

149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum, og öðrum lögum (útvíkkun gildissviðs upplýsingalaga o.fl.).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Í stað orðsins „stjórnvöldum“ í 3. tölul. 1. gr. kemur: opinberum aðilum.

2. gr.

Tvær nýjar málsgreinar bætast við 2. gr. laganna, og verða 4. og 5. mgr., svohljóðandi:

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 upplýsinga í vörslum 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.

Lög þessi taka til dómstóla og dómstólasýslunnar að frátöldum ákvæðum V.-VII. kafla laganna. Löggin gilda þó ekki um gögn í vörslum þeirra um meðferð einstakra dómsmála og endurrit úr dómabók, gerðabók og þingbók.

3. gr.

Í stað orðanna „lögum um Þjóðskjalasafn Íslands“ í 4. mgr. 4. gr. kemur: lögum um opinber skjalasöfn.

4. gr.

3. tölul. 6. gr. laganna orðast svo: bréfaskipta við sérfróða aðila í tengslum við réttarágreiningu eða til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað,

5. gr.

Nýr málslíður bætist við 1. mgr. 7. gr. laganna, svohljóðandi: Þá tekur upplýsingaréttur almennings ekki til gagna sem hafa að geyma upplýsingar um ráðgjöf forsætisráðuneytisins eða annars bærs aðila til stjórnvalda eða starfsmanna þeirra um túlkun siðareglna.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „lögaðilar skv. 2. og 3. gr.“ í 1. mgr. kemur: aðrir aðilar skv. I. kafla.

- b. 1. tölul. 2. mgr. orðast svo: gögn sem berast milli aðila sem falla undir gildissvið laganna skv. I. kafla þegar einn sinnir ritarastörfum eða sambærilegum störfum fyrir annan.
- c. Í stað orðsins „stjórnvöld“ í 2. tölul. 2. mgr. kemur: aðilar skv. I. kafla.
- d. Í stað orðsins „stjórnvalda“ í 3. tölul. 2. mgr. kemur: aðila skv. I. kafla.
- e. Orðið „stjórnvaldi“ í 2. tölul. 3. mgr. fellur brott.

7. gr.

2. málsl. 9. gr. laganna orðast svo: Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga virka fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

8. gr.

Í stað orðanna „laga um Þjóðskjalasafn Íslands“ í 2. mgr. 12. gr. kemur: laga um opinber skjalasöfn.

9. gr.

Fimm nýir málsliðir bætast við 2. mgr. 13. gr. laganna, svohljóðandi: Ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands skulu birta upplýsingar úr málaskráum sínum með rafrænum hætti. Að lágmarki ber að birta skrá yfir mál sem eru til meðferðar í ráðuneyti í tilefni af innsendu eða útsendu erindi þar sem tilgreint er málsnúmer og heiti máls. Upplýsingarnar ber að birta eigi síðar en í næsta mánuði eftir að mál er stofnað. Þá er heimilt að birta lista yfir málgögn og gera gögnin sjálf aðgengileg með rafrænum hætti. Í öllum tilvikum skal þess gætt að birting gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum.

10. gr.

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein, 13. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Ráðgjafi um upplýsingarétt almennings.

Af hálfu stjórnvalda skal starfa ráðgjafi um upplýsingarétt almennings sem hefur það hlutverk að stuðla að bættri upplýsingagjöf hins opinbera.

Hlutverk sitt rækir hann meðal annars með því að:

1. Leiðbeina einstaklingum, félagasamtökum, fjölmiðlum, lögaðilum og öðrum sem til hans leita um framsetningu beiðni um aðgang að gögnum, hvert henni skal beint og önnur atriði sbr. IV. kafla laganna.
2. Vera stjórnvöldum og öðrum aðilum skv. I. kafla til ráðgjafar um meðferð beiðni um aðgang að gögnum og töku ákvörðunar um rétt beiðanda til aðgangs.
3. Fylgjast með því hvernig opinberir aðilar rækja skyldur sínar til að veita almenningi aðgang að upplýsingum, hvort sem er samkvæmt beiðnum eða að eigin frumkvæði sbr. 13. gr. laganna, og koma tillögum að úrbótum á framfæri þar sem við á.
4. Fylgjast með rannsóknum og þróun á sviði upplýsingaréttar almennings og koma upplýsingum á framfæri við stjórnvöld.

Ráðgjafi um upplýsingarétt almennings skal hafa menntun og þekkingu sem nýtist í starfi. Forsætisráðuneytið sér ráðgjafa um upplýsingarétt almennings fyrir starfsaðstöðu en hann er í ráðgjöf sinni óháður fyrirmælum frá ráðherra og öðrum.

Þeim sem falla undir gildissvið laganna skv. I. kafla er óháð þagnarskyldu skylt að veita ráðgjafa um upplýsingarétt almennings aðgang að gögnum í trúnaði sem hann telur nauðsynleg til að sinna hlutverki sínu skv. 1. og 2. mgr. Ráðgjafa um upplýsingarétt

almennings er óheimilt að skýra frá atriðum sem hann verður áskynja um í starfi sínu og leynt eiga að fara. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

11. gr.

Orðið „stjórnvaldi“ í 3. mgr. 15. gr. fellur brott.

12. gr.

Í stað orðanna „laga um Þjóðskjalasafn Íslands“ í 3. mgr. 16. gr. kemur: laga um opinber skjalasöfn.

13. gr.

Ný málsgrein bætist við 17. gr. laganna, og verður 3. mgr., 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.

14. gr.

Orðið „stjórnvalds“ í 1. mgr. 20. gr. fellur brott.

15. gr.

1. mgr. 23. gr. laganna orðast svo: Úrskurðarnefnd um upplýsingamál skal að jafnaði birta úrskurð þeim sem fór fram á aðgang að gögnum og þeim sem kæra beindist að innan 150 daga frá móttöku hennar.

16. gr.

Í stað orðanna „laga um Þjóðskjalasafn Íslands“ í 26. gr. kemur: laga um opinber skjalasöfn.

17. gr.

2. másl. 2. mgr. 27. gr. orðast svo: „Hið sama á við um aðra aðila skv. I. kafla að því leyti sem lög þessi taka til starfa þeirra.

18. gr.

Á eftir VI. kafla laganna kemur nýr kafli, VII. kafli, **Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál.**, með fimm nýjum greinum, 28.-32. gr., ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (28. gr.)

Markmið.

Markmið þessa kafla er að:

1. tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál sem opinberir aðilar hafa yfir að ráða eða eru geymdar fyrir þeirra hönd,
2. treysta rétt fólks til að búa við heilsusamleg skilyrði og varðveita lífsgæði sín á grundvelli upplýsinga,
3. stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál,
4. tryggja rétt almennings til þess að fá upplýsingar um umhverfismál,
5. kveða á um frumkvæðisskyldu opinberra aðila til þess að veita upplýsingar um umhverfismál.

b. (29. gr.)

Skilgreining á upplýsingum um umhverfismál.

Með upplýsingum um umhverfismál er átt við hvers kyns upplýsingar í rituðu, sjónrænu, heyrnlegu, rafrænu eða einhverju efnislegu formi um:

1. ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmslofts og lofthjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, þ.m.t. votlendis og strand- og hafsvæða, líffræðilegrar fjölbreytni og þátta hennar, þ.m.t. erfðabreyttra lífvera, og samspil milli þessara þátta,
2. 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.,
3. ráðstafanir í tengslum við stefnumótun, löggjöf, skipulags- og framkvæmdaáætlanir 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 notuð er í tengslum við ákvarðanir um slíkar ráðstafanir,
4. ástandið að því er varðar heilbrigði manna og öryggi, þ.m.t. mengun í fæðukeðjunni, lífsskilyrði fólks, menningarminjar 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.

c. (30. gr.)

Upplýsingaréttur almennings um umhverfismál.

Um rétt almennings til aðgangs að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál fer samkvæmt ákvæðum II.-V. kafla laga þessara, sbr. þó 31. gr.

d. (31. gr.)

Upplýsingar um mengandi losun út í umhverfið.

Þrátt fyrir ákvæði 6.-10. gr. og sérstök lagaákvæði um þagnarskyldu á almenningur rétt á því að fá aðgang að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið.

e. (32. gr.)

Almenn miðlun upplýsinga um umhverfismál.

Stjórnvöld skulu vinna að því að gera upplýsingar um umhverfismál aðgengilegar almenningi, sbr. 13. gr. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari ákvæði um miðlun slíkra upplýsinga.

Stjórnvöldum er ævinlega skylt að hafa frumkvæði að upplýsingagjöf sé ástæða til að ætla að frávik vegna mengandi efna í umhverfi geti haft í för með sér hættu eða skaðleg áhrif á umhverfi eða heilsu fólks eða dýra. Ráðherra er heimilt að afmarka nánar í reglugerð hvað teljist skaðleg eða hættuleg frávik.

19. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast 9. gr. gildi þann 1. janúar 2021 og tekur til mála sem stofnuð eru í málaskrár ráðuneyta eftir það tímamark.

20. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um upplýsingarétt um umhverfismál, nr. 23/2006*: Lögin falla brott.
2. *Lög um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952*: Í stað orðanna „upplýsingalögum, nr. 50/1996“ í 3. mgr. 7. gr. laganna kemur: upplýsingalögum.
3. *Lög um háskóla, nr. 63/2006*: 4. málsl. 25. gr. laganna orðast svo: Um skjöl háskóla fer að lögum um opinber skjalasöfn.
4. *Lög um rétt nefndar samkvæmt ályktun Alþingis til aðgangs að opinberum gögnum um öryggismál, nr. 127/2006*: 4. mgr. 1. gr. laganna orðast svo: Upplýsingalög gilda ekki um störf nefndarinnar.
5. *Lög um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn, nr. 26/2007*: Í stað orðanna „Upplýsingalög, nr. 50/1996“ í 6. gr. laganna kemur: Upplýsingalög.
6. *Lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007*:
 - a. 3. mgr. 12. gr. laganna orðast svo: Ákvæði laga um skilaskyldu til Þjóðskjalasafns, sbr. lög um opinber skjalasöfn, gilda ekki um trúnaðargögn til hagskýrslugerðar og þeim skal ekki komið fyrir til geymslu þar.
 - b. Orðin „2. mgr. 26. gr.“ í ákvæði III til bráðabirgða falla brott.
7. *Lög um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008*:
 - a. Í stað orðanna „upplýsingalaga, nr. 50/1996“ í 2. mgr. 17. gr. laganna kemur: upplýsingalaga.
 - b. Í stað orðanna „9. gr. upplýsingalaga“ í 3. mgr. 17. gr. laganna kemur: III. kafla upplýsingalaga.
8. *Lög um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja, nr. 75/2009*: Í stað orðanna „upplýsingalög, nr. 50/1996“ í 5. mgr. 2. gr. kemur: upplýsingalög.
9. *Lög um sanngirnishætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007, nr. 47/2010*: 3. mgr. 12. gr. laganna orðast svo: Upplýsingalög gilda ekki um gögn úrskurðarnefndar um sanngirnishætur. Gögnin skulu gerð aðgengileg að þeim tíma liðnum sem getur í lögum um opinber skjalasöfn.
10. *Lög um stjórn vatnamála, nr. 36/2011*: 26 gr. laganna orðast svo: Um aðgang að upplýsingum og gögnum sem liggja til grundvallar áætlunum samkvæmt lögum þessum fer samkvæmt upplýsingalögum.
11. *Lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011*: Í stað orðanna „14. gr. upplýsingalaga“ í 3. mgr. 14. gr. kemur: III. kafla upplýsingalaga.
12. *Lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013*: 2. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: Upplýsingalög gilda um starfsemi Ríkisútvarpsins.
13. *Lög um vísindarannsóknir á heilbrigðisviði, nr. 44/2014*: Í stað orðanna „lögum um Þjóðskjalasafn Íslands“ í 4. mgr. 7. gr. laganna kemur: lögum um opinber skjalasöfn.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Þann 16. mars 2018 skipaði forsætisráðherra nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, sem var m.a. falið að fara yfir gildandi upplýsingalög í ljósi þróunar á alþjóðavettvangi og framkvæmdar laganna og meta hvort þörf væri á lagabreytingum. Í því sambandi skyldi nefndin kanna hvort fullgilding sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum kalli á lagabreytingar hér á landi. Þá var nefndinni falið að leggja mat á erindi sem forsætisráðuneytinu hafa borist á undanförunum árum varðandi endurskoðun laganna og önnur atriði sem sérstaklega hefur reynt á í framkvæmd.

Frumvarp þetta er afrakstur nefndarstarfsins, en nefndina skipuðu Eiríkur Jónsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, formaður, Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, varaformaður, Birgitta Jónsdóttir, stjórnarformaður International Modern Media Institute (IMMI), Hjálmar Jónsson, formaður Bláðamannafélags Íslands, Sigríður Rut Júlíusdóttir, lögmaður, Elísabet Gísladóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu, Þröstur Freyr Gylfason, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Þorgeir Ólafsson, sérfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu (upphaflega Elísabet Pétursdóttir, lögfræðingur í sama ráðuneyti). Með nefndinni starfaði Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingur í forsætisráðuneyti.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012 sem hafa það markmið að styrkja upplýsingarétt almennings. Helsta breytingin sem lögð er til er að gildissvið upplýsingalaga verði víkkað út þannig að handhöfum löggjafar- og dómsvalds verði að meginstefnu skylt að fylgja sömu efnisreglum og handhafar framkvæmdarvalds við ákvarðanir um rétt almennings til aðgangs að gögnum í vörslum þeirra. Jafnframt er það markmið frumvarpsins að kveða skýrar á um skyldu ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands til birtingar upplýsinga úr málaskráum sínum að eigin frumkvæði. Sérstakur ráðgjafi starfi fyrir hönd stjórnvalda með það markmið að auka veg upplýsingaréttar almennings. Þá er lagt til að búið verði þannig um hnútana að æðstu handhafar ríkisvalds 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 réttarágreining. Loks hefur frumvarpið að geyma tillögur að breytingum sem lúta frekar að formreglum en efnisreglum á sviðinu. Lagt er til að lög um upplýsingarétt um umhverfismál falli brott en við upplýsingalög bætist sérstakur kafli um meðferð slíkra mála. Þá er lagt til að sett verði strangari tímamörk á afgreiðslu beiðna um aðgang að upplýsingum og við málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál, auk þess sem ýmsar tilvísanir annarra laga til upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn verði uppfærðar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ein ríkasta krafa almennings í lýðræðissamfélögum heimsins undanfarna áratugi er um aukið gagnsæi um málefni hins opinbera, þ.e. að almenningur hafi ríkan aðgang að gögnum sem nauðsynleg eru til að fylgjast með störfum opinberra aðila, sjá hvernig ákvarðanir eru teknar og stefnur mótaðar og á hvaða forsendum. Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu er því lýst hvernig vítahringur vantrausts getur myndast þegar sú skoðun er algeng að starfsfólk stjórnsýslu hindri slíka upplýsingagjöf eða leggi sig ekki fram um að svara og leiðbeina fyrirspyrjendum. Við þær aðstæður getur tortryggni orðið svo megn að upplýsingar sem veittar eru verða uppspretta enn frekari tortryggni, sem leiðir aftur til þess að stjórnvöld óttast afleiðingar upplýsingagjafar. Í skýrslunni er tekið fram að æðstu stjórnendur hafi lykilhlutverki að gegna til að rjúfa vítahringinn en einnig má vera ljóst að skýrar og fyrirjáanlegar lagareglur um upplýsingagjöf hins opinbera er forsenda þess að traust geti ríkt um hana.

Upplýsingalög voru endurskoðuð með lögum nr. 140/2012, meðal annars með vísan til þess að nýjar aðstæður í samfélaginu hefðu kallað á aukinn upplýsingarétt almennings. Meginmarkmið frumvarps þessa er eins og áður segir að víkka gildissvið laganna út en jafnframt að skerpa á nokkrum grundvallaratriðum upplýsingaréttarins, þar á meðal varðandi frumkvæðisbirtingu upplýsinga úr málaskráum ráðuneyta og málshraðareglu við meðferð beiðna um aðgang að upplýsingum.

Í samræmi við skipunarbréf nefndar um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis koma tillögur í frumvarpi þessu úr ýmsum áttum en eiga það almennt sammerkt að vera að mati nefndarinnar nauðsynlegar til að efla og afmarka með skýrari hætti rétt almennings til upplýsinga. Sú hugmynd að víkka gildissvið upplýsingaréttarins út og láta hann ná yfir handhafa allra þriggja greina ríkisvaldsins birtist til að mynda í sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum frá 2009, þar sem fram kemur að hugtakið stjórnvöld vísi til handhafa löggjafarvalds og dómsvalds að því leyti sem þeir hafi með höndum stjórnýslu samkvæmt landslögum.

Ýmsar tillögur frumvarpsins eiga rætur að rekja til ábendinga sem fram hafa komið á undanfönum árum um það sem betur má fara á sviðinu. Nokkrar slíkar ábendingar voru teknar saman í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnýslu frá september 2018. Þar er meðal annars lagt til að í upplýsingalögum verði mælt fyrir um hámarkstíma á afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum, bætt verði við heimild til að virða trúnað um ráðleggingar bærra aðila til opinberra starfsmanna um siðareglur og skyld efni og lög um upplýsingarétt um umhverfismál verði felld brott og ákvæðum um efnið bætt við upplýsingalög eftir því sem þurfa þyki. Þá kemur fram í skýrslunni að afgreiðslutími úrskurðarnefndar um upplýsingamál sé of langur til að hún gegni nægjanlega virku hlutverki við að snúa við efnislega röngum ákvörðunum um upplýsingarétt almennings. Einnig er bent á að þörf sé á því að samræma upplýsingagjöf ráðuneyta og stofnana, þar á meðal upplýsingagjöf að frumkvæði stjórnvalda. Loks hafa forsætisráðuneytinu borist ábendingar Sambands íslenskra sveitarfélaga um orðalag ákvæðis upplýsingalaga um undanþágu varðandi gögn um bréfaskipti opinberra aðila við sérfróða vegna réttarágreinings. Í frumvarpinu eru gerðar tillögur um útfærslu allra framangreindra ábendinga.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Gildissvið upplýsingaréttar almennings.

Allt frá gildistöku fyrstu upplýsingalaganna á Íslandi þann 1. janúar 1997 hefur gildissvið upplýsingaréttarins fyrst og fremst miðast við starfsemi stjórnvalda, þ.e. handhafa framkvæmdarvalds, með það að markmiði að tryggja opna og gegnsæja stjórnýslu og aðgang almennings að upplýsingum um ráðstöfun opinbers fjárs. Við endurskoðun upplýsingalaga með lögum nr. 140/2012 var gildissviðið þó víkkað út þannig að þau gætu tryggt almenningi aðgang að gögnum í vörslum einkaréttarlegra lögaðila sem eru að meirihluta í opinberri eigu og einkaaðila að því marki sem þeim hefur verið falið að fara með opinber verkefni. Með frumvarpi þessu er lagt til að tekið verði annað skref í átt að því að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um stjórnýslu hins opinbera með því að fella stóran hluta af starfsemi handhafa löggjafar- og dómsvalds undir lögin. Markmið frumvarpsins að þessu leyti er að almenningur geti byggt rétt til aðgangs að upplýsingum um stjórnýslu allra þriggja greina ríkisvaldsins á skýrum og fyrirjábanlegum lagaákvæðum og rétturinn til aðgangs ráðist síður af geðþótta valdhafa hverju sinni.

Þann 18. júní 2009 var sáttmáli Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum (e. Council of Europe Convention on Access to Official Documents) opnaður fyrir undirritun en

Ísland hefur ekki fullgilt hann. Sáttmálinn tekur gildi eftir að tíu ríki hafa fullgilt hann en þau eru nú í dag. Samkvæmt sáttmálanum skal upplýsingaréttur almennings ná til handhafa löggjafarvalds og dómvalds að því leyti sem þeir hafa með höndum stjórnsýslu en aðildarríkjunum er frjálst að kveða á um að almenningur eigi rétt til aðgangs að upplýsingum um aðra starfsemi þeirra. Sú breyting sem lögð er til í 1. gr. frumvarpsins er þannig forsenda þess að íslensk stjórnvöld geti fullgilt sáttmálan en Svíþjóð, Noregur og Finnland eru meðal þeirra nú aðildarríkja Evrópuráðsins sem það hafa gert. Í samræmi við það taka reglur upplýsingalaga í þessum ríkjum til þeirrar starfsemi handhafa löggjafar- og dómvalds sem felur í sér stjórnsýslu. Af Norðurlöndunum er það því einungis í Danmörku og á Íslandi sem upplýsingalög taka eingöngu til handhafa framkvæmdarvalds.

Sú útfærsla sem lögð er til í frumvarpinu miðar við að efnisreglur upplýsingaréttarins, eins og þær birtast í I.-III. kafla upplýsingalaga, taki til gagna í vörslum Alþingis, dómstóla og dómstólasýslunnar, að því frátöldu að lögini veiti almenningi ekki rétt til aðgangs að gögnum einstakra dómsmála sem eru eða hafa verið til meðferðar í dómskerfinu. Frumvarpið byggir þannig á þeirri hugsun að upplýsingaréttur almennings sé víkkaður út yfir þá starfsemi handhafa löggjafar- og dómvalds sem á hvað mest skylt við stjórnsýslu, til að mynda ráðstöfun fjárveitinga, innkaup og önnur fjármál, starfsmannahald, símenntun og þjónustu, upplýsinga- og tæknimál og önnur atriði sem falla undir hugtakið rekstur í víðum skilningi. Hins vegar þykir óæskilegt með hliðsjón af sjónarmiðum um þrískiptingu ríkisvalds að úrskurðaraðili á vegum framkvæmdarvalds, þ.e. úrskurðarnefnd um upplýsingamál, hafi endurskoðunarvald um ákvarðanir þeirra. Þó skal tekið fram að æskilegt er að þessar greinar ríkisvaldsins sjái sjálfar til þess að afgreiðslur beiðna um aðgang að gögnum í þeirra vörslum geti hlotið endurskoðun með skilvirku og sanngjörnu ferli. Loks er lagt til að ákvæði VI. kafla um skráningu mála og annarra upplýsinga og ákvæði VII. kafla, sem mun fjalla um upplýsingarétt um umhverfismál verði frumvarp þetta að lögum, taki að sinni ekki til starfsemi annarra handhafa ríkisvalds en framkvæmdarvalds. Af 1. mgr. 33. gr. upplýsingalaga leiðir svo að VIII. kafli tekur aðeins til stjórnvalda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Sama á við um 2. mgr. 11. gr. og 13. gr. laganna.

