

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, með síðari breytingum (réttarstaða þriðja aðila o.fl.).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

1. málsl. 2. mgr. 17. gr. laganna orðast svo: Þegar umbeðin gögn varða eða geta varðað mikilvæga og virka einkahagsmuni annars aðila en beiðanda er þeim sem hefur beiðni til afgreiðslu skylt að skora á hann að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt nema það sé augljóslega óþarft.

2. gr.

Við 1. mgr. 23. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef úrskurður kveður á um skyldu til að veita aðgang að gögnum sem varða mikilvæga og virka einkahagsmuni annars aðila en kæranda skal afrit úrskurðar sent til hans.

3. gr.

Á eftir fyrri málsl. 1. mgr. 24. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Sama á við ef úrskurður kveður á um skyldu til að veita aðgang að gögnum sem varða mikilvæga og virka einkahagsmuni annars aðila en kæranda og viðkomandi krefst þess að réttaráhrifum úrskurðar verði frestað.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

5. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001, með síðari breytingum:* Við 20. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Vinnugögn í vörslum Framkvæmdasýslu ríkisins og opinbers aðila sem stofnunin á í samskiptum við í tengslum við verkefni sín skv. 1. mgr. missa ekki stöðu sína sem vinnugögn í skilningi upplýsingalaga þó að þau berist á milli þeirra.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu. Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og

eflingu Alþingis, dags. 30. nóvember 2017, er lögð áhersla á traust og gegnsæi. Í inngangi sáttmálans kemur m.a. fram að stefna þurfi að stöðugleika til lengri tíma og auka gegnsæi í atvinnulífi og allri stjórnsýslu til að efla traust almennings á rekstri fyrirtækja, fjármálalífi, stjórnámálum og stofnunum samfélagsins. Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á upplýsingalögum í því skyni að bæta og skýra réttarstöðu þriðja aðila, þ.e. þess sem getur átt hagsmuna að gæta af því að veittur verði aðgangur að tilteknum upplýsingum. Breytingarnar miða að því að leggja traustari grunn undir niðurstöður opinberra aðila um aðgang að upplýsingum og veita hagsmunum einstaklinga og lögaðila sem þær lúta að frekari vernd.

Forsaga málsins er sú að á 149. löggjafarþingi 2018-2019 lagði forsætisráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, m.a. með það að markmiði að víkka út gildissvið laganna, sbr. lög nr. 72/2019. Samtök atvinnulífsins skiluðu athugasemdum við frumvarpið þegar það var til meðferðar hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis en þær vörðuðu einkum rétt þriðja aðila samkvæmt upplýsingalögum. Í kjölfarið voru tillögurnar teknar til skoðunar í forsætisráðuneytinu og var það mat ráðuneytisins að hluti þeirra gæti verið til nokkurra bóta miðað við gildandi rétt.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn.

Réttur til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum lýtur takmörkunum vegna einka- eða fjárhagsmuna einstaklinga og vegna mikilvægra og virkra fjárhags- eða viðskiptahagsmuna fyrirtækja og annarra lögaðila, sbr. 9. og 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga. Samkvæmt fyrrnefnda ákvæðinu er óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Ákvæði 14. gr. um upplýsingarétt þeirra sem gögnin varða krefst sambærilegs hagsmunamats en auk þess geymir ákvæðið það viðmið að hagsmunir þriðja aðila af leynd verði að vega þyngra en hagsmunir þess sem óskar eftir aðgangi að þeim svo synjað verði um afhendingu gagna á grundvelli ákvæðisins.

