

Skýrsla

forsætisráðherra um framkvæmd upplýsingalaga nr. 140/2012.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Efnisyfirlit

1.	Inngangur.....	3
2.	Meðferð upplýsingabeidna hjá aðilum sem falla undir upplýsingalög.....	4
2.1	Almennt.....	4
2.2	Áhrif breytinga á tilgreiningarreglu upplýsingalaga.....	4
2.3	Málsmeðferðartími.....	6
2.4	Afstaða þriðja aðila sem upplýsingar varða.....	7
2.5	Rökstuðningur og leiðbeiningar.....	7
2.5.1	Almennt.....	7
2.5.2	Rökstuðningur.....	7
2.5.3	Leiðbeiningar um afmörkun og kæruehimild.....	8
2.5.4	Afstaða tekin til aukins aðgangs.....	8
3.	Meðferð kærumála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál.....	10
3.1	Almennt.....	10
3.2	Skipan.....	10
3.3	Innkomin erindi.....	10
3.4	Málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál í kærumálum.....	12
3.4.1	Fyrirmæli upplýsingalaga.....	12
3.4.2	Verklagsreglur nefndarinnar.....	12
3.4.3	Framkvæmd.....	12
3.4.4	Niðurstöður.....	13
3.5	Lyktir kærumála.....	13
3.5.1	Almennt.....	13
3.5.2	Máli lokið með úrskurði.....	13
3.5.3	Beiðni afgreidd eftir tafir.....	14
3.5.4	Aðgangur veittur.....	14
3.5.5	Mál fellt niður.....	14
3.6	Tölfræði úrskurða.....	14
3.7	Niðurstöður og framtíðarhorfur.....	17
4.	Birting upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda.....	19
4.1	Almennt.....	19
4.2	Frumkvæðisbirting upplýsinga.....	19
4.3	Upplýsingastefna.....	19
4.4	Reglugerðarákvæði.....	20
5.	Endurmot opinberra upplýsinga.....	21
5.1	Almennt.....	21
5.2	Tilskipun 2013/37/ESB.....	21

1. Inngangur

Vorið 2009 skipaði forsætisráðherra starfshóþ til endurskoðunar á upplýsingalögum nr. 50/1996. Hópurinn skilaði af sér tillögum haustið 2010 og var frumvarp til nýrra upplýsingalaga samið í forsætisráðuneytinu á grundvelli þeirra.¹ Frumvarpið var flutt á 139. og 140. löggjafarþingi en varð ekki að lögum fyrr en á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Ný upplýsingalög nr. 140/2012 tóku gildi þann 1. janúar 2013 og leystu að stærstum hluta ákvæði eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 af hólmi. Í almennum athugasemdum í greinargerð er fylgdi frumvarpinu kemur fram að eldri upplýsingalög hafi falið í sér umtalsverða réttarbót. Hins vegar kölluðu nýjar aðstæður í þjóðfélaginu á endurskoðun upplýsingalaga með það að markmiði að auka upplýsingarétt almennings. Samhliða auknu umfangi stjórnsýslunnar hefðu orðið miklar breytingar á starfsumhverfi hennar, m.a. vegna tækniframfara. Jafnframt hefðu kröfur almennings til aðgangs að upplýsingum um opinber málefni aukist. Þá er vikið að skýrslu starfshóþs um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008.² Við gerð frumvarpsins hafi verið litið til þeirra athugasemda er vörðuðu skráningu upplýsinga í stjórnsýslunni, skýrleika ákvarðana, formfestu í samskiptum og samhæfingu íslenskra stjórnvalda.

Upplýsingalögum nr. 140/2012 hefur verið breytt tvívegis frá því að þau tóku gildi. Með lögum nr. 82/2015 frá 13. júlí 2015 var gerð breyting á 2. mgr. 27. gr. laganna, þar sem kveðið er á um skyldu stjórnvalda til að skrá og varðveita mikilvægar upplýsingar.³ Breytingin felur í sér áréttingu á því að skrá beri mikilvægar upplýsingar um samskipti stjórnvalda við almenning og önnur stjórnvöld með sama hætti og aðrar mikilvægar upplýsingar. Með lögum nr. 115/2015 frá 11. desember 2015 var gerð sú breyting að í stað orðsins „fötludum“ í 4. mgr. 13. gr. upplýsingalaga kom „fötluðu fólki“.⁴ Markmið breytingarinnar var að undirbúa fullgildinguna samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2012 skal ráðherra reglulega gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd laganna, þar á meðal hvað hafi áunnist varðandi aðgengi almennings að upplýsingum. Skýrslan er nú lögð fram í fyrsta sinn. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna segir að í skýrslunni skuli koma fram tölfræði um beiðnir um aðgang, málsmeðferðartíma hjá stjórnvöldum og störf úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í fyrstu er litið til meðferðar upplýsingabeidna hjá aðilum sem falla undir upplýsingalög eins og hún birtist í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál (2. kafli). Fjallað er um málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar sjálftrar (3. kafli) áður en vikið er að ákvæðum upplýsingalaga um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda (4. kafli) og endurnot opinberra upplýsinga (5. kafli). Taka ber fram að skýrslunni er ekki ætlað að lýsa efnislega gildandi rétti um aðgang almennings að upplýsingum í vörslum aðila sem falla undir upplýsingalög. Slík umfjöllun á heima á vettvangi sérstakrar fræðigreinar, upplýsingaréttar, sem er ein undirgreina stjórnsýsluréttar.⁵

¹ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 223.

² *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Skýrsla starfshóþs forsætisráðuneytisins.* Reykjavík 2010. Sjá: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>

³ 144. löggjafarþing 2014-2015, þskj. 1594.

⁴ 145. löggjafarþing 2015-2016, þskj. 566.

⁵ Um þessar mundir er í smíðum rit um almennan stjórnsýslurétt undir ritstjórn Páls Hreinssonar, dr. juris. Fyrirhugað er að III. hluti ritsins fjalli um almennar reglur um upplýsingarétt. Við gerð skýrslunnar var höfð hliðsjón af samantekt Páls og Trausta Fannars Valssonar; *Stjórnsýsluréttur – fjölrit. Almennar reglur laga um upplýsingarétt.* Reykjavík 2014. Þá er jafnframt bent á nýlega samanburðarskýrslu Oluf Jorgensen um upplýsingarétt á Norðurlöndum; *Offentlighed i Norden*, sjá:

http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/nordicom_information_offentlighed_i_norden.pdf.

2. Meðferð upplýsingabeidna hjá aðilum sem falla undir upplýsingalög

2.1 Almenn

Í greinargerð er fylgdi frumvarpi til upplýsingalaga segir að í skýrslu um framkvæmd laganna þurfi að koma fram tölfraði um beiðnir um aðgang og málsmeðferðartíma hjá stjórnvöldum.⁶ Upplýsingalög nr. 140/2012 gilda um alla starfsemi stjórnvalda skv. 1. mgr. 2. gr. þeirra. Undir hugtakið stjórnvald falla því allir aðilar sem falið er að fara með stjórnslu og teljast til handhafa framkvæmdarvalds.⁷ Þá taka löginn skv. 2. og 3. mgr. 2. gr. til allra fyrirtækja sem eru 51% eða meira í eigu hins opinbera og stjórnslu sem einkaaðilar sinna samkvæmt lögum, ákvörðun eða samningi sem byggist á heimild í lögum. Þó getur forsætisráðherra veitt fyrirtækjum undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga með vísan til 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, að fenginni tillögu hlutadeigandi ráðherra og sveitarstjórna og umsögn Samkeppnisefirlitsins. Við framlagningu skýrslu þessarar hefur 53 lögaðilum verið veitt slík undanþága með þremur auglýsingum í Stjórnartíðindum.⁸

Í ljósi þessa viðtæka gildissviðs laganna var að þessu sinni ekki ráðist í könnun á fjölda gagnabeidna eða málsmeðferðartíma þeirra hjá aðilum sem falla undir löginn. Forsætisráðuneytið hefur hafið undirbúning slíkrar könnunar. Ráðgert er að niðurstöður liggja fyrir í vetur og fylgi næstu skýrslu ráðherra um framkvæmd upplýsingalaga.

Við gildistöku upplýsingalaga nr. 140/2012 var upplýsingaréttur almennings aukinn nokkuð með breytingum á svonefndri tilgreiningarreglu laganna. Fjallað verður stuttlega um áhrif þeirrar breytingar í kafla 2.2.

Um meðferð beiðna um aðgang að upplýsingum er fjallað í IV. kafla upplýsingalaga. Almennt verður að gera ráð fyrir því að meðferð beiðna um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum fari að mestu fram í samræmi við ákvæði laganna. Undantekningar á þessu birtast hins vegar skýrast í tilvikum þar sem sá er beiðist aðgangs sættir sig ekki við afgreiðslu beiðninnar. Af úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál (sjá nánar 3. kafla) og dómaframkvæmd í upplýsingarétti má því greina misbrest í framkvæmd laganna. Hér verður einkum fjallað um meðferðartíma gagnabeidna (kafla 2.3), skort á því að leitað sé afstöðu þess er umbeðin gögn varða (kafla 2.4) og rökstuðning og leiðbeiningarskyldu (kafla 2.5).

2.2 Áhrif breytinga á tilgreiningarreglu upplýsingalaga

Tilgreiningarregla upplýsingalaga felur í sér að gerðar eru lágmarkskröfur til þess hvernig sá sem óskar aðgangs að upplýsingum samkvæmt lögnum afmarkar beiðni sína, þ.e. tilgreinir þau gögn sem beiðnin tekur til.

Samkvæmt tilgreiningarreglu eldri upplýsingalaga, 10. gr. nr. 50/1996, eins og henni var breytt með 2. gr. laga nr. 161/2006,⁹ bar 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 tilfelli var hins vegar nauðsynlegt að tilgreina málið sjálft með tiltölulega skýrum hætti. Þessi regla hafði talsvert vægi í gildistíð eldri upplýsingalaga. Segja má að ákvæðið hafi verið túlkað eftir orðanna hljóðan í framkvæmd laganna, til að mynda í úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í úrskurði nr. A-398/2011¹⁰ var til að mynda tekið fram að það leiddi af ákvæðinu að „ekki [væri] hægt að biðja um gögn í ótilgreindum málum, t.d. þegar beðið [væri] um aðgang að öllum málum af ákveðinni tegund eða frá tilteknu tímabili.“ Upplýsingabeidnin sem um var deilt í málinu laut að „öllum þeim skjölum og öðrum gögnum sem rannsóknarnefnd Alþingis hafði undir höndum um Glitni við gerð skýrslu nefndarinnar [...]“.

Ströng túlkun á tilgreiningarreglu eldri upplýsingalaga birtist meðal annars í áherslu á orðalag beiðni en ekki hvort þeim sem hún beinist að hafi verið mögulegt að afmarka hana við tiltekin gögn. Í úrskurði nr. A-426/2012¹¹ var til að mynda deilt um beiðni um aðgang að gögnum í vörslum ÁTVR um reynslusölu á áfengi, þ.e. gögnum í öllum málum þar sem beiðni um reynslusölu áfengis hafði verið hafnað á tilteknu tímabili og öllum gögnum um aðkeypta lögfræðiþjónustu. Í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál sagði m.a.: „Að mati úrskurðarnefndar um upplýsingamál laut beiðni kæranda hins vegar ekki að „tilteknu

⁶ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 223.

⁷ Páll Hreinsson og Trausti Fannar Valsson: *Almennar reglur laga um upplýsingarétt*, bls. 25.

⁸ Auglýsingar nr. 600/2013 dags. 28. júní 2013 (43 lögaðilum veitt undanþága), 1211/2013 dags. 20. desember 2013 (39 lögaðilum veitt undanþága eða undanþága endurskoðuð) og 1107/2015 dags. 27. nóvember 2015 (7 lögaðilum veitt undanþága).

Sjá nánar: <https://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/undanthagur-upplýsingalaga/>

⁹ 133. löggjafarþing 2006-2007, þskj. 309 (stjórnarfrumvarp er samþykkt var samhljóða á þskj. 668).

¹⁰ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7037>

¹¹ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7240>. Sjá einnig úrskurð nr. A-455/2012 um svipað álitaeftni.

máli“ eða tilgreindum málum í skilningi upplýsingalaga, heldur að ótilgreindum fjölda mála. Getur það ekki breytt niðurstöðu þessari þótt kærandi hafi verið upplýstur um það í bréfi ÁTVR, dags. 13. mars, hver fjöldi sá mála væri, eða 40.“

Með upplýsingalögum nr. 140/2012 tók ný tilgreiningarregla gildi í 1. mgr. 15. gr. Þar segir að sá sem fer fram á aðgang að gögnum skuli tilgreina þau eða efni þess máls sem þau tilheyra með nægjanlega skýrum hætti til að hægt sé að afmarka beiðni við tiltekin gögn eða tiltekið mál án verulegrar fyrirhafnar. Í þessu fólst talsverð rýmkun á upplýsingaréttinum þar sem áherslan er fremur lögð á að sá sem beiðni beinist að beri skyldu til að finna þau gögn eða mál sem beiðni beinist að í stað þess að beiðandi þurfi formlega að benda á skýrlega afmörkuð gögn eða mál í vörslum hans.