Hvað löggjafarvaldið snertir er gildissvið upplýsingaréttarins afmarkað við Alþingi og miðað við að forsætisnefnd setji sérstakar reglur á grundvelli laga um þingsköp Alþingis þar sem nánar verði afmarkað hvaða starfsemi þingsins teljist til stjórnsýslu eða stjórnsýsluþátta og falli þar með undir gildissvið upplýsingalaga. Sami háttur er hafður á í Noregi, þar sem Stórþingið hefur sett reglur um rétt til aðgangs að gögnum sem mæla fyrir um að upplýsingalög gildi með tilteknum undantekningum. Þetta fyrirkomulag kom ekki í veg fyrir að Noregur fullgilti sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum. Stofnanir Alþingis, þ.e. umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðun, hafa frá upphafi fallið utan við gildissvið upplýsingalaga vegna þeirrar afmörkunar að lögini taka til starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þrískiptingu ríkisvaldsins. Frá gildistöku laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016 hefur þó verið gert ráð fyrir því að um rétt almennings til aðgangs að gögnum sem orðið hafa til í samskiptum ríkisendurskoðanda og eftirlitsskylds aðila fari eftir ákvæðum upplýsingalaga eða laga um upplýsingarétt um umhverfismál. Ákvarðanir hans sæta þó ekki kærni til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Frumvarpið gerir ráð fyrir að réttur almennings til aðgangs að gögnum í vörslum beggja stofnana ráðist áfram af lögnum um þær, þ.e. lögum um umboðsmann Alþingis og lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Dómstólasýslan er sjálfstæð stjórnsýslustofnun, sbr. 5. gr. laga um dómstóla nr. 50/2016, sem hefur það meginhlutverk að annast og vera í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnsýslu allra

dómstóla á Íslandi, með það að markmiði að efla og styrkja sameiginlega stjórnarsýslu þeirra og stuðla að samræmingu í framkvæmd er varðar innri starfsemi dómstíganna þriggja. Samkvæmt 3.-6. tölul. 8. gr. laganna er það meðal hlutverka dómstólasýslunnar að fara með yfirstjórn upplýsingamála og tæknimála dómstólanna, safna saman og birta upplýsingar um fjölda og afgreiðslu mála við dómstóla, stuðla að samræmingu og hafa eftirlit með framkvæmd reglna um málaskrár dómstóla og setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdómstóla. Í samræmi við þetta setti dómstólasýslan þann 18. desember 2017 reglur um aðgang að upplýsingum og gögnum hjá héraðsdómstólum nr. 9/2018 og taka reglurnar til annarra en þeirra sem teljast aðilar að dómsmáli sem beiðni um aðgang tekur til. Reglurnar fjalla eingöngu um aðgang að framlögðum dómsskjölum og endurritum úr dómabók og þingbók, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og 2. mgr. 12. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 en ekki eru til lagaákvæði eða reglur um rétt almennings til aðgangs að öðrum gögnum í vörslum dómstóla eða dómstólasýslunnar. Verði frumvarpið að lögum verður meginreglan sú, sbr. 5. gr. upplýsingalaga, að almenningur á rétt til aðgangs að slíkum gögnum með þeim takmörkunum sem greinir í 6.-10. gr. laganna. Um rétt til aðgangs að framlögðum dómsskjölum og endurritum úr dómabók og þingbók fer hins vegar áfram samkvæmt reglum dómstólasýslunnar nr. 9/2018, sbr. og fyrrnefnd ákvæði réttarfarslaga. Þá er lagt til að gerðabækur dómstólanna verði undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum.

Af framangreindri útvíkkun á gildissviði upplýsingalaga, sem lögð er til í frumvarpinu, leiðir að til til viðbótar breytingum á 2. gr. þarf að lagfæra nokkur ákvæði laganna þar sem stjórnvöld ein eru tilgreind.

3.2. *Frumkvæðisbirting upplýsinga úr málaskrár stjórnvalda.*

Á síðustu árum hefur sjónum verið beint að því hvernig unnt sé að auðvelda almenningi að nálgast upplýsingar um starfsemi hins opinbera. Stórt skref var stigið í þá átt með breytingu á tilgreiningarreglu upplýsingalaga við endurskoðun laganna árið 2012. Tilgreiningarreglan felur í sér að gerðar eru lágmarkskröfur til þess hvernig sá sem óskar aðgangs að upplýsingum samkvæmt lögunum afmarkar beiðni sína, þ.e. hvernig beiðandi tilgreinir þau gögn sem beiðnin tekur til. Samkvæmt 10. gr. eldri upplýsingalaga nr. 50/1996, eins og henni var breytt með 2. gr. laga nr. 161/2006, þar beiðanda að tilgreina þau gögn sem hann óskaði eftir að kynna sér. Í tilgreiningu gat falist að tiltaka heiti gagns, dagsetningu þess eða aðrar nægilegar upplýsingar um eðli þess. Jafnframt var unnt að óska eftir því að kynna sér öll gögn um tiltekið mál án þess að tilgreina einstök gögn þess. Í því tilfalli var hins vegar nauðsynlegt að tilgreina málið sjálf með tiltölulega skýrum hætti. Þessi regla hafði þau áhrif í framkvæmd að ekki var talið hægt að biðja um gögn í ótilgreindum málum, t.d. öllum málum af ákveðinni tegund eða frá tilteknu tímabili, og áhersla lögð á orðalag beiðni en ekki möguleika stjórnvalds til að afmarka hana við tiltekin gögn. Með upplýsingalögum nr. 140/2012 tók ný tilgreiningarregla gildi í 1. mgr. 15. gr. laganna. Þar segir að sá sem fer fram á aðgang að gögnum skuli tilgreina þau eða efni máls sem þau tilheyra með nægjanlega skýrum hætti til að hægt sé að afmarka beiðni við tiltekin gögn eða tiltekið mál án verulegrar fyrirhafnar. Því er ekki lengur gerð sú krafa að sá sem vill nálgast upplýsingar á grundvelli laganna viti nákvæmlega hvar þær er að finna, heldur er þeirri ábyrgð velt yfir á þann sem hefur beiðni til afgreiðslu. Þó þarf beiðandi enn að hafa nokkra hugmynd um hvað það er sem hann óskar frekari upplýsinga um. Til að mynda er algengt að opinberum aðilum berist beiðnir um aðgang að upplýsingum um mál sem verið hafa til umfjöllunar í fjölmiðlum.

Næsta skref í þá átt að auðvelda almenningi að óska upplýsinga um starfsemi hins opinbera er að hið opinbera birti að eigin frumkvæði upplýsingar um mál sem eru til meðferðar. Með því einu að stjórnvald birti lista yfir mál í málaskrá sinni er gegnsæi um starfsemi þess aukin til muna, þar sem almenningur getur óskað frekari upplýsinga um hvert mál fyrir sig. Þrátt fyrir að fyrirsjáanlegt sé að beiðnum um aðgang muni fjölga nokkuð eftir þessa breytingu, í það minnsta í upphafi, verður hver gagnabeiðni hins vegar skýrari og afmarkaðri þegar beiðandi veit eftir hverju hann sækist. Þannig getur frumkvæðisbirting upplýsinga um starfsemi hins opinbera leitt til einfaldari málsmeðferðar gagnabeiðna.

Í 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er fjallað um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda. Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um almenna skyldu stjórnvalda til að veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína. Með 2. mgr. er hins vegar kveðið á um að stjórnvöld skuli vinna markvisst að því að gera skrár yfir mál, lista yfir málgögn og gögnin sjálf jafnóðum aðgengileg með rafrænum hætti og sama eigi við um gagnagrunna og skrár í þeirra vörslum. Þess skuli gætt að birtingin gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum. Af 4. mgr. 13. gr. leiðir að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um hvernig birtingu þessara upplýsinga skuli hagað, þar á meðal um áfanga og tímafresti sem stjórnvöldum eru gefnir til að uppfylla tiltekin markmið og hvernig og hvar upplýsingar skuli birtar. Einnig skal þar útfæra hvernig stjórnvöld skuli standa að því að tryggja sambærilegt aðgengi að gögnum sem urðu til fyrir gildistöku laganna og tryggja jafnt aðgengi almennings að birtum upplýsingum, að birtingin sé samræmd á milli stjórnvalda og að hún nýtist fötluðu fólki til jafns við aðra.

Ákvæði 13. gr. var nýmæli í endurskoðuðum upplýsingalögum nr. 140/2012. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögunum kemur fram að athyglinni hafi sérstaklega verið beint að því álitamáli hvort rétt væri að skylda stjórnvöld til að birta opinberlega, að eigin frumkvæði, málaskrár og gögn sem þeim tengjast. Þar er bent á að Norðmenn hafi að hluta til farið þá leið á grundvelli heimildarákvæðis í norskum upplýsingalögum og var horft til vefgáttarinnar Offentlig elektronisk postjournal (OEP) við setningu þeirra markmiða sem lýst er í 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Árið 2016 gerði norska ríkisstjórnin samstarfssamning við borgarstjórn Oslóarborgar um gerð sameiginlegrar vefgáttar, eInnsyn, sem hefur nú komið í stað OEP. Þar birtast listar yfir mál sem eru til meðferðar, gögn þeirra og í sumum tilvikum gögnin sjálf. Í tilvikum þar sem gögn eru ekki þegar aðgengileg er hægt að senda beiðni um aðgang að þeim til þess opinbera aðila sem hefur mál til meðferðar. Hægt er að nota vefinn án auðkenningar og til að fá gögn afhent nægir að gefa upp netfang. Hver opinber aðili er ábyrgur fyrir efni sem birtist í gáttinni og ber ábyrgð á því að viðkvæmar upplýsingar um einka- eða almannahagsmuni séu ekki gerðar opinberar. Nöfn einstaklinga sem koma fyrir í gögnum mega ekki birtast lengur en í 12 mánuði frá dagsetningu skjals.

Niðurstaða löggjafans við setningu endurskoðaðra upplýsingalaga nr. 140/2012 var sú að leggja ekki til lögfestingu almennrar reglu um skyldu stjórnvalda til frumkvæðisbirtingar upplýsinga úr málaskrár þar sem talið var að íslensk stjórnslá væri ekki búin undir svo viðamiklar breytingar á starfsháttum. Bent var á að stjórnvöld noti að einhverju marki málaskrárkerfi sem ekki eru til þess fallin að gera upplýsingar úr þeim opinberar og að leysa þyrfti úr álitamáli um hvernig farið skuli með trúnaðarupplýsingar. Var því lagt til að ákvæðið yrði umorðað þannig að stjórnvöld skyldu vinna að þessu efni með markvissum hætti.

Til að sinna skyldum stjórnvalda samkvæmt 1. og 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 skipuðu forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp um opin gögn og birtingu fjárhagsupplýsinga ríkisins þann 10. janúar 2013. Hópnum var falið að tilnefna gagnasöfn, tilgreina mörk og uppfærslutíðni, semja leyfisskilmála og skilgreina með hvaða

sniði og tækni væri heppilegast að gera gögn aðgengileg. Þá var hópnum falið að fjalla um möguleika á endurnotkun gagna og kanna reynslu annarra ríkja af því að opna aðgang að gögnum. Starfshópurinn skilaði skýrslu í apríl 2013 þar sem gerðar voru tillögur sem lutu einkum að því hvernig standa megi að birtingu fjárhagsupplýsinga ríkisins. Jafnframt var opnaður sérstakur vefur til birtingar gagna að frumkvæði stjórnvalda, opingogn.is. Þar er nú að finna nokkra tugi gagnapakka frá nokkrum stjórnvöldum og sveitarfélögum.

Til að fylgja eftir vinnu starfshópsins var skipaður vinnuhópur um opin gögn í október 2014. Vinnuhópurinn var lengst af á forræði innanríkisráðuneytisins en mál er varða upplýsingasamfélagið hafa nú færst til fjármála- og efnahagsráðuneytisins samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 84/2017. Markmiðið með skipun vinnuhópsins var að almenningur, fyrirtæki og hagsmunaaðilar hafi greiddan aðgang að ópersónubundnum upplýsingum úr skrám í vörslu ríkis og sveitarfélaga. Upplýsingarnar verði aðgengilegar í einni gátt og endurnýtanlegir. Meðal afurða vinnuhópsins eru leiðbeiningar varðandi endurnot opinberra upplýsinga sem eru birtar á vefnum opingogn.is.

Í september 2017 opnuðu stjórnvöld vefinn opnirreikningar.is með það að markmiði að auka gegnsæi og aðgengi almennings að fjárhagsupplýsingum ríkisins. Á vefnum er unnt að skoða upplýsingar um greidda reikninga ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og ýmissa stofnana úr bókhaldskerfi ríkisins. Vefurinn er uppfærður mánaðarlega og birtast nýjar upplýsingar að jafnaði 10. hvers mánaðar. Hægt er að leita eftir stofnun, birgjum, tegund kostnaðar og tímasetningu en sérstakar birtingarreglur mæla fyrir um svonefndar síur sem tryggja að viðkvæmar upplýsingar birtist ekki. Ekki birtast reikningar af tilteknum tegundum þar sem flestar eða allar færslur eru viðkvæmar, t.d. greiðslur til fanga. Þá eru tiltekin viðföng undanskilin opinberri birtingu, t.d. greiðsla málskostnaðar og rekstur öryggissvæðis. Þá eru ekki birtar upplýsingar um greiðslur til einstaklinga sem ekki hafa gilt VSK-númer.

Þann 24. apríl 2018 var loks sett reglugerð með stoð í 4. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, reglugerð um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda nr. 464/2018. Meginmarkmið reglugerðarinnar er að sambærilegar reglur gildi um frumkvæðisbirtingu upplýsinga og þegar upplýsingar eru veittar samkvæmt beiðni hverju sinni samkvæmt upplýsingalögum. Í 2. gr. reglugerðarinnar er hins vegar tekið skref í átt að birtingu upplýsinga úr málaskrá stjórnvalda, sbr. 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga, þar sem ráðuneytum í Stjórnarráði Íslands er gert skylt að vinna sérstaka tímasetta áætlun um birtingu upplýsinga á sínu málefnasviði. Þegar frumvarp þetta er samið stendur yfir vinna við gerð framangreindra áætlana í ráðuneytum. Þá er jafnframt unnið að gerð nýrra málaskrárkerfa Stjórnarráðsins.

Með hliðsjón af framangreindri þróun á sviði frumkvæðisbirtingar stjórnvalda frá setningu upplýsingalaga nr. 140/2012 þykir fært að taka næsta skref í átt að því markmiði sem lýst er í 2. mgr. 13. gr. laganna. Sér í lagi sýnir verkefnið Opnir reikningar að ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands búa yfir tæknilegri getu til að birta umfangsmiklar upplýsingar að eigin frumkvæði, en þar birtast mánaðarlega nokkur þúsund reikningar sem ráðuneytin og undirstofnanir þeirra greiddu mánuðinn á undan og sérstaklega er gætt að því að birtingin gangi ekki gegn einka- og almannahagsmunum. Því er lagt til að upplýsingalög mæli fyrir um skyldu ráðuneytanna til lágmarksbirtingar upplýsinga úr málaskrá sínum en áréttu ber að önnur stjórnvöld hafa áfram heimild til sams konar birtingar á grundvelli 1. mgr. 13. gr. upplýsingalaga. Skylda ráðuneyta taki til birtingar lista um mál sem eru til meðferðar hverju sinni, númer þeirra í málaskrá ráðuneytis og heiti máls. Skyldan nái hins vegar einungis til mála sem stofnuð eru vegna innsendra eða útsendra erinda og merkir sú afmörkun að ekki er skylda til að birta upplýsingar um mál sem einungis lúta að innri starfsemi ráðuneyta. Gert er ráð fyrir því að

forsætisráðherra hafi talsvert svigrúm til að setja nánari reglur um birtinguna í reglugerð með stoð í 4. mgr. 13. gr. upplýsingalaga, þar á meðal um það hvaða tegundir mála skuli undanþegnar opinberri birtingu á grundvelli einkahagsmuna og opinberra hagsmuna. Þá hefur ráðherra jafnframt samkvæmt sama ákvæði mat um það hvenær tilefni er til að mæla fyrir um skyldu til að birta málgögnin sjálf jafnóðum og með hvaða hætti. Lagt er til að ráðuneytunum verði veittur frestur til innleiðingar frumkvæðisbirtingar úr málaskráum sínum út árið 2020, m.a. með hliðsjón af innkaupum og útfærslu nýs málaskrákerfi Stjórnarráðsins sem nú er unnið að.

Loks getur ráðherra, að fenginni reynslu Stjórnarráðsins af birtingu upplýsinga úr málaskráum ráðuneyta, mælt fyrir um sambærilega skyldu annarra stjórnvalda með endurskoðun reglugerðar um birtingu opinberra upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda. Slíkar breytingar er nauðsynlegt að framkvæma að viðhöfðu samráði við viðkomandi stjórnvald hverju sinni.

3.3 Ráðgjafi um upplýsingarétt almennings.

Við setningu fyrstu upplýsingalaganna árið 1996 var horft til þess að ýmis atriði laganna myndu skýrast með úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál og tilvist nefndarinnar myndi stuðla að samræmi í framkvæmd þeirra. Nefndin hefur margsinnis kveðið upp réttarmótandi úrskurði um upplýsingarétt almennings og veitt stjórnvöldum aðhald þegar ákvæðum upplýsingalaga er beitt með of takmarkandi hætti. Á þessu hlutverki úrskurðarnefndarinnar eru augljóslega þau takmörk að nefndin fær einungis tækifæri til að hafa áhrif á afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum þegar beiðandi ákveður að bera mál undir nefndina. Þannig getur nefndin ekki beint almennum tilmælum til stjórnvalda, hvort sem er í einstökum tilfellum eða almennt, nema með úrskurði í tilteknu kærumáli.

Víða erlendis hefur verið komið á fót embætti eða stofnun sem hefur virkara hlutverk þegar kemur að framkvæmd upplýsingaréttar almennings og nefnist gjarnan *Information Commissioner* í enskumælandi löndum. Hlutverk embættisins er mismunandi á milli ríkja og hefur það sums staðar einungis úrskurðarvald sem er sambærilegt við úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Í sumum ríkjum fer hlutverk embættisins saman við lög um persónuvernd og persónuupplýsingar og felur þá einnig í sér valdheimildir sem Persónuvernd fer með á Íslandi. Í frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót sérstöku starfi ráðgjafa um upplýsingarétt almennings sem vinni að bættri upplýsingagjöf stjórnvalda. Hlutverk hans verði í fyrsta lagi að leiðbeina borgurum um framsetningu gagnabeiðna til að auka líkur á því að þær verði afgreiddar efnislega en ekki vísað frá vegna formgalla. Enginn einn aðili sinnir þessu hlutverki í dag en hver aðili sem fellur undir upplýsingalög ber að sjálfsögðu leiðbeiningarskyldu samkvæmt 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga og almennum reglum stjórnsýsluréttarins. Ekki er gert ráð fyrir að leiðbeiningarskyldan falli niður heldur geti beiðandi leitað til ráðgjafa um upplýsingarétt almennings í tilvikum þar sem leiðbeiningar aðila sem fellur undir upplýsingalög eru ófullnægjandi eða beiðanda af öðrum ástæðum ekki fært að átta sig á kröfum upplýsingalaga til framsetningu beiðni.

Í öðru lagi er lagt til að ráðgjafinn verði stjórnvöldum og öðrum aðilum sem falla undir gildissvið upplýsingalaga til ráðgjafar við meðferð og afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum. Þetta hlutverk er að formi til hjá forsætisráðuneyti í dag en það er mat frumvarpshöfundar að með því að fela það sérstökum ráðgjafa muni fleiri opinberir aðilar leita slíkrar ráðgjafar. Hún getur í mörgum tilvikum komið í veg fyrir að beiðni sé ranglega vísað frá eða synjað, t.d. ef stefnir í að beiðni verði afgreidd á augljóslega röngum grundvelli eða takmörkunarheimildir upplýsingalaga túlkaðar of rúmt, án þess að beiðandi þurfi að leita til

úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í skýrslu starfshóps forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu kemur fram að nokkuð algengt virðist að beiðni sé synjað með almenntri vísun til takmörkunarheimildar upplýsingalaga án þess að farið hafi fram nægjanlega vandað mat á því hvort umbeðin gögn falli raunverulega undir heimildina. Þannig séu heimildir upplýsingalaga til takmörkunar upplýsingaréttar almennings skýrðar of vítt og „látið á það reyna“ hvort beiðandi velur að vísa málinu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Ljóst má vera að ráðgjöf sérfræðings, eftir atvikum með vísan til skýrra fordæma úrskurðarnefndar um upplýsingamál, gæti í mörgum tilvikum komið í veg fyrir slíka málsmeðferð og þannig einfaldað framkvæmd upplýsingalaga bæði fyrir borgara og hið opinbera. Af sömu ástæðum gæti ráðgjöf létt álagi af úrskurðarnefnd um upplýsingamál þar sem síður þyrfti að koma til kærumeðferðar fyrir nefndinni, en nefndin hefur verið gagnrýnd fyrir langan málsmeðferðartíma, sbr. aðrar tillögur frumvarpsins sem lúta að því efni.

Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að ráðgjafi um upplýsingarétt almennings fylgist með framkvæmd upplýsingalaga, án þess að leitað sé sérstaklega til hans, og geri tillögur um úrbætur þar sem við á. Loks skuli hann fylgjast með rannsóknum og þróun á sviði upplýsingaréttar og koma upplýsingum á framfæri við stjórnvöld. Bæði þessi hlutverk eru að formi til hjá forsætisráðuneytinu í dag og ber forsætisráðherra t.d. skyldu til að gefa Alþingi reglulega skýrslu um framkvæmd upplýsingalaga samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laganna. Ekki er gert ráð fyrir því að stjórnunar- og eftirlitsheimildir og skyldur ráðherra falli niður eða færast til ráðgjafans, heldur er hlutverk hans sem sérfræðings á sviðinu að þessu leyti forsætisráðuneytinu og öðrum opinberum aðilum til frekari stuðnings.

Lagt er til að ráðgjafinn hafi starfsaðstöðu í forsætisráðuneytinu sem fer með mál er varða upplýsingalög samkvæmt gildandi forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 84/2017. Taka ber fram að ekki er með starfinu komið á fót sjálfstæðu embætti ráðgjafans eða nýju stjórnvaldi, heldur er markmiðið að tryggja að af hálfu stjórnvalda starfi sérfræðingur með það starfssvið sem hér er lýst. Forsætisráðherra hefur því talsvert svigrúm á grundvelli stjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna til að ákveða fyrirkomulag starfsins að öðru leyti, t.d. starfshlutfall, launakjör og önnur atriði. Ekki þykir á þessu stigi æskilegt að binda þessi atriði í lög þar sem alfarið á eftir að koma í ljós hvert umfang verkefna starfsins verður, hvort sem er í upphafi eða þróun þess með tímanum. Loks er nauðsynlegt að árangur af starfinu verði metinn reglulega í ráðuneytinu með hliðsjón af því hvort breyta eigi reglum um það.

3.4 Undanþága varðandi gögn um bréfaskipti við sérfróða í tengslum við réttarágreiningu.

Í 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er kveðið á um að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til bréfaskipta við sérfróða aðila til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað. Regluna var einnig að finna í eldri upplýsingalögum nr. 50/1996. Tilgangur hennar er að tryggja hinu opinbera, á sama hátt og öðrum aðilum að dómsmálum, rétt til að leita ráðgjafar sérfróðra aðila án þess að upplýsingar sem þannig er aflað geti komist til vitundar gagnaðila. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð sem fylgdi því frumvarpi sem varð að lögum er tekið fram að undanþágunni verði aðeins beitt um gögn sem verða til eða aflað er gagngert í þessu skyni og taki því ekki til álitsgerða eða skýrslna sérfræðinga sem aflað er við meðferð stjórnsýslumála almennt. Í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 700/2017 frá 11. september 2017 var skorið úr um rétt umhverfisverndarsamtaka til aðgangs að gögnum um framkvæmdaleyfi sem sveitarfélagið Skútustaðahreppur gaf út fyrir Kröflulínu 4. Af hálfu sveitarfélagsins kom fram að það teldi hluta umbeðinna gagna falla undir takmörkunarákvæði 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga þar sem

um var að ræða samskipti við lögmann þess og minnisblað sem fæli í sér mat á réttarstöðu sveitarfélagsins. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tók fram að í minnisblaðinu væri farið yfir forsendur úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og gerðar athugasemdir við einstaka liði úrskurðarins. Hins vegar taldi nefndin ekki ráðið af minnisblaðinu að það hafi að geyma mat á því hvort höfða skuli dómsmál, heldur álitgerð þar sem settar eru fram annars konar tillögur til aðgerða. Í ljósi þess að túlka beri undantekningarákvæði upplýsingalaga þröngt féllst nefndin ekki á að heimilt hefði verið að undanþiggja minnisblaðið aðgangi kæranda með vísan til 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga.

Á það hefur verið bent að ákvæði 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 sæki fyrirmynd til 27. gr. dönsku upplýsingalaganna, þar sem segir að upplýsingaréttur almennings taki ekki til bréfaskipta við sérfræðinga til notkunar í réttarágreiningsmálum eða við mat á því hvort efna skuli til slíks máls (d. brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres). Þannig er gildissvið ákvæðisins víðtækara en að einungis komi til greina að takmarka rétt til aðgangs að upplýsingum um dómsmál, heldur kemur annar réttarágreiningur jafnframt til greina. Í ljósi þess að ýmiss konar réttarágreiningur hins opinbera er útkljáður með öðrum hætti en málshöfðun fyrir dómi, til að mynda fyrir sjálfstæðum úrskurðarnefndum, þykir rétt að breyta orðalagi 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga þannig að opinberir aðilar geti átt samskipti við sérfræðinga í tengslum við slíka málsmeðferð án þess að gagnaðili fái aðgang að þeim. Ítreka skal að verði frumvarpið að lögum verður áfram gerð sú krafa að undanþággunni verði aðeins beitt um gögn sem verða til eða aflað er gagnert í þessu skyni en ekki um álitgerðir eða skýrslur sem aflað er við meðferð stjórnsýslumála almennt.

3.5 Takmörkun aðgangs að upplýsingum um ráðgjöf um siðareglur.

Samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 undirritar forsætisráðherra siðareglur fyrir ráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar. Fyrstu siðareglur ráðherra voru staðfestar þann 22. mars 2011 og hafa verið uppfærðar lítillega síðan þannig að nýjar reglur eru samþykktar fyrir hverja ríkisstjórn. Þá staðfestir forsætisráðherra siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands og eru fyrstu reglurnar frá 3. maí 2012 enn í gildi. Þær gilda einnig fyrir aðstoðarmenn ráðherra ásamt sérstöku leiðbeinandi erindisbréfi. Fjármála- og efnahagsráðherra setti loks siðareglur fyrir opinbera starfsmenn árið 2013. Ætlunin var að sá rammi gæti orðið til þess að samræma siðareglur einstakra ríkisstofnana og hafa margar stofnanir nú þegar sett sér sérstakar siðareglur. Sveitarfélög eru einnig skyld að lögum til að setja sér siðareglur og starfrækir Samband íslenskra sveitarfélaga sérstaka siðanefnd sem er sveitarfélögunum til ráðgjafar um framfylgd og eftirlit.

Í skýrslu GRECO, samtaka ríkja Evrópuráðsins gegn spillingu, um fimmtu úttekt samtakanna á vörnum gegn spillingu á Íslandi, sem beindist að æðstu handhöfum framkvæmdarvalds, kemur fram það mat að siðareglum þurfi að fylgja viðeigandi ráðgjöf og þjálfun, þar á meðal ráðgjöf í trúnaði þar sem hún á við. Starfshópur forsætisráðherra um eflingu trausts á stjórnámum og stjórnsýslu tók undir það mat í skýrslu sinni frá september 2018. Þar segir m.a. að æskilegt sé að innan stjórnsýslunnar starfi innri ráðgjafahópur um opinber heilindi sem annist ráðgjöf um siðferðileg álitamál frá degi til dags. Nauðsynlegt sé að hægt sé að leita til hópsins í trúnaði. Að baki þessu mati liggur það sjónarmið að hætta sé á því að ráðherrar og æðstu starfsmenn stjórnsýslunnar leiti sér ekki slíkrar ráðgjafar þegar upplýsingar um það gætu ratað á almannavitorð. Með því að mæla fyrir um heimild til að takmarka rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um slík samskipti er lögð áhersla á þá ríku samfélagslegu hagsmuni sem hljótast af því að ráðamenn fylgi siðferðilegum viðmiðum

í störfum sínum og hiki ekki við að leita sér ráðgjafar í vafatilvikum. Í frumvarpinu er því lagt til að við lögin bætist ákvæði um að upplýsingaréttur almennings taki ekki til gagna sem hafa að geyma upplýsingar um ráðgjöf forsætisráðuneytisins eða annars bærs aðila til stjórnvalda eða starfsmanna þeirra um túlkun siðareglna. Hins vegar ber að ítreka að ákvæðinu ber að beita af varfærni með hliðsjón af hinum ríka rétti almennings til aðgangs að opinberum upplýsingum, líkt og við á um aðrar takmarkanir á honum.

3.6 Sérlæg um upplýsingarétt um umhverfismál felld brott.

Lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 voru sett í þeim tilgangi að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES-samningsins, nánar tiltekið með því að innleiða tilskipun 2003/4/EB frá 28. janúar 2003 um almennan aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Tilskipunin kom í stað eldri tilskipunar 90/313/EB um sama efni. Í almennum athugasemdum í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögunum er vikið að helstu breytingum sem nýja tilskipunin hafði í för með sér og ástæðum þess að lagt var til að ákvæði um efnið yrðu sett í sérlæg í stað þess að breyta upplýsingalögum. Í fyrsta lagi var bent á að ákvæði frumvarpsins tækju ekki einungis til upplýsinga í gögnum mála eins og upplýsingalög nr. 50/1996 heldur einnig til upplýsinga um umhverfismál í gagnagrunnum og skráum. Í öðru lagi hefði almenningur samkvæmt frumvarpinu rétt til aðgangs að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið þrátt fyrir takmarkanir upplýsingalaga. Þá var nefnt að í þriðja lagi hefði frumvarpið víðtækara gildissvið en upplýsingalögin hvað varðar skilgreiningu á því til hvaða stjórnvalda frumvarpið tæki og loks hefði frumvarpið í fjórða lagi takmarkaðra gildissvið en upplýsingalögin þar sem það tæki aðeins til upplýsinga um umhverfismál.

Með endurskoðun upplýsingalaga, sem lyktaði með setningu laga nr. 140/2012, voru gerðar grundvallarbreytingar á gildissviði upplýsingaréttarins. Þannig tóku nýju lögin ekki aðeins til stjórnvalda heldur einnig lögaðila sem eru að meirihluta í opinberri eigu og einkaaðila að því marki sem þeim er falið að starfrækja opinbert hlutverk. Þá eru skrár og gagnagrunnar ekki lengur sjálfkrafa undanskilin aðgangi almennings. Því þykja ekki lengur vera til staðar ástæður sem réttlæta að sérlæg gildi um upplýsingarétt almennings um umhverfismál. Lagt er til að lögin falli niður en við upplýsingalög nr. 140/2012 bætist nýr kafli þar sem áréttáðar eru grundvallarreglur tilskipunar 2003/4/EB um efnið.

Áréttáð skal að hér er ekki um efnisbreytingu að ræða á rétti til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál heldur er um að ræða einföldun á regluverkinu þannig að upplýsingalög nr. 140/2012 gildi á þessu sviði sem öðrum.

3.7 Málsmeðferðartími á fyrsta og öðru stjórnarsýslustigi.

Málshraði við afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum getur haft verulega þýðingu. Í mörgum tilvikum er beiðanda þörf á skjótri úrlausn málsins, til að mynda þegar fjölmiðlar óska aðgangs að upplýsingum um opinber málefni til að miðla þeim til almennings. Óhóflegar tafir á töku ákvörðunar, endurskoðun hennar eða afhendingu umbeðinna gagna fela í sér óréttlætanlegar takmarkanir á upplýsingarétti almennings. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál berast árlega tugir kærumála sem lúta að óhóflegum töfum á afgreiðslu beiðna á fyrsta stjórnarsýslustigi og nefndin hefur sjálf verið gagnrýnd fyrir langan málsmeðferðartíma kærumála sinna. Í upplýsingalögum nr. 140/2012 er hins vegar ekki að finna reglu um hámarksafgreiðslutíma, hvorki á fyrsta stjórnarsýslustigi né við endurskoðun úrskurðarnefndarinnar. Í 1. mgr. 17. gr. laganna segir að tekin skuli ákvörðun um hvort orðið verður við beiðni svo fljótt sem verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta, en fresturinn

er 20 dagar þegar beiðni er sett fram vegna rannsókna eða sambærilegrar starfsemi samkvæmt 33. gr. laganna.

Í Noregi er beiðanda heimilt að líta svo á að beiðni hafi verið synjað í reynd ef hún hefur ekki verið afgreidd eftir fimm daga. Getur hann þá borið upplýsingarétt sinn undir æðra stjórnvald eða dómstóla. Finnsku upplýsingalögin kveða á um tveggja vikna hámarkstíma nema þegar beiðni krefst óvenjulega mikillar vinnu, en þá er hámarksfresturinn einn mánuður. Í Svíþjóð og Danmörku hafa upplýsingalög ekki að geyma reglu um hámarksafgreiðslutíma gagnabeiðna, en samkvæmt skýringum við dönsku upplýsingalögin skal afgreiða umfangsmiklar eða flóknar gagnabeiðnir innan 40 virkra daga. Í Svíþjóð er að meginreglu miðað við að beiðni sé svarað sama dag og hún er móttækin. Ef beiðni er óskýr eða tekur til mikils fjölda gagna getur afgreiðslan tekið nokkra daga.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði regla um hámarksafgreiðslutíma beiðna um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum. Reglan sækir fyrirmynd í norsku upplýsingalögin, lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 og lög um endurnot opinberra upplýsinga nr. 45/2018. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. síðastnefndu laganna er beiðanda heimilt að bera rétt sinn til endurnota undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál ef beiðni hefur ekki verið afgreidd 40 dögum eftir að hún barst opinberum aðila. Miðað er við sömu tímamörk í frumvarpi þessu. Þá er lagt til að lögfest verði ákvæði um hámarks málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem verði að jafnaði 150 dagar frá móttöku kæru til úrskurðar nefndarinnar.