2.2. Skylda til að afla álits þriðja aðila.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 9. gr. í frumvarpi til upplýsingalaga, nr. 140/2012, telst þriðji aðili, þ.e. sá aðili sem upplýsingar varða, ekki aðili þess stjórnsýslumáls sem lýkur með ákvörðun um rétt beiðanda til aðgangs að gögnum. Þar af leiðandi er ekki skylt að fylgja ýmsum málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga gagnvart þriðja aðila, svo sem að veita honum andmælarétt þegar ákvörðun er tekin um upplýsingabeidni eða möguleika til þess að krefjast endurskoðunar á ákvörðuninni. Þrátt fyrir það er oft æskilegt eða jafnvel nauðsynlegt til rannsóknar málsins, sbr. rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að leita eftir afstöðu þriðja aðila. Í ákvæði 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, sem felur í sér útfærslu á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, er því kveðið á um að stjórnvaldi, eða þeim sem hefur beiðni um upplýsingar til afgreiðslu, sé heimilt að skora á þann sem upplýsingar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Einn þáttur þess að upplýsa mál kann að felast í því að afla afstöðu þess sem upplýsingarnar varða til þess hvort hann telji eitthvað standa í vegi fyrir því að aðgangur verði veittur að þeim. Með því er opinber aðili í betri aðstöðu til að taka afstöðu til þess hvort hagsmunir þriðja aðila standi því í vegi að unnt sé að veita aðgang að upplýsingum. Þá kann þriðji aðili að vera samþykkur því að upplýsingar sem hann varða verði gerðar opinberar sem getur leitt til þess að opinberum aðila ber að veita

aðgang að upplýsingunum. Í sumum tilvikum er bersýnilega óþarft að afla afstöðu þriðja manns þrátt fyrir að upplýsingarnar varði hann þar sem engir einkahagsmunir fyrir leynd eru fyrir hendi. Það á t.d. við þegar einstaklingur hefur þegar gert sömu eða sambærilegar upplýsingar opinberar og þegar upplýsingar eru þess eðlis að sá sem upplýsingarnar varðar megi vænta þess að þær verði gerðar opinberar.

Í framkvæmd skortir oft á að opinberir aðilar óski eftir afstöðu þriðja aðila til afhendingar gagnanna áður en gagnabeiðni er afgreidd. Sé afgreiðsla slíkrar beiðni kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefur nefndin jafnan sjálf leitað slíkrar afstöðu og metið gögnin með hliðsjón af því sem þar kemur fram. Þó hefur nefndin einnig vísað málum aftur til viðkomandi opinbers aðila til lögmætrar afgreiðslu á þeim grundvelli að ekki hafi verið óskað eftir afstöðu þriðja aðila til afhendingar gagnanna, þegar þess er talið þörf til rannsóknar málsins, sbr. 10. gr. stjórnisýslulaga.

2.3. Skylda til að senda þriðja aðila afrit af úrskurði.

Samkvæmt gildandi lögum er úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki skylt að birta úrskurð þeim sem upplýsingar um einkahagsmuni varða þrátt fyrir að í úrskurðinum sé kveðið á um skyldu til að veita kæranda aðgang að upplýsingum. Jafnvel þó almennt sé óheimilt að veita almenningi aðgang að upplýsingum um mikilvæga og virka einkahagsmuni skv. 9. gr. upplýsingalaga er að finna þann áskilnað í ákvæðinu að sanngjarnt sé og eðlilegt að þeir fari leynt. Því kunna önnur sjónarmið, svo sem ríkir almannahagsmunir eða aðgangur skv. III. kafla laganna, að leiða til þess að úrskurðarnefndin komist að þeirri niðurstöðu að beiðanda beri aðgangur að slíkum upplýsingum. Þegar sá sem upplýsingarnar varða fær ekki afrit úrskurðar í slíkum tilvikum hefur hann takmarkaða möguleika á því að fá vitneskju um að veittur hafi verið aðgangur að upplýsingum sem varða einkahagsmuni hans og þar með ekki möguleika á að leita réttar síns telji hann birtinguna vera andstæða lögum.

2.4. Réttur þriðja aðila til að krefjast frestunar réttaráhrifa.

Sá sem umbeðnar upplýsingar varðar á ekki rétt á því að krefjast frestunar réttaráhrifa úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál, líkt og kærði í málinu getur skv. núg. 24. gr. upplýsingalaga. Af því leiðir að þriðji aðili hefur ekki möguleika á því að bera gildi úrskurðarins undir dómstóla í því skyni að koma í veg fyrir afhendingu upplýsinga sem varða einkamálefni hans. Telji einkaaðili að afhending upplýsinga er lúta að honum sjálfum hafi verið andstæð lögum hefur hann hins vegar kost á því að höfða skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu til að freista þess að rétta hlut sinn. Jafnvel þó ekki séu þekkt dæmi um að íslenska ríkið hafi orðið skaðabótaskyldt vegna afhendingar upplýsinga í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál er vandséð að skaðabætur geti bætt slíkt tjón til fulls ef til þess kemur.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til þrenns konar breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á orðalagi 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins í gildandi lögum getur sá sem hefur beiðni um aðgang að upplýsingum til afgreiðslu skorað á þann sem upplýsingarnar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Frestur til að svara skal vera sjö dagar. Sú breyting sem hér er lögð til er fyrst og fremst til að áréttta skyldu opinberra aðila til þess að afla afstöðu þriðja aðila ef þeir hafi í hyggju að byggja ákvörðun um synjun á aðgangi að gögnum á 9. gr. eða 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga, enda sé afstaða þriðja aðila bersýnilega óþörf við rannsókn málsins. Þannig stuðlar breytingin að því að rannsókn máls til ákvörðunartöku um rétt til aðgangs að

upplýsingum uppfylli skilyrði 10. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. umfjöllun kafla 2.2. Er því lagt til að þeim sem hefur beiðni til afgreiðslu verði skylt að afla afstöðu þriðja aðila nema það sé bersýnilega óþarft.

Þá er lagt til nýmæli, sem verði lokamálsliður 1. mgr. 23. gr. upplýsingalaga, er lýtur að því að úrskurðarnefnd um upplýsingamál beri að senda þriðja aðila afrit úrskurðar þegar kveðið er á um skyldu til að afhenda gögn sem varða mikilvæga og virka hagsmuni hans, sbr. umfjöllun kafla 2.3.

Loks er lagt til það nýmæli í 1. mgr. 24. gr. upplýsingalaga að þriðji aðili geti krafist frestunar réttaráhrifa slíks úrskurðar, sbr. umfjöllun kafla 2.4.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Áformin miða að því að treysta rétt einstaklinga og lögaðila til friðhelgis einkalífs sem nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrár, sbr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá tengist vönduð framkvæmd upplýsingaréttar almennings tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrár, sbr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

5. Samráð.

Líkt og fram kom í 1. kafla er frumvarpið m.a. samið í tilefni af athugasemdum Samtaka atvinnulífsins við skylt þingmál.

Áform um lagasetningu voru birt ásamt frummati á áhrifum á samráðsgátt stjórnvalda þann 3. júlí 2019 (mál nr. 169/2019). Frestur til athugasemda var veittur til 31. júlí 2019. Umsagnir bárust frá Samtökum atvinnulífsins, dags. 11. júlí 2019, Félagi atvinnurekanda, dags. 30. júlí 2019, Borgarskjalasafni Reykjavíkur, dags. 31. júlí 2019 og Isavia ohf., dags. 31. júlí 2019.

[Klára að loknu opnu samráði]

6. Mat á áhrifum.

Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu munu ekki hafa veruleg fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð, hvorki í formi aukins kostnaðar né fyrirhafnar við meðferð upplýsingabeidna. Jafnvel þótt einstök mál verði lítillega þyngri í vöfum eða málsmeðferðartími lengist vegna þess að álits þriðja aðila er aflað er í raun um að ræða áréttingu á gildandi rétti. Breytingar á starfsskilyrðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál eru áætlaðar óverulegar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á 1. másl. 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga, sbr. kafla 2.2. Þegar umbeðin gögn varða eða geta varðað mikilvæga og virka einkahagsmuni annars aðila en beiðanda er gert ráð fyrir að sá sem hefur beiðni til afgreiðslu beri skyldu til að skora á þann fyrrnefnda að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt nema það sé augljóslega óþarft. Með orðalaginu „varða eða geta varðað“ er vísað til þess að þegar beiðni berst er oft óvíst hvort að umbeðin gögn eru nægjanlega tengd hagsmunum þriðja aðila til að 9. eða 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga komi til álita sem takmörkunarheimild á upplýsingarétti beiðanda. Þegar beiðni og málsatvik að öðru leyti benda til þess að svo kunni að vera er öflun álits viðkomandi besta leiðin til að sá sem hefur beiðni til afgreiðslu geti tekið ákvörðun um aðgang. Þykir því eðlilegt að mælt sé fyrir um skyldu til þess að afla álitsins, frekar en að þeim sem hefur beiðni til afgreiðslu sé það heimilt, líkt og samkvæmt gildandi rétti.

Af ýmsum ástæðum getur þessi skylda ekki verið fortakslaus. Því er lagt til að hún falli niður ef „augljóslega óþarft“ er að afla álits þriðja aðila. Í þessu sambandi koma til álita tilvik

þar sem afstaða þriðja aðila getur, að mati þess sem hefur beiðni til afgreiðslu, ekki haft áhrif á efni ákvörðunar um rétt beiðanda til aðgangs, til að mynda þegar hagsmunir beiðanda eða almennings af aðgangi eru augljóslega mun ríkari en hagsmunir þriðja aðila af leynd. Þetta tengist því skilyrði beitingar ákvæðisins að einkahagsmunirnir séu sannarlega „mikilvægir“ og „virkir“, sbr. orðalag 9. gr. upplýsingalaga eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 72/2019. Í dæmaskyni má nefna beiðni um aðgang að föstum launakjörum opinbers starfsmanns, en í lögum hefur verið tekin afstaða til þess að einkahagsmunir þeirra víki fyrir rétti almennings til aðgangs að slíkum upplýsingum, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga. Í þessu tilviki væri augljóslega óþarft að afla álits starfsmannsins þar sem það gæti engu breytt um upplýsingarétt beiðanda. Einnig geta atvik verið svo að afstaða þriðja aðila liggi þegar fyrir, t.d. í gögnum sambærilegs máls eða jafnvel yfirlýsingum hans á opinberum vettvangi. Loks kann að vera að upplýsingarnar sem lúta að einkahagsmunum þriðja aðila séu þegar aðgengilegar opinberlega, hvort heldur sem er þegar umbeðin gögn hafa birst á öðrum vettvangi eða í öðrum fyrirliggjandi og opinberum gögnum. Taka ber fram að tilvik þar sem undantekningunni verður beitt eru hér ekki talin með tæmandi hætti, heldur þarf mat á aðstæðum að fara fram í hvert sinn sem beiðni berst um aðgang að gögnum sem varða eða geta varðað mikilvæga og virka einkahagsmuni þriðja aðila.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að nýr málsliður bætist við 1. mgr. 23. gr. upplýsingalaga um að úrskurðarnefnd um upplýsingamál skuli senda afrit úrskurðar til þriðja aðila þegar úrskurður kveður á um skyldu til að veita aðgang að gögnum sem varða mikilvæga og virka einkahagsmuni hans. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa með vísan til kafla 2.3.

Um 3. gr.

Með greininni er lagt til að nýr málsliður bætist við 1. mgr. 24. gr. upplýsingalaga sem veiti þriðja aðila rétt til að krefjast frestunar réttaráhrifa úrskurðar þegar úrskurður kveður á um skyldu til að veita aðgang að gögnum sem varða mikilvæga og virka einkahagsmuni hans. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa með vísan til kafla 2.4.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Með greininni er lögð til breyting á rétti til aðgangs að gögnum um samskipti Framkvæmdasýslu ríkisins og opinberra aðila sem stofnunin á í samskiptum við vegna þeirra verkefna sem henni er falið að sinna með lögum nr. 84/2001. Framkvæmdasýslan sinnir mikilvægu hlutverki við undirbúning ýmissa opinberra framkvæmda og tekur virkan þátt í mótnun þeirra allt frá hugmyndastigi. Er því lagt til að gögn haldi stöðu sinni sem vinnugögn þegar þau berast á milli stofnunarinnar og þeirra opinberu aðila sem hún liðsinnir þrátt fyrir fyrirmæli 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga um að gögn teljist ekki lengur til vinnugagna þegar þau eru afhent öðrum, nema þegar þau eru afhent eftirlitsaðila á grundvelli lagaskyldu. Breytingin á sér samsvörun í 1. tölul. 2. mgr. 8. gr. upplýsingalaga, en samkvæmt ákvæðinu missa gögn ekki stöðu sína sem vinnugögn þegar þau berast á milli aðila sem falla undir gildissvið laganna þegar einn sinnir ritarastörfum eða sambærilegum störfum fyrir annan, en ekki er hægt að slá því föstu að störf Framkvæmdasýslunnar fyrir aðra opinbera aðila teljist

ávallt til sambærilegra starfa í skilningi ákvæðisins. Verði frumvarpið að lögum verður hins vegar hægt að slá því föstu.