Tilgreiningarregla eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 var þó fyrirferðarmikil í úrskurðarframkvæmd í gildistíð laga nr. 140/2012 fyrst um sinn, þar sem eldri lögin giltu um gagnabeiðnir sem bárust áður en nýju lögin tóku gildi. Þó má finna dæmi þess að henni hafi verið beitt með öðrum hætti en áður. Í úrskurði nr. A-479/2013¹² var til að mynda deilt um afgreiðslu Þjóðskjalasafns Íslands á viðtækri gagnabeiðni um skjöl rannsóknarnefndar Alþingis um Glitni. Beiðnin var nánar afmörkuð um gögn í málum í 23 tölulíðum, einstaka gerninga eða samninga í 46 tölulíðum og tiltekin gögn í 29 tölulíðum. Úrskurðarnefndin tók fram að ekki fengist séð að beiðnin væri að öllu leyti svo almenn að ekki hefði verið unnt að afgreiða hana efnislega að hluta. Þjóðskjalasafn hafi hins vegar synjað henni í heild í stað þess að skoða hvern lið efnislega. Beiðni kæranda var því vísað til nýrrar meðferðar og afgreiðslu Þjóðskjalasafns, enda þó allmargir liðir hennar geti varla talist taka til tiltekinnna gagna eða mála í skilningi 1. mgr. 10. gr. laga nr. 50/1996 eins og nefndin túlkaði ákvæðið áður, t.d. í úrskurði nr. A-398/2011. Í úrskurði nr. A-480/2013¹³ sem fjallar um afgreiðslu Þjóðskjalasafns Íslands á svipaðri beiðni segir jafnframt að þar sem safninu hafi verið unnt að hafa upp á umbeðnum gögnum, þrátt fyrir almenna afmörkun beiðninnar, hafi safninu verið skylt að taka rökstudda afstöðu til þess hvort gögn undir tölulíðum beiðninnar teldu tilheyra máli í skilningi 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga og ef svo er hvort veita bæri kæranda aðgang að þeim. Þessa niðurstöðu má bera saman við úrskurð nr. A-426/2012 sem áður var vikið að. Því má segja að eftir að upplýsingalög nr. 140/2012 tóku gildi lagði úrskurðarnefnd um upplýsingamál fremur áherslu á það sem kærða var fært að gera til að afmarka beiðnina, heldur en formlegt orðalag hennar, við túlkun 1. mgr. 10. gr. eldri upplýsingalaga nr. 50/1996.¹⁴

Illmögulegt er að greina áhrif nýrrar tilgreiningarreglu í 1. mgr. 15. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, þar sem reglan hefur ekki valdið sérstökum vandkvæðum í framkvæmd. Nú er sjaldgæft að beiðni sé vísað frá á þeirri forsendu að hún sé ekki nægilega afmörkuð. Enn fremur er erfitt að greina í hversu mörgum tilvikum beiðni hlýtur efnismeðferð samkvæmt nýju lögnum en hefði sætt frávisun samkvæmt eldri tilgreiningarreglunni. Þó kemur fyrir að sá sem beiðni beinist að visar til tilgreiningarreglunnar við afgreiðslu beiðni og virðist fremur byggt á þeirri eldri við töku ákvörðunar. Í úrskurði nr. A-560/2014¹⁵ bar embætti landlæknis því til dæmis við að beiðni um upplýsingar um starfsmenn embættisins tæki ekki til tiltekinnna nafngreindra starfsmanna heldur allra starfsmanna þess á tilteknu tímabili án nánari tilgreiningar. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tók fram að beiðni kæranda uppfyllti ákvæði 1. mgr. 15. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, þar sem hún tæki til afmarkaðra upplýsinga er vörðuðu starfsmenn embættisins á ákveðnu tímabili.¹⁶

Með þessu er ekki þar með sagt að tilgreiningarreglan hafi ekki lengur þýðingu við afgreiðslu beiðna um aðgang að upplýsingum. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur tekið fram að þrátt fyrir að dregið hafi verið úr vægi reglunnar verði sá sem óskar aðgagns að gögnum eftir sem áður að tilgreina hvað það er sem hann óskar eftir að fá að kynna sér nógu skýrt til að unnt sé að verða við óskinni, t.d. í úrskurði nr. A-531/2014.¹⁷ Þar var skilyrðið ekki talið uppfyllt um beiðni Hagsmunasamtaka Heimilanna um aðgang að „öðrum gögnum [í vörslum Fjármálaeftirlitsins] um bókfært verð, nafnverð og yfirfærsluverð lánasafnanna, uppgjör, innheimtur og mögulega ábyrgð ríkisins á innheimtu krafna sem yfirfærðar voru og samningum

¹² <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7577>

¹³ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7579>

¹⁴ Sjá einnig úrskurð nr. A-491/2013 þar sem úrskurðarnefndin benti Fjármálaeftirlitinu á gildistöku nýrrar tilgreiningarreglu í 15. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 í tilefni af nýrri meðferð þess á beiðni kæranda.

¹⁵ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/8328>

¹⁶ Sjá einnig úrskurð nr. 619/2016 þar sem utanríkisráðuneytið vísaði til þess að beiðni um gögn er tengdust Norður-Atlantshafsbandalaginu gæti ekki talist ná til tiltekinnna máls í skilningi 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál féllst ekki á það sjónarmið með þeim rökstuðningi að beiðnin lúti að afmörkuðum upplýsingum sem tengjast bandalaginu á ákveðnu árabili. Sérstaklega var tekið fram að með upplýsingalögum nr. 140/2012 hefði tilgreiningarreglan verið rýmkuð.

¹⁷ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/8045>

og/eða gögnum varðandi tilurð og afdrif þess afsláttar sem veittur var við yfirfærslu lánasafna í nýju bankana.“

2.3 Málsmæðferðartími

Í 1. málsl. 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 segir að taka skuli ákvörðun um hvort orðið verði við beiðni um aðgang að gögnum „svo fljótt sem verða má“. Í 2. másl. ákvæðisins kemur fram að hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku hennar skuli skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Þó skuli sami frestur vegna beiðna um aðgang að gögnum í rannsóknarskyni eftir 33. gr. vera 20 dagar. Í úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál má finna dæmi þess að nefndin finni að málsmæðferðartíma upplýsingabeiðna á fyrsta stjórnarsýslustigi. Hér verða tekin nokkur dæmi úr gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012.

Í úrskurði nr. A-483/2013 frá 6. júní 2013¹⁸ var deilt um afgreiðslu mennta- og menningarmálaráðuneytis á beiðnum um afrit af þjónustusamningum við tiltekna framhaldsskóla. Beiðnir kæranda voru dagsettar 15. mars 2012, 19. júlí 2012, 1. febrúar 2013 og 7. febrúar 2013 en þegar kera barst úrskurðarnefnd um upplýsingamál þann 21. febrúar 2013 höfðu engin svör borist. Úrskurðarnefndin beindi því til ráðuneytisins að taka ákvörðun um aðgang kæranda eigi síðar en 8. mars 2013 og barst nefndinni afrit ákvörðunar innan frestsins.

Úrskurður nr. A-484/2013¹⁹ tók til ágreinings Hagsmunasamtaka heimilanna og velferðarráðuneytis um aðgang samtakanna að gögnum. Þegar kera barst úrskurðarnefnd um upplýsingamál þann 17. janúar 2013 hafði ráðuneytið ekki afgreitt beiðni samtakanna, dags. 14. nóvember 2012. Undir rekstri málsins var beiðninni svarað, eða þann 7. febrúar 2013. Samtökin gerðu ekki athugasemdir við efnislega afgreiðslu beiðninnar en óskuðu eftir því að nefndin úrskurðaði um þá hlið málsins sem sneri að tölum á meðferð hennar. Úrskurðarnefndin óskaði eftir skýringum ráðuneytisins á tölunum. Af hálfu þess kom fram að fjöldi erinda sem bærst ráðuneytinu leiddi ásamt fjölmörgum verkefnum til þess að ekki hefði náðst að svara innan frestsins. Drátt á svörum mætti því rekja til mikilla anna innan ráðuneytisins. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagði til grundvallar að fyrir lægi viðurkenning ráðuneytisins á því að beiðni samtakanna hefði ekki verið afgreidd í samræmi við lögboðna fresti og yrði því ekki séð að aðila greindi á um þetta atriði.

Í máli sem lauk með úrskurði nr. A-498/2013²⁰ var deilt um ákvörðun Þjóðskjalasafns Íslands að synja erlendum tryggingafélögum um aðgang að skýrslu manns fyrir rannsóknarnefnd Alþingis. Úrskurðarnefndin tók fram að hin kærða ákvörðun hefði verið tekin sjö mánuðum eftir að beiðni um upplýsingar var sett fram. Þessi dráttur á afgreiðslu málsins var átalinn.

Úrskurður 559/2014²¹ fjallaði um beiðni til skatransóknarstjóra um aðgang að lista með nöfnum tíu Íslendinga sem tengdust svokölluðum skattaskjólum. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tók fram að beiðni kæranda frá 14. apríl 2014 hefði ekki verið svarað fyrr en 26. júní 2014. Bréf skatransóknarstjóra til úrskurðarnefndarinnar yrði ekki skilið á annan veg en að mistök hefðu orðið við meðferð málsins hjá embætti skatransóknarstjóra. Við meðferð beiðni kæranda hefði því ekki verið tekin ákvörðun svo fljótt sem verða mátti í skilningi 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga og kæranda hefði ekki verið skýrt frá ástæðum tafanna þrátt fyrir 2. másl. ákvæðisins. Á hinn bóginn var þessi annmarki ekki talinn hafa haft áhrif á efnislega niðurstöðu málsins og ekki leiða sjálfstætt til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Í úrskurði nr. 571/2015²² var deilt um afgreiðslu Kópavogsbæjar á spurningum er vörðuðu ákvörðun skaðabóta til nafngreindra einstaklinga. Enda þó úrskurðarnefndin treysti sér ekki til að líta svo á að beiðnin næði til aðgangs að gögnum taldi hún ekkert því til fyrirstöðu að bærinn afhenti kæranda gögn sem kynnu að hafa að geyma svör við spurningunum. Nefndin tók fram að beiðni kæranda þann 7. desember 2012 hafi ekki verið afgreidd fyrr en 28. janúar 2015, eða rúmlega tveimur árum eftir að hún barst sveitarfélaginu. Meðferðin hafi því brotið gróflega gegn 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga.

Í úrskurði nr. 590/2015²³ var deilt um afgreiðslu Borgarskjalasafns á beiðni einstaklings um gögn um hann sjálfan í vörslum safnsins. Úrskurðarnefndin tók fram að í málinu liðu átta vikur frá því að kærandi lagði fram gagnabeiðni sína og þar til Borgarskjalasafn tilkynnti honum um að meðferð hennar myndi tefst. Málsmæðferðin væri að þessu leyti ekki í samræmi við 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

¹⁸ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7617>

¹⁹ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7618>

²⁰ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7737>

²¹ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/8327>

²² <http://www.unu.is/urskurdir/571-2015>

²³ <http://www.unu.is/urskurdir/590-2015-urskurdur-fra-28-agust-2015>

2.4 Afstaða þriðja aðila sem upplýsingar varða

Í 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 segir að áður en tekin sé ákvörðun um aðgang að gögnum sem varða einkahagsmuni (sbr. 9. gr. og 3. mgr. 14. gr. laganna) geti stjórnvald eða sá sem hefur beiðni til afgreiðslu skorað á þann sem upplýsingar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Þrátt fyrir að um heimildarákvæði sé að ræða segir í greinargerð er fylgdi frumvarpi til upplýsingalaga að reglan sé í raun nánari útfærsla á rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.²⁴ Brot gegn rannsóknarreglunni geta varðað ógildingu ákvörðunar, til að mynda um rétt til aðgangs samkvæmt upplýsingalögum. Komist úrskurðarnefnd um upplýsingamál að þeirri niðurstöðu að stjórnvaldi hafi borið að leita afstöðu þess er gögn varða en látið það ógert hefur úrskurðarnefndin þó yfirleitt látið duga að bæta sjálf úr annmarkanum. Hér verður vikið að dæmum um beitingu reglunnar í gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012.

Í úrskurði nr. 577/2015²⁵ var leyst úr kröfu Háskóla Íslands um endurupptöku, afturköllun og frestun réttaráhrifa fyrir úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 566/2015.²⁶ Í fyrri úrskurðinum var fallist á kröfu einstaklings um aðgang að skýrslu um innra starfsumhverfi viðskiptafræðideildar skólans. Háskóli Íslands byggði meðal annars á því að úrskurðarnefndin hefði ekki uppfyllt rannsóknarskyldu samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, þar sem ekki hefði verið leitað eftir afstöðu þeirra starfsmanna sem tekið var viðtal við. Í rökstuðningi nefndarinnar fyrir synjun kröfu skólans sagði meðal annars að þar sem nefndin hefði lagt til grundvallar að ekki væri unnt að rekja efnisatriði skýrslunnar til nafngreindra starfsmanna hefði nefndinni ekki verið skylt að leita afstöðu þeirra á grundvelli 13. gr. stjórnsýslulaga eða 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga. Á hinn bóginn taldi nefndin það ekki útilokað að gagnstæð niðurstaða ætti við og féllst því á kröfu Háskóla Íslands um frestun réttaráhrifa á meðan málið yrði borið undir dómstóla, sbr. 24. gr. upplýsingalaga.

Í kjölfarið höfðaði Háskóli Íslands mál fyrir héraðsdómi og krafðist þess að úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 566/2015 yrði felldur úr gildi. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. júlí 2015 í máli nr. E-1336/2015 var fallist á kröfu skólans með þeim rökstuðningi að nefndinni hefði borið að leita eftir afstöðu þeirra starfsmanna sem mögulegt var að bera kennsl á í skýrslunni. Ekki var vísað til 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga í niðurstöðu dómsins.

Úrskurður nr. 606/2016²⁷ fjallaði um ákvörðun Rannsóknamiðstöðvar Íslands að synja um aðgang að samningi miðstöðvarinnar við tiltekin sjálfboðasamtök og samstarfsaðila þess. Samningurinn fjallaði um fræðsluferð fyrir fullorðið fólk en annar kæranda var meðal þátttakanda í ferðinni. Þar sem Rannsóknamiðstöðin byggði synjun sína meðal annars á hagsmunum þeirra einkaaðila sem stóðu að ferðinni afréð úrskurðarnefndin að leita afstöðu þeirra til afhendingar samningsins. Ekki bárust skrifleg viðbrögð við erindum nefndarinnar og var fallist á rétt kæranda til aðgangs.

Í úrskurðum nr. A-498/2013²⁸ og 588/2015²⁹ var deilt um rétt almennings til aðgangs að skýrslum nafngreindra manna fyrir rannsóknarnefnd Alþingis, sbr. 8. gr. laga nr. 142/2008. Skýrslurnar voru í vörslum Þjóðskjalasafns Íslands á grundvelli 5. mgr. 17. gr. sömu laga og byggði safnið ákvörðun um synjun meðal annars á einkahagsmunum skýrslugjafa, sbr. 9. gr. upplýsingalaga. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál óskaði eftir afstöðu skýrslugjafa til þess hvort eitthvað væri því til fyrirstöðu að veita aðgang að skýrslum þeirra. Allir lögðust gegn afhendingu og var synjun Þjóðskjalasafns Íslands staðfest í báðum málunum.

2.5 Rökstuðningur og leiðbeiningar

2.5.1 Almenn

Upplýsingalög nr. 140/2012 leggja aðilum er falla undir lögin ýmsar skyldur á herðar þegar kemur að leiðbeiningum til þess er beiðist aðgangs og rökstuðnings ákvörðunar um synjun eða frávísun. Í næstu undirköflum verða helstu ákvæði um þetta efni rakin og möguleg réttaráhrif þess að þeim sé ekki fylgt við meðferð beiðni.

2.5.2 Rökstuðningur

Ákvarðanir um synjun beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum skal rökstyðja stuttlega samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna. Krafa um samhliða rökstuðning er nýmæli í lögum nr.

²⁴ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 223.

²⁵ <http://www.unu.is/urskurdir/577-2015-urskurdir-fra-23-mars-2015>

²⁶ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/8389>

²⁷ <http://www.unu.is/urskurdir/606-2016-urskurdir-fra-18-januar-2016>

²⁸ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7737>

²⁹ <http://www.unu.is/urskurdir/588-2015-urskurdir-fra-28-agust-2015>

140/2012 og felur í sér auknar kröfur til þeirra sem afgreiða beiðnir samkvæmt lögunum. Í athugasendum við ákvæðið í greinargerð er fylgdi frumvarpi til laganna segir að gert sé ráð fyrir fremur stuttum rökstuðningi með vísan til viðeigandi lagaákvæða, enda sé afgreiðslufrestur beiðna verulega stuttur. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í að minnsta kosti einu tilviki felld ákvörðun um synjun aðgangs úr gildi vegna skorts á rökstuðningi. Í úrskurði nr. 613/2016³⁰ var leyst úr kröfu einstaklings um aðgang að gögnum í vörslum Neytendastofu er vörðuðu rafrænar skilríkjalausnir. Beiðni kæranda var sett fram í fjórum tölulíðum en ákvörðun um synjun þriggja þeirra var ekki rökstudd. Á þeim forsendum og jafnframt vegna þess að Neytendastofa lét úrskurðarnefndinni ekki í té afrit af umbeðnum gögnum, sbr. 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga, var ákvörðun um synjun felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka málið til nýrrar meðferðar.

Þá hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt til grundvallar að gera verði ríkari kröfur til rökstuðnings í ákveðnum tilvikum. Í úrskurði nr. 587/2015³¹ voru atvik með þeim hætti að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafði felld úr gildi ákvörðun embættis landlæknis um synjun á beiðni um aðgang að tölvupóstsamskiptum og lagt fyrir landlækni að taka málið til nýrrar meðferðar. Kærandi felldi sig ekki við síðari ákvörðunina og kærði hana til úrskurðarnefndarinnar, meðal annars þar sem rökstuðningi væri ábótavant. Í hinni kærðu ákvörðun sagði að farið hefði fram viðamikil greining á tölvupóstsamskiptunum með tilliti til þess hvort þau féllu undir 8. eða 9. gr. upplýsingalaga. Eftir stutta lýsingu á ákvæðunum sagði svo einfaldlega að kærandi fengi afhenta þá tölvupósta sem ekki féllu undir ákvæðin. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tók fram að þrátt fyrir að synjun beiðni skuli einungis rökstudd stuttlega samkvæmt 1. mgr. 19. gr. upplýsingalaga yrði að gera ríkari kröfur til rökstuðnings þegar fyrri ákvörðun um sama efni hefur verið felld úr gildi og vísað aftur til lögmætrar meðferðar stjórnvalds. Við skoðun tölvupóstanna hafi komið í ljós að stór hluti þeirra hafi augljóslega ekki að geyma vinnugögn í skilningi upplýsingalaga. Nefndin gat þó ekki útlíkað að hluti samskiptanna hefði að geyma slík gögn eða upplýsingar um einkamálefni annarra en ekki væri ljóst af hinni kærðu ákvörðun hvaða mælikvörðum var beitt til að heimfæra efni tölvupóstanna til ákvæða 8. og 9. gr. upplýsingalaga. Nefndin tók fram að í þessu skyni hefði dugað að lýsa þeirri viðamiklu greiningu sem embætti landlæknis kvað hafa farið fram. Með vísan til þess að málsmeðferð landlæknis samræmdist ekki 1. mgr. 19. gr. upplýsingalaga og 22. gr. stjórnáskýslulaga taldi nefndin ekki hjá því komist að fella síðari ákvörðunina úr gildi og leggja fyrir landlækni að taka málið til meðferðar að nýju.

2.5.3 Leiðbeiningar um afmörkun og kærueimild

Í 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er að finna heimild til að vísa frá beiðni um aðgang að gögnum ef ekki er talið mögulegt að afmarka hana við tiltekin gögn eða tiltekið mál. Áður en til þess kemur ber að veita málsaðila leiðbeiningar og gefa honum færi á að afmarka beiðni sína nánar. Eftir atvikum ber stjórnvaldi að afhenda aðila lista yfir mál sem ætla má að beiðni hans geti beinst að. Ef fyrirmælum ákvæðisins er ekki fylgt við meðferð beiðni hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál felld ákvörðun um frávisun úr gildi og vísað máli til nýrrar meðferðar, t.d. í úrskurði nr. 551/2014.³² Þar hafði Fjármálaeftirlitið beitt heimild 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga til að vísa beiðni um aðgang að gögnum í ellefu líðum frá stofnuninni. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagði til grundvallar að beiðnin hefði verið nægilega afmörkuð til að unnt hefði verið að afgreiða suma líðina efnislega. Þá benti úrskurðarnefndin á að Fjármálaeftirlitið hefði hvorki tekið afstöðu til nánari afmörkunar kæranda né afhent lista yfir mál sem ætla mætti að beiðnin gæti beinst að. Ákvörðun um frávisun var því felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka málið til nýrrar meðferðar.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. upplýsingalaga skal ákvörðun um að synja beiðni um aðgang að gögnum hafa að geyma leiðbeiningar um rétt til kæru til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í framkvæmd virðist nokkuð algengt að ákvörðunum fylgi ekki slík leiðbeining. Réttaráhrif þess eru einkum þau að talið verði afsakanlegt að kæra berist utan 30 daga kærufrests 1. mgr. 22. gr. upplýsingalaga, sbr. t.d. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 560/2014³³.

2.5.4 Afstaða tekin til aukins aðgangs

Upplýsingalög hafa að geyma heimild til þess í 1. mgr. 11. gr. að veita aðgang í ríkari mæli en skylt er samkvæmt lögunum þegar aðrar lagareglur standa því ekki í vegi. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að þegar stjórnvöld synji beiðni um aðgang að gögnum á grundvelli 2.-5. tölul. 6. gr. og 10. gr. skuli taka afstöðu til þess hvort veita eigi aukinn aðgang. Reglan er áréttuð í 1. mgr. 19. gr. laganna þar sem segir að í ákvörðun

³⁰ <http://www.unu.is/urskurdir/613-2016-urskurdur-fra-7-mars-2016>

³¹ <http://www.unu.is/urskurdir/587-2015-urskurdur-fra-31-juli-2015>

³² <http://www.unu.is/urskurdir/nr/8136>

³³ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/8328>

um synjun beiðni skuli koma fram afstaða stjórnvalds til aukins aðgangs. Í greinargerð er fylgdi frumvarpi til laganna segir í athugasemdum við 1. mgr. 19. gr. að reynslan sýni að stjórnvöld taki almennt ekki afstöðu til þessarar reglu þegar þau afgreiða beiðnir um aðgang að gögnum. Af þeim ákvörðunum sem hafa verið kærðar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál í gildistið upplýsingalaga nr. 140/2012 virðist lítið hafa breyst í þessum efnun. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur þó tæpast önnur úrræði en að gera athugasemdir við málsmeðferðina, sbr. t.d. úrskurð nr. A-499/2013.³⁴

³⁴ <http://www.unu.is/urskurdir/nr/7738>

3. Meðferð kærumála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál

3.1 Almennt

Í upplýsingalögum nr. 140/2012 var áfram mælt fyrir um að vísa megi ágreiningi um rétt til aðgangs að gögnum til sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar, úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Ekki voru gerðar verulegar breytingar á starfsumhverfi hennar með ákvæðum laganna.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er sjálfstæð og óháð stjórnarsýslunefnd sem skipað er til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ríkis og sveitarfélaga. Valdsvