



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012 (réttarstaða þriðja aðila) – FOR19050172
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	11. júní 2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Á 149. löggjafarþingi lagði forsætisráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, meðal annars með það að markmiði að víkka út gildissvið laganna (þskj. 1240 – 780. mál). Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallaði um frumvarpið og fékk send erindi og umsagnir um það. 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, það er rétt þess aðila, einstaklings, fyrirtækis eða annars lögaðila, sem á einkahagsmuna að gæta af veitingu upplýsinga, sbr. 9. gr. og 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga. Það er mat forsætisráðuneytisins að umsögn Samtaka atvinnulífsins fjalli ekki um frumvarpið sem lagt var fram á 149. löggjafarþingi heldur sé um að ræða tillögur að öðrum breytingum á upplýsingalögum. Forsætisráðuneytið tók tillögurnar til skoðunar og er það mat ráðuneytisins að hluti þeirra sé til nokkurra bóta miðað við gildandi rétt.

Tillögur Samtaka atvinnulífsins lúta að því að bæta réttarstöðu einkaaðila í málsmeðferð upplýsingabeidna, meðal annars í því skyni að leggja traustari grunn undir niðurstöður stjórnvalda um aðgang að upplýsingum og veita hagsmunum einkaaðila frekari vernd.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Upplýsingaréttur lýtur takmörkunum vegna einka- eða fjárhagsmuna einstaklinga og vegna mikilvægra fjárhags- eða viðskiptahagsmuna fyrirtækja og annarra lögaðila, sbr. 9. og 3. mgr. 14. gr. upplýsingalaga. Skv. 9. gr. upplýsingalaga 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. upplýsingalaga um upplýsingarétt þeirra sem gögnin varða krefst sambærilegs hagsmunamats en auk þess geymir ákvæðið það viðmið að hagsmunir þriðja aðila af leynd verði að vera mun meiri en hagsmunir þess sem gögnin varða og óskar eftir aðgangi að þeim svo synjað verði um afhendingu gagna á grundvelli ákvæðisins.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 9. gr. í frumvarpi til upplýsingalaga, nr. 140/2012, telst þriðji aðili, eða sá aðili sem upplýsingar varða, ekki aðili máls. Þar af leiðandi er ekki skylt að fylgja reglum stjórnsýslulaga gagnvart honum, svo sem að veita þriðja aðila andmælarétt þegar ákvörðun er tekin um upplýsingabeidni eða möguleika til þess að krefjast endurskoðunar á úrlausn stjórnvalds.

Áformað er að gera breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012 í því skyni að bæta réttarstöðu þriðja aðila, þ.e. þess sem upplýsingarnar varðar, og gera hana skýrari. Réttarbótin felst í eftirfarandi breytingum á upplýsingalögum:

- i. Bætt verði við nýju ákvæði í 17. gr. upplýsingalaga þar sem kveðið verður á um skyldu stjórnvalda til þess að leita afstöðu þriðja aðila til afhendingar upplýsinga sem varða hann sjálfan áður en ákvörðun er tekin um afhendingu gagna nema það sé bersýnilega óþarft.

- ii. Ákvæði 1. mgr. 23. gr. upplýsingalaga verði breytt þannig að úrskurðarnefnd um upplýsingamál sé gert skylt að birta úrskurð þeim aðila sem upplýsingar um einkahagsmuni varða ef í úrskurði er fallist á rétt kæranda til aðgangs að upplýsingunum.
- iii. Bætt verði við ákvæði í 24. gr. upplýsingalaga þar sem þriðja aðila verður veittur réttur til þess að krefjast þess að réttaráhrifum úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál verði frestað í því skyni að bera ágreining um gildi úrskurðarins undir dómstóla.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012 eru fáorð um stöðu þriðja aðila. Samkvæmt gildandi lögum er þriðji maður ekki aðili málsins og hefur því ekki lögfestan andmælarétt eða rétt til að krefjast endurskoðunar á ákvörðuninni. Í ákvæði 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, sem felur í sér útfærslu á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, er þó kveðið á um að stjórnvöldum, 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 stjórnvaldið 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 varðar verði gerðar opinberar sem getur leitt til þess að stjórnvaldi 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. Þetta á til dæmis við þegar einstaklingur hefur þegar gert sömu eða sambærilegar upplýsingar opinberar. Í framkvæmd hefur skort að stjórnvöld óski eftir afstöðu þriðja aðila til afhendingar gagnanna áður en gagnabeiðni er afgreidd. Í þessum tilvikum hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál í framkvæmd sjálf leitað slíkrar afstöðu og metið gögnin með hliðsjón af því sem þar kemur fram. Þó hefur málum einnig verið vísað heim til lögmætrar afgreiðslu á þeim grundvelli að ekki hafi verið óskað eftir afstöðu þriðja aðila til afhendingar gagnanna. Áformin lúta m.a. að því að leiða þá skyldu í lög að afla afstöðu þriðja aðila til afhendingar gagna sem varða hann, nema það sé bersýnilega óþarft.