3.8 Tilvísanir annarra laga til laga um upplýsingarétt almennings.

Upplýsingalög nr. 140/2012 tóku gildi þann 28. desember 2012. Með þeim féllu eldri upplýsingalög nr. 50/1996 úr gildi, sbr. 1. mgr. 35. gr. hinna nýju laga. Eldri lögin héldu þó gildi sínu gagnvart sveitarfélögum með íbúa undir 1000 manns, auk þess sem eldri lögin giltu áfram um tiltekin gögn sem urðu til eftir gildistöku þeirra nýju. Upplýsingalög nr. 50/1996 féllu endanlega úr gildi þann 1. janúar 2016. Því þykir rétt að uppfæra tilvísanir annarra laga til upplýsingalaga. Þá þykir rétt að uppfæra tilvísanir til eldri laga um Þjóðskjalasafn nr. 66/1985, en þau féllu brott við gildistöku laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 þann 12. júní 2014. Loks er með frumvarpi þessu lagt til að tilvísanir til löggjafar um aðgang að upplýsingum verði samræmdar, fyrst og fremst þannig að númer viðkomandi laga falli brott.

Ýmis löggjöf vísar beint til ákvæða eldri upplýsingalaga nr. 50/1996. Eitt dæmi er um að lög sem samþykkt voru eftir gildistöku upplýsingalaga nr. 140/2012 vísi til eldri laganna, þ.e. lög nr. 23/2013 sbr. síðar. Í tilvikum þar sem tilvísanir til eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 voru lögfestar í gildistíð þeirra verður að ætla að gert hafi verið ráð fyrir því að hér á landi myndu gilda upplýsingalög um ókomna tíð. Tilgreining númers laganna hefur þá miðað við að þau myndu halda því um allan tíð, líkt og á t.d. við um stjórnsýslulög nr. 37/1993 sem hafa haldið sama númeri í gegnum ýmsar breytingar frá gildistöku þeirra þann 1. janúar 1994. Nokkur dæmi finnast í löggjöf um að vísað sé til laga um Þjóðskjalasafn, t.d. um skil til safnsins eða aðgang að gögnum í fórum þess eða annarra skjalasafna. Um þessi málefni fer nú samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn, sbr. lög nr. 77/2014.

Í tilvikum þar sem löggjöf vísar til brottfallinna laga um aðgang að upplýsingum kann að vera hætta á óvissu um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum hjá hinu opinbera og lögaðilum í opinberri eigu. Ekki virðist hafa reynt á skýringu slíkra tilvísana í réttarfrankvæmd fyrir en með úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 605/2016 frá 18. janúar 2016. Í málinu var deilt um rétt til aðgangs að upplýsingum tengdum starfslokasamningum Ríkisútvarpsins ohf. við tiltekna starfsmenn árin 2013 og 2014.

Samkvæmt 18. gr. núgildandi laga um félagið nr. 23/2013 gilda upplýsingalög nr. 50/1996 um starfsemi þess. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tók til skoðunar hvort til greina kæmi að grundvallar rétt til aðgangs á hinum brottföllnu lögum, einkum og sér í lagi þar sem lög nr. 23/2013 tóku gildi síðar en nýrri upplýsingalög nr. 140/2012. Úrskurðarnefndin tók fram að eldri upplýsingalög nr. 50/1996 væru fallin úr gildi. Þar að auki væru ekki vísbendingar í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 23/2013 um að ætlunin væri sú að eldri upplýsingalög skyldu gilda áfram um Ríkisútvarpið ohf. Því var lagt til grundvallar að tilgreining á númeri eldri upplýsingalaga í lögum um félagið hefði orðið fyrir mistök og komist að niðurstöðu um rétt til aðgangs að umbeðnum upplýsingum á grundvelli nýrri laganna.

Samkvæmt framansögðu eru með frumvarpinu lagðar til breytingar á tilvísunum annarra laga til upplýsingalaga, með það að markmiði að slíkar tilvísanir séu réttar og valdi engum vafa, en hér er hins vegar ekki um efnisbreytingu að ræða.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samþykkt frumvarpsins er til þess fallin að styrkja tjáningarfrelsi, sbr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga um mannréttindi, t.d. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í því sambandi athugast að Hæstiréttur hefur lagt til grundvallar að upplýsingaréttur almennings sé varinn af 2. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. *Hrd. 2002, bls. 1024 (397/2001)*, og frumvarpið er til þess fallið að rýmka þennan upplýsingarétt.

Þótt veiting upplýsinga geta vissulega snert friðhelgi einkalífs manna, sem varin er af 71. gr. stjórnarskrárinnar, verður ekki séð að frumvarpið vegi að þeirri friðhelgi, frekar en núgildandi lög, enda fela lögin í sér takmarkanir á upplýsingarétti vegna slíkra hagsmuna. Í því sambandi má nefna að þeim breytingum á frumkvæðisbirtingu ráðuneytanna á upplýsingum úr málaskráum sínum, sem lagðar eru til, fylgir skylda stjórnvalda til að virða slíka hagsmuni við birtinguna.

Áður er nefnt að breytingar á gildissviði upplýsingaréttarins eru forsenda þess að unnt sé að fullgilda sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir allan almenning og felur í sér rýmkun á rétti hans til upplýsinga og þar með styrkingu tjáningarfrelsis. Um leið snertir frumvarpið sérstaklega fjölmiðla, sem eru gjarnan þeir sem leita upplýsinga í þágu almennings. Að sama skapi snertir frumvarpið þá sem yrðu upplýsingaskyldir ef það yrði lögum, þ.e. stjórnvöld, en einkum Alþingi og dómstóla, sem féllu þá undir gildissvið upplýsingalaga. Með samsetningu þeirrar nefndar sem samdi frumvarpið var leitast við að ná sem víðtækustu samráði við þau samtök og stofnanir sem málið snertir. Þannig sátu í nefndinni fulltrúar fjögurra ráðuneyta, fulltrúar Blaðamannafélagsins og IMMI, auk tveggja lögfræðinga með sérþekkingu á þessu sviði. Frumvarpið var jafnframt sent til athugasemda eða fundað um efni þess með forsætisnefnd Alþingis, dómstólasýslunni, umboðsmanni Alþingis, ríkisendurskoðanda, dómsmálaráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, úrskurðarnefnd um upplýsingamál, Persónuvernd, Þjóðskjalasafni, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, embætti ríkislögmans og embætti borgarlögmans. [Gengið er út frá því að eftir skil nefndarinnar á frumvarpinu verði það sett til kynningar á Samráðsgátt stjórnvalda og öllum gefinn kostur á að veita umsögn um það.]

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum verður gildissvið upplýsingalaga víkkað út þannig að efnisákvæði þeirra nái einnig til Alþingis og þess hluta starfsemi dómstóla sem ekki felur í sér meðferð einstakra dómsmála. Þannig mun efnislegur réttur almennings til aðgangs að gögnum um kjarnastarfsemi þessara handhafa ríkisvalds ráðast af fyrirsjáanlegum og skýrum lagaákvæðum sem hafa verið skýrð í yfir 20 ára framkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál og dómstóla. Það er mat frumvarpshöfunda að þessi breyting muni með tímanum leiða til aukins gegnsæis um allar þrjár greinar ríkisvaldsins. Þá er lögð til aukning á skyldu ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands til birtingar upplýsinga úr málaskráum sínum að eigin frumkvæði, þó þannig að frestur þeirra til innleiðingar verði til ársloka 2020. Loks eru lagðar til ýmsar breytingar sem ætlað er að einfalda, samræma og bæta framkvæmd laganna auk þess sem sérstakur ráðgjafi starfi á vegum stjórnvalda til að stuðla að bættri upplýsingagjöf hins opinbera. Ljóst er að af þessum breytingum mun hljóta nokkur kostnaður. Á móti kemur að forsætisráðherra getur með breytingum á reglugerð um frumkvæðisbirtingu upplýsinga, sbr. 4. mgr. 13. gr. upplýsingalaga, og ákvörðunum um fyrirkomulag starfs ráðgjafa um upplýsingarétt haft veruleg áhrif á endanlegar kostnaðarfjárhæðir og á hvaða tímabili hann fellur til. Er eðlilegt að ákvarðanir þar að lútandi verði teknar í tengslum við gerð fjárlaga haustið 2019. Þá er jafnframt ljóst að skýrar og samræmdar reglur um upplýsingarétt almennings fela í sér einföldun lagaumhverfis og stjórnsýslu, bæði fyrir hið opinbera og almenning, þ.m.t. fyrirtæki og aðra lögaðila. Með vísan til þess sem að framan greinir verður að telja ávinninginn af samþykkt frumvarpsins meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess, sem telja verður óveruleg.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að gildissvið upplýsingaréttar almennings samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012 verði víkkað út þannig að lögin nái yfir stóran hluta starfsemi handhafa löggjafar- og dómvalds, þ.e. Alþingi, dómstóla og dómstólasýsluna. Eins og fram kemur í kafla 3.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið er meginmarkmið þessarar breytingar að almenningur geti byggt rétt sinn til aðgangs að gögnum í vörslum þessara handhafa ríkisvalds um framkvæmd stjórnsýsluþátta starfsemi þeirra á skýrum og fyrirsjáanlegum efnisreglum II. og III. kafla upplýsingalaga og um málsmeðferð fari eftir ákvæðum IV. kafla laganna. Ákvarðanir þessara aðila um aðgang að upplýsingum verði hins vegar ekki kærnanlegar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál eftir ákvæðum V. kafla, þeir hafi áfram forræði á fyrirkomulagi á skráningu mála, sbr. ákvæði VI. kafla, og sérákvæði um aðgang að upplýsingum um umhverfismál gildi áfram aðeins um framkvæmdarvaldið.

Lagt er til að forsætisnefnd Alþingis verði falið með setningu sérstakra reglna að afmarka nánar hvar mörkin liggja á milli eiginlegra þingstarfa og stjórnsýslu þingsins en mikilvægt er að í reglunum verði lögð áhersla á að upplýsingalög taki til stjórnsýsluþátta starfseminnar eins og frekast er unnt. Ætla verður að reglur norska Stórþingsins um sama efni frá 2009 geti orðið fyrirmynd að reglum Alþingis. Loks verður að telja ástæðu til að mæla fyrir um rétt þess sem synjað hefur verið um aðgang að gögnum til endurskoðunar ákvörðunarinnar hjá óháðum aðila með hliðsjón af 8. gr. sáttmála Evrópuráðsins um aðgang að opinberum skjölum. Að sinni er ekki lagt til að stofnanir Alþingis, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðun, verði felldar

undir gildissvið upplýsingalaga, heldur miðað við að um upplýsingarétt almennings fari áfram eftir lögum um þær.

Ekki er lagt til að upplýsingalög taki til gagna einstakra dómsmála og endurrita úr dómabók og þingbók, enda gilda sérákvæði réttarfarslaga um aðgang aðila og annarra að slíkum gögnum. Þannig er gert ráð fyrir að sömu reglur gildi áfram um aðgang almennings að upplýsingum um málsmeðferð fyrir dómi, sem er til samræmis við það sem gildir um ýmsar athafnir sýslumannsembættta, svo sem þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrrsetningu o.s.frv., svo og gögn um rannsókn sakamála eða saksókn skv. 1. mgr. 4. gr. upplýsingalaga. Sömu sjónarmið eiga við um aðgang að gerðabókum dómstólanna sem lagt er til að verði undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.8 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 4. gr.

Með 4. gr. frumvarpsins er gerð tillaga að breytingu á undanþágu 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er varðar rétt almennings til aðgangs að bréfaskiptum aðila sem falla undir gildissvið laganna við sérfróða aðila til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað. Lagt er til að undanþágan eigi einnig við um bréfaskipti við sérfróða í tengslum við réttarágreining sem lagður er í annan farveg, t.d. fyrir sjálfstæðri úrskurðarnefnd, eða til greina kemur að leggja í slíkan farveg. Opinberir aðilar hafa augljósa hagsmuni af því að geta átt samskipti við sérfræðinga, t.d. lögmenn, í tengslum við slíka málsmeðferð án þess að gagnaðili fái aðgang að upplýsingum um þau. Þó ber að áréttta að undanþáguna bæri að skýra þröngri lögskýringu með hliðsjón af meginreglu um upplýsingarétt almennings eins og aðrar undanþágur og takmörkunarheimildir upplýsingalaga nr. 140/2012. Henni yrði þannig aðeins beitt um upplýsingar um samskipti sem verða gagngert til í tengslum við réttarágreining sem er til meðferðar hjá lög- eða sammingsbundnum úrskurðaraðila eða til greina kemur að vísa til slíkrar meðferðar. Með hliðsjón af 1. mgr. 11. gr. upplýsingalaga verður líka að gera þá kröfu að aðgangur að umbeðnum upplýsingum myndi að öllum líkindum leiða til skerðingar á réttarstöðu hins opinbera aðila sem um ræðir.

Ekki er í öllum tilvikum nauðsynlegt að sérfræðingur sé sjálfstætt starfandi eða utanaðkomandi svo takmörkunarheimildin verði talin eiga við. Þannig verður að telja að stjórnvöld geti ráðfært sig við önnur stjórnvöld sem hafa sérþekkingu á viðkomandi sviði sem hefur í för með sér að þau annast í reynd sambærilega ráðgjöf og sjálfstætt starfandi sérfræðingar. 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. Að öðru leyti vísast til kafla 3.4 í almennum athugasemdum að framan.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málsliður bætist við 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, þar sem fjallað er um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna þeirra aðila sem lögin taka til. Í ákvæðinu er nú mælt fyrir um að réttur almennings taki ekki til gagna sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða

starfssambandið að öðru leyti. Við skýringu á hugtakinu starfssamband að öðru leyti hefur verið miðað við það í framkvæmd, t.d. hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál, að gögn þurfi að varða töku stjórnvaldsákvörðunar, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í máli starfsmanns til að takmörkun 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga verði beitt um þau.

Þegar lagt er mat á hvers konar ákvarðanir falla undir 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga er meðal annars litið til þess hvort ákvörðun sé beint út á við að borgurunum eða inn á við að starfsemi stjórnsýslunnar. Ákvarðanir um innri málefni stjórnsýslunnar teljast yfirleitt ekki til slíkra ákvarðana. Þær geta hins vegar verið það í ákveðnum tilvikum, sbr. athugasemdir við 1. gr. frumvarps þess sem varð að stjórnsýslulögum, en þar eru í dæmaskyni nefndar ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að upplýsingar um ráðgjöf til stjórnvalda eða starfsmanna þeirra um túlkun og framkvæmd siðareglna geta ekki fallið undir hugtakið „starfssambandið að öðru leyti“ í 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga eins og ákvæðið hefur verið skýrt í framkvæmd. Með hliðsjón af þeim röksemdum sem færðar eru fram í kafla 3.5 í almennum athugasemdum að framan hníga veigamikil rök að því að takmarka rétt almennings til aðgangs að slíkum upplýsingum í ákveðnum tilvikum. Er þar horft til þess að líkur standa til að ráðherrar og aðrir æðstu stjórnendur í stjórnsýslunni kunni að veigra sér við því að leita sér ráðgjafar um siðferðileg málefni ef til þess getur komið að upplýsingar um það birtist almenningi. Því er lagt til að við 1. mgr. 7. gr. laganna bætist nýr málslíður um að upplýsingaréttur almennings taki ekki til gagna sem hafa að geyma upplýsingar um ráðgjöf forsætisráðuneytisins eða annars bærs aðila til stjórnvalda eða starfsmanna þeirra um túlkun siðareglna. Ítreka ber að takmörkunina ber að skýra þröngt eins og aðrar takmarkanir á upplýsingarétti almennings. Því yrði henni ekki beitt í tilvikum þar sem ráðgjöf varðar minni háttar álitamál um túlkun siðareglna eða þegar verulegir almannahagsmunir krefjast þess að almenningur geti kynnt sér upplýsingar um ráðgjöf. Þarf því hverju sinni að fara fram mat á því hvort ástæða sé til að beita undanþágu 5. gr. frumvarpsins, m.a. með hliðsjón af reglu 11. gr. upplýsingalaga um aukinn aðgang. Gert er ráð fyrir að frekari viðmið verði til í framkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál og dómstóla.

Við mat á því hver telst annar bær aðili til ráðgjafar um túlkun siðareglna ber að líta til þess hvort viðkomandi aðila hefur verið falið slíkt hlutverk með lögum eða samningi. Í siðarnefnda tilvikinu er æskilegt að samningur sem kveður á um ráðgjöfina og endurgjald fyrir hana sé birtur almenningi. Þá kemur hér einnig til greina ráðgjöf nefnda á borð við siðanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 9. gr. upplýsingalaga, sem fjallar um takmarkanir á upplýsingarétti almennings vegna einkahagsmuna, að tekið verði fram að takmörkun á aðgangi að gögnum varðandi mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila eigi aðeins við um virka hagsmuni. Ekki er hér um verulega efnisbreytingu að ræða, þar sem skilyrðið um að hagsmunir þurfi að vera mikilvægir svo réttlætlanlegt sé að takmarka aðgang almennings að upplýsingum um þá er jafnan ekki uppfyllt nema hagsmunirnir séu virkir. Sama leiðir af skilyrði ákvæðisins um að sanngjarnt sé og

eðlilegt að upplýsingarnar fari leynt. Hins vegar er stefnt að því með breytingunni að koma í veg fyrir að beiðnum sé synjað að þarflausu á grundvelli ákvæðisins þegar um er að ræða upplýsingar um hagsmuni sem ekki eru lengur virkir, t.d. þegar fyrirtæki eða lögaðili er gjaldþrota. Byggt er á sambærilegum sjónarmiðum og eru að baki reglu 5. mgr. 13. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 11/2000, en samkvæmt henni er Fjármálaeftirlitinu heimilt við rekstur einkamála að upplýsa um atriði sem þagnarskylda 1. mgr. 13. gr. laganna gildir annars um þegar eftirlitsskyldur aðili er gjaldþrota eða þvinguð slit fara fram.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.8 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 9. gr.

Með 9. gr. frumvarpsins er lagt til að 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 mæli fyrir um skyldu ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands til lágmarksbirtingar upplýsinga úr málaskráum sínum með rafrænum hætti. Svo að birtingin nái markmiðum sínum verður að telja æskilegt að upplýsingarnar birtist ekki sjaldnar en mánaðarlega. Jafnvel þó skyldan nái eingöngu til mála sem koma til meðferðar hjá ráðuneytinum eftir 1. janúar 2021, sbr. 19. gr. frumvarpsins, er jafnframt æskilegt að þau taki til skoðunar að birta upplýsingar um mál sem stofnuð voru fyrir það tímamark. Að sinni er ekki lagt til að skylt verði að birta umfangsmeiri upplýsingar en málnúmer og heiti máls. Heiti máls ætti að veita upplýsingar um af hvaða tegund málið er. Forðast skal að heiti máls innihaldi nöfn einstaklinga og lögaðila í tilvikum þar sem slík upplýsingagjöf gæti falið í sér upplýsingar um viðkvæm einka- eða fjárhagsmálefni þeirra, sbr. einnig lokamálslið ákvæðisins. Í þessu sambandi er tekið fram að upplýsingar um það eitt, að mál af tiltekinni tegund sé til meðferðar hjá opinberum aðila, getur í sumum tilvikum falið í sér viðkvæmar upplýsingar um einkamálefni aðila málsins.

Af 4. mgr. 13. gr. upplýsingalaga leiðir að ráðherra hefur víðtækar heimildir til að setja nánari fyrirmæli um birtinguna með reglugerð, sbr. núgildandi reglugerð um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda nr. 464/2018. Mikilvægt er að hugað verði að því samhliða birtingu framangreindra upplýsinga að skráning mála í málaskrár ráðuneyta verði samræmd í auknum mæli, t.d. á grundvelli skýrra verklagsreglna sem byggjast á skráningarskyldureglum upplýsingalaga, laga um opinber skjalasöfn og laga um Stjórnarráð Íslands. Hér vísast að öðru leyti til almennra athugasemda að framan, sbr. kafla 3.2.

Um 10. gr.

Eins og fram kemur í kafla 3.3 í almennum athugasemdum að framan er lagt til að sérstakur ráðgjafi um upplýsingarétt starfi fyrir hönd stjórnvalda og hafi það hlutverk að stuðla að bættri upplýsingagjöf hins opinbera. Gerð er grein fyrir starfinu og hlutverki þess í 1. og 2. mgr. greinarinnar, en þar kemur fram að ráðgjafinn verði bæði borgurum og opinberum aðilum til ráðgjafar við framkvæmd laganna, fylgist með framkvæmd laganna og rannsóknum og þróun á sviðinu og komi tillögum á framfæri þar sem við á.

Í 3. mgr. kemur fram að ráðgjafi um upplýsingarétt skuli hafa menntun og þekkingu sem nýtist í starfi. Hann hafi starfsaðstöðu í forsætisráðuneytinu en verði hins vegar óháður fyrirmælum frá ráðherra eða öðrum í ráðgjöf sinni. Með þessu er stefnt að því að ráðgjöf hans til borgara og stjórnvalda verði eins hlutlaus og mögulegt er, þ.e. byggist eingöngu á bestu sérfræðiþekkingu á hverjum tíma en ekki á pólitískum sjónarmiðum.

Samkvæmt 4. mgr. er þeim sem falla undir gildissvið laganna, óháð þagnarskyldu viðkomandi aðila, skylt að veita ráðgjafanum aðgang að gögnum sem hann telur nauðsynleg til að starfrækja hlutverk sitt. Hann er hins vegar bundinn þagnarskyldu um þessi gögn og önnur atriði sem hann verður áskynja um í starfi sínu og leynt eiga að fara samkvæmt sömu málsgrein. Ljóst er að stjórnvöldum og öðrum aðilum sem falla undir gildissvið laganna myndi oft reynast nauðsynlegt að veita ráðgjafa um upplýsingarétt almennings aðgang í trúnaði að þeim gögnum sem beiðni varðar og óskað er ráðgjafar hans um. Til að tryggja gagnkvæmt traust í þessum samskiptum er nauðsynlegt að mæla fyrir um að beiðandi eða aðrir geti ekki fengið aðgang að gögnunum með því að óska eftir þeim úr vörslum ráðgjafans, sbr. til hliðsjónar ákvæði 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga sem fjallar um rétt úrskurðarnefndar um upplýsingamál til aðgangs að umbeðnum gögnum. Taka ber fram að verði frumvarp forsætisráðherra um breytingu á stjórnsýslulögum að lögum, þar sem lagt er til að nýr kafli bætist við lögina um tjáningarfrelsi og þagnarskyldu opinberra starfsmanna (493. mál á 149. löggjafarþingi), gilda ákvæði kaflans að sjálfsögðu um ráðgjafann. Um starf hans má að öðru leyti vísa til kafla 3.3 í almennum athugasemdum að framan.

Um 11. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.8 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að ný regla bætist við 17. gr. upplýsingalaga, sem fjallar um málshraða við afgreiðslu beiðni um aðgang að gögnum. Verði frumvarpið að lögum getur beiðandi borið rétt sinn til aðgangs að gögnum undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál ef hún hefur ekki verið afgreidd innan 40 virkra daga frá móttöku hennar. Eins og rakið er í kafla 3.7 í almennum athugasemdum að framan sækir reglan fyrirmynd í norsku upplýsingalögum, 2. mgr. 12. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 og 2. mgr. 8. gr. laga um endurnot opinberra upplýsinga nr. 45/2018. Jafnvel þó þetta fyrirkomulag hafi þann ókost að beiðandi missi í raun rétt til endurskoðunar ákvörðunar á tveimur stjórnsýslustigum, þar sem úrskurður úrskurðarnefndarinnar verður ekki borinn undir önnur stjórnvöld, eru kostirnir hins vegar þeir að stjórnvöld og aðrir sem falla undir gildissvið laganna geta ekki komist upp með að láta alfarið hjá líða að sinna beiðni um aðgang að upplýsingum. Í málum þar sem kærði hefur ekki sinnt beiðni að neinu leyti hefur úrskurðarnefndin í dag ekki önnur úrræði en að ítreka áskoranir um að tekin verði ákvörðun um afgreiðslu hennar. Það felur í sér umtalsverða réttarbót að í slíkum tilvikum fái beiðandi úrræði til að knýja fram efnislega niðurstöðu um upplýsingarétt sinn, jafnvel þó sú niðurstaða verði ekki endurskoðuð með öðrum hætti en að bera hana undir almenna dómstóla.

Taka ber fram að þrátt fyrir að lagður sé til 40 daga hámarksafgreiðslutími gagnabeiðna mun áfram gilda sú meginregla 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga að taka skal ákvörðun um afgreiðslu beiðni svo fljótt sem verða má. Þá ber áfram að skýra aðila frá ástæðum tafa og hvenær ákvörðunar sé að vænta, dragist það fram yfir sjö daga. Skilja verður fyrir mæli 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga á þann veg að unnt eigi að vera að afgreiða flestar beiðnir innan sjö daga. Sá hámarksafgreiðslutími sem hér er lagður til mun því aðeins eiga við í

undantekningartilvikum og er minnt á að samkvæmt 1. tölul. 4. mgr. 15. gr. upplýsingalaga er heimilt að hafna beiðnum í undantekningartilfellum ef meðferð hennar tæki svo mikinn tíma eða krefðist svo mikillar vinnu að ekki telst af þeim sökum fært að verða við henni. Ef fyrirsjáanlegt er að meðferð beiðni taki lengri tíma en 40 virka daga, og ástæður þess er einungis að rekja til umfangs umbeðinna gagna eða annarrar nauðsynlegrar vinnu, er líklegt að skilyrði 1. tölul. 4. mgr. 15. gr. upplýsingalaga til synjunar beiðninnar séu uppfyllt. Sú regla sem lögð er til í 13. gr. frumvarps þessa mun því fyrst og fremst eiga við þegar afgreiðsla beiðni tefst úr hófi og ástæður þess er að rekja til athafnaleysis eða annarra óréttlætlanlegra tafa á málsmeðferð þess aðila sem hefur beiðni til meðferðar.

Mál sem berast til nefndarinnar á þessum grundvelli, þ.e. samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál, 2. mgr. 8. gr. laga um endurnot opinberra upplýsinga og 13. gr. frumvarpsins, verði það að lögum, eru eðlisólík öðrum kærumálum fyrir nefndinni þar sem ekki liggur fyrir efnisleg afstaða þess sem fékk beiðni til meðferðar. Þannig liggur fyrir nefndinni að ákvarða hvort beiðandi eigi rétt til aðgangs að umbeðnum gögnum en ekki að endurskoða ákvörðun af fyrsta stjórnarsýslustigi. Engu að síður er eðlilegt að málsmeðferð nefndarinnar í þessum málum miði í upphafi að því að fá fram efnislega afstöðu kærða, líkt og í málum sem berast henni nú vegna óhæfilegs dráttar á meðferð beiðni á grundvelli 4. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga. Það er fyrst og fremst í tilvikum þar sem kærði hefur ekki sinnt ítrekuðum áskorunum nefndarinnar um að taka ákvörðun um afgreiðslu beiðni sem til greina kemur að leggja málið í þann farveg sem 13. gr. frumvarpsins fjallar um. Í kjölfarið væri eðlilegt að nefndin óskaði afrita umbeðinna gagna frá kærða og er kærða skylt að verða við slíkri ósk, sbr. 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga. Taki kærði ákvörðun um afgreiðslu beiðninnar eftir það tímamark, en fyrir uppkvaðningu úrskurðar nefndarinnar, myndi nefndin jafnan fella málið niður eða kveða upp úrskurð, eftir atvikum um frávísun málsins.

Taka ber fram að tilvist úrræða af því tagi sem hér er lagt til, og þegar er að finna í lögum um upplýsingarétt um umhverfismál og lögum um endurnot opinberra upplýsinga, kemur ekki í veg fyrir að úrskurðarnefndin haldi áfram að vísa málum sem hlotið hafa ófullnægjandi efnislega meðferð til nýrrar meðferðar hjá kærða, sbr. t.d. úrskurði nefndarinnar nr. 469/2012 frá 28. desember 2012, 660/2016 frá 30. nóvember 2016 og 753/2018 frá 31. júlí 2018. Eðlismunur er á tilvikum þar sem afgreiðsla kærða er með þeim hætti að ljóst má vera að beiðni hefur ekki hlotið fullnægjandi efnislega skoðun samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga annars vegar en hins vegar tilvikum þar sem beiðni er ekki sinnt með neinu móti. Einungis er ætlunin að bregðast við tilvikum af síðari gerðinni með 13. gr. frumvarpsins og ákvæðum gildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál og endurnot opinberra upplýsinga.

Í umsögn úrskurðarnefndar um upplýsingamál við drög að frumvarpinu kom fram sú afstaða að málsmeðferð samkvæmt framangreindu gæti orðið tafsöm. Þriggja manna miðlæg nefnd muni eiga óhægt um við að taka við kærnum vegna mála víðsvegar að úr stjórnarsýslunni sem enga meðferð eða úrlausn hafi fengið á lægra stjórnarsýslustigi. Við þessum athugasemdum úrskurðarnefndarinnar þarf að bregðast með áframhaldandi vinnu við styrkingu starfsaðstæðna hennar, sbr. athugasemdir við 15. gr. frumvarpsins. Verði mál af þessu tagi algengari en hér er gert ráð fyrir kann stjórnvöldum að vera nauðsynlegt að bregðast við með frekari aðgerðum.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 15. gr.

Með 15. gr. frumvarpsins er lagt til að mælt verði fyrir um hámarks málsmeðferðartíma úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Verði frumvarpið að lögum skal úrskurðarnefndin að jafnaði birta úrskurð kæranda og kærða innan 150 daga frá móttöku kæru. Með orðalaginu að jafnaði er tekið tillit til þess að í undantekningartilfellum tefst málsmeðferð nefndarinnar af ástæðum sem telja verður réttlætanlegar eða aðstæður með þeim hætti að nefndinni eða starfsaðstæðum hennar verður ekki um kennt. Er hér t.d. horft til tilvika þar sem kærandi óskar eftir því að meðferð máls bíði af einhverjum sökum. Undanfarin ár hefur meðalmálsferðartími nefndarinnar í málum sem lýkur með úrskurði verið yfir þeim hámarkstíma sem hér er lagður til, eða 202 dagar árið 2013, 182 dagar árið 2014, 296 dagar árið 2015, 391 dagar árið 2016 og 210 dagar árið 2017. Af hálfu forsætisráðuneytisins hefur hins vegar komið fram að æskilegur meðalmálsmeðferðartími sé 90 dagar og unnið er að styrkingu nefndarstarfsins í samræmi við það markmið. Þykir hámarks málsmeðferðartíminn sem hér er lagður til hóflegur í þessu samhengi.

Um 16. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.8 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 17. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa með vísan til kafla 3.1 í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 18. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að við upplýsingalögin bætist nýr kafli á eftir VI. kafla laganna sem verði VII. kafli og nefnist: Aðgangur að upplýsingum um umhverfismál.

Um a-lið (28. gr.)

Ákvæði a-liðar 15. gr. frumvarpsins er samhljóða 1. gr. núgildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

Um b-lið (29. gr.)

Ákvæði b-liðar 15. gr. frumvarpsins er samhljóða 3. gr. núgildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

Um c-lið (30. gr.)

Með ákvæði c-liðar 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um að réttur almennings til aðgangs að fyrirbyggjandi upplýsingum um umhverfismál fari samkvæmt almennum ákvæðum upplýsingalaga nr. 140/2012 að því frátöldu að almenningur á ríkari rétt á aðgangi að upplýsingum um mengandi losun út í umhverfið, sbr. d-lið 15. gr. frumvarpsins.

Um d-lið (31. gr.)

Í ákvæði d-liðar 15. gr. frumvarpsins er að finna reglu sem svarar til 8. gr. núgildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006. Hér er kveðið skýrt á um að takmarkanir upplýsingalaga á upplýsingarétti almennings eiga ekki við um upplýsingar um mengandi losun út í umhverfið. Um frekari skýringar vísast til skýringa við ákvæði 8. gr. núgildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögnum.

Um e-lið (32. gr.)

Í ákvæði 1. mgr. e-liðar 15. gr. frumvarpsins er áréttuð skylda stjórnvalda til að birta upplýsingar um umhverfismál að eigin frumkvæði, sbr. 10. gr. núgildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006, og hún tengd við ákvæði 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Ákvæði 2. mgr. e-liðar 15. gr. er efnislega samhljóða 2. mgr. 10. gr. núgildandi laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

Um 19. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku með hefðbundnum hætti, þó þannig að ákvæði 9. gr. frumvarpsins taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2021 og taki til mála sem stofnuð eru eftir það tímamark, sbr. umfjöllun í kafla 3.2 í almennum athugasemdum að framan. Er miðað við að á þessu tímamarki verði vinna við innleiðingu nýrra málaskrárkerfa Stjórnarráðsins vel á veg komin.

Um 20. gr.

Í þessari grein er lagt til að tilvísanir annarra laga til upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn verði lagfærðar. Almennt er miðað við að heiti laganna verði tilgreint en ekki númer þeirra. Þetta fyrirkomulag tíðkast raunar þegar í allmörgum lagabálkum, t.d. lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001 (1. mgr. 26. gr. a), lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 (3. mgr. 17. gr.), lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 77/2000 (2. mgr. 44. gr.), lögum um rannsóknarnefndir nr. 68/2011 (4. mgr. 13. gr. og 14. gr.), lögum um stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 (3. mgr. 7. gr.), sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 (1. mgr. 101. gr.), lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 (11. gr.), og lögum um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 (5. mgr. 19. gr.). Engin vandkvæði hafa komið upp við skýringar á tilgreiningum af þessu tagi, enda ljóst við hvaða lög er átt hverju sinni. Á stöku stað vísar löggjöf til ákvæða tiltekinna kafla upplýsingalaga. Þannig segir til að mynda í 2. mgr. 40. gr. laga nr. 77/2014 að um meðferð opinbers skjalasafns á beiðnum um aðgang að skjölum fari eftir ákvæðum IV. kafla upplýsingalaga. Ekki eru lagðar til breytingar á þessu fyrirkomulagi. Þá er jafnframt lagt til að tilvísanir til tiltekinna ákvæða eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 verði framvegis til viðeigandi kafla upplýsingalaga eins og kaflaskipanin birtist í lögum nr. 140/2012. Hér vísast að öðru leyti til almennra athugasemda að framan, sbr. kafla 3.8.