

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