.

**Málshraði og málsmeðferð -
12. gr. – (2)**

- Þegar erindi er afgreitt um aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem höfundaréttur tekur til, skal veita upplýsingar um nafn rétthafa liggi þær fyrir.
- Um málsmeðferð fer að öðru leyti eftir stjórnáslögum.

**Ljósrit eða afrit af gögnum 13.
gr. – (1)**

- Stjórnvöld skulu veita aðgang að upplýsingum um umhverfismál á því formi eða með því sniði sem þær eru varðveittar, nema að þær séu þegar aðgengilegar almenningi. Þegar upplýsingar eru varðveittar á rafrænuformi getur aðili valið á milli þess að fá þær á því formi eða útprentaðar á pappír.

**Ljósrit eða afrit af gögnum 13.
gr. – (2)**

- Þegar fjöldi skjala er mikill getur stjórnvald ákveðið að fela öðrum að sjá um ljósritun þeirra. Hið sama á við hafi stjórnvald ekki aðstöðu til að ljósrita skjöl. Þá skal aðili greiða þann kostnað sem hlýst af ljósritun skjalanna. Hið sama gildir um afrit af öðrum gögnum en skjölum eftir því sem við á.

*Ljósrit eða afrit af gögnum 13.
gr. – (3)*

- Umhverfisráðherra ákveður með gjaldskrá hvað greiða skuli fyrir ljósrit og afrit gagna sem veitt eru samkvæmt lögum þessum þannig að mætt sé þeim kostnaði sem af því hlýst. Ef fyrirsjáanlegt er að kostnaður af afritun eða ljósritun verði hærri en 10.000 kr. er heimilt að krefjast fyrirframgreiðslu.

*Rökstuðningur og tilkynning
ákvörðunar – 14. gr.*

- Ákvörðun stjórnvalds um að synja um aðgang að upplýsingum um umhverfismál, að hluta eða í heild, skal rökstudd og tilkynnt skriflega. Hið sama gildir ef synjað er um að láta í té ljósrit eða afrit af umbeðnum gögnum.

Kæruheimild – 15. gr.

- Heimilt er að bera synjun stjórnvalds um að veita aðgang að upplýsingum um umhverfismál samkvæmt lögum þessum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn. Hið sama gildir um synjun stjórnvalds um að láta í té ljósrit af skjölum eða afrit af öðrum gögnum.
- Um meðferð slíkra mála gilda ákvæði 14.-19. gr. upplýsingalaga.