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 stjórnvalds til að veita kæranda aðgang að upplýsingunum. Því kann að vera að sá sem upplýsingarnar varðar hafi ekki vitneskju um að veittur hafi verið aðgangur að upplýsingum sem varða einkahagsmuni hans og getur þar af leiðandi ekki leitað réttar síns telji hann birtinguna vera andstæða lögum. Áformað er að gera úrskurðarnefnd um upplýsingamál skylt að birta þriðja aðila úrskurð sinn í þessum tilvikum.

Þriðji aðili á ekki rétt á því að krefjast frestunar réttaráhrifa úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál. 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 birting upplýsinga er lúta að honum sjálfum hafi verið andstæð lögum er honum sá einn kostur að höfða skaðabótamál á hendur íslenska ríkinu. Jafnvel þó ekki séu þekkt dæmi um að íslenska ríkið hafi orðið skaðabótaskyld vegna afhendingar upplýsinga í kjölfar úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál er höfð hliðsjón af því að vandséð er að skaðabætur geti til fulls bætt slíkt tjón ef það verður. Áformað er að veita þriðja aðila rétt til þess að krefjast frestunar réttaráhrifa úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál í því skyni að bera gildi hans undir dómstóla. Samkvæmt gildandi lögum er frestur til þess sjö dagar frá birtingu úrskurðar.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, birt 30. nóvember 2017, er lögð áhersla á traust og gagnsæi. Í inngangi sáttmálans kemur m.a. fram að stefna þurfi að stöðugleika til lengri tíma og auka gagnsæi í atvinnulífi og allri stjórnslu til að efla traust almennings á rekstri fyrirtækja, fjármálanálf, stjórnámalum og stofnunum samfélagsins. Í þeim hluta sáttmálans sem fjallar um lýðræði og gagnsæi kemur m.a. fram að ríkisstjórnin leggi áherslu á góð vinnubrögð, opna stjórnslu og gagnsæja og að kappkostað verði að miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti. Þá segir að ríkisstjórnin muni beita sér fyrir því að efla traust á stjórnámalum og stjórnslu og leggja

áherslu á að stjórnýsflan sé skilvirk og réttlát. Auk þess kemur fram að með aukinni skráningu og miðlun persónuupplýsinga og nýjum tæknilegum möguleikum til að hagnýta slíkar upplýsingar sé enn brýnna en áður að verja grundvallarrétt einstaklinga hvað þetta snertir, m.a. til friðhelgi einkalífs.

