



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 stjórnsýslu 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 réttlætjanlegt 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