Fyrirhugaðar lagabreytingar eru þessum áhersluatriðum til stuðnings.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Fyrirhugaðar lagabreytingar lúta að því að styrkja stöðu einkaaðila í málsmeðferð upplýsingabeidna í því skyni að skjóta traustari stöðum undir ákvarðanir stjórnvalda. Með því er bæði stefnt að skilvirkari meðferð upplýsingabeidna þar sem einkaaðilum er veittur kostur á að tjá sig um veitingu upplýsinga er varða þá, sem og aukinni vernd einkaaðila til friðhelgis einkalífs.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Í framkvæmd hefur lítið reynt á skaðabótaábyrgð íslenska ríkisins vegna ákvörðunar stjórnvalda um að veita aðgang að upplýsingum sem óheimilt er að veita samkvæmt upplýsingalögum eða öðrum lögum vegna einkahagsmuna þriðja aðila. Aukinn réttur þriðja aðila til þess að vernda hagsmuni sína við meðferð upplýsingabeidna getur þó komið í veg fyrir að stjórnvöld veiti aðgang að upplýsingum sem óheimilt er að veita svo til skaðabótaábyrgðar stofnist. Þá kann samþykki þriðja aðila fyrir afhendingu upplýsinganna að koma í veg fyrir að stjórnvöld synji beiðni um aðgang að upplýsingum að óþörfu.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þörf er á lagabreytingu til þess að þriðji aðili geti krafist frestun réttaráhrifa og til þess að úrskurðarnefnd um upplýsingamál sé skylt í tilteknum tilfellum að birta úrskurð sinn einkaaðilum. Hvað varðar kröfu um að stjórnvöld afli afstöðu þriðja aðila til afhendingar gagnanna nema það sé bersýnilegt óþarft væri hægt að koma á þeirri framkvæmd með aukinni fræðslu til stjórnvalda um þá skyldu sem hvílir á þeim samkvæmt 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 við meðferð upplýsingabeidna.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Nærtækast er að bæta nýjum ákvæðum við upplýsingalög nr. 140/2012. Aðrar leiðir við lagasetningu verður að telja ófærar til að ná framangreindum markmiðum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áformað er að bæta nýjum ákvæðum í upplýsingalög nr. 140/2012 í því skyni að bæta réttarstöðu þriðja aðila gagnvart upplýsingalögum.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Helsta réttarbótin sem leiðir af breytingunum er annars vegar lögbundinn andmælaréttur þriðja aðila, nema það sé bersýnilega óþarft að afla afstöðu hans, og hins vegar heimild þriðja aðila til þess að krefjast frestunar réttaráhrifa í þeim tilgangi að geta leitað endurskoðunar dómstóla á ákvörðuninni. Þá er kveðið á um skyldu úrskurðarnefndar um upplýsingamál til að birta úrskurð fyrir einkaaðila ef nefndin fellst á birtingu upplýsinga sem varða einkahagsmuni hans. Áformað er að gera eftirfarandi breytingar:

- i. Bætt verði við ákvæði í 17. gr. þess efnis að stjórnvaldi, eða þeim sem hefur beiðni til afgreiðslu, sé gert skylt að leita afstöðu þess sem upplýsingar varðar áður en ákvörðun er tekin í málinu nema það sé bersýnilega óþarft.
- ii. Ákvæði 1. mgr. 23. gr. upplýsingalaga verði breytt þannig að úrskurðarnefnd um upplýsingamál sé skylt birta úrskurð þeim aðila sem upplýsingar um einkahagsmuni varða ef í úrskurði er fallist á rétt kæranda til aðgangs að upplýsingunum.
- iii. Bætt verði við 1. mgr. 24. gr. málslið þar sem þriðja aðila er veittur réttur til að krefjast frestunar réttaráhrifa í þeim tilgangi að geta borið málið undir dómstóla.

3. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Áformin miða að því að treysta rétt einstaklinga og lögaðila til friðhelgis einkalífs sem nýtur verndar 71. gr. stjórnarskrár. Þá tengist vönduð framkvæmd upplýsingaréttar almennings tjáningarfrelsisákvæði 73. gr. stjórnarskrár órjúfanlegum böndum.

1. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

2. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei, sbr. þó ákvæði 8. og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi einkalífs og tjáningarfrelsi, sbr. lög nr. 62/1994.

4. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Helstu hagsmunaaðilar eru einstaklingar og lögaðilar sem upplýsingar, í vörslum stjórnvalda eða annarra sem upplýsingalög taka til, lúta að.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Nei.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Áformin byggja á tillögum Samtaka atvinnulífsins sem lagðar voru fram á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis þann 22. maí 2019.

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu og fyrirhugað frumvarp til laga verða birt til kynningar og athugasemda í samráðsgátt stjórnvalda í samræmi við samþykkt ríkisstjórnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar.

5. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

6. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Nei.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Ekki er gert ráð fyrir að þörf verði á tíma til undirbúnings eða aðlögunar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Þess má vænta að lagasetningin beri árangur án þess að gera þurfi aðrar ráðstafanir.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Engir mælikvarðar eru tiltækir.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Nei.

7. Annað

8. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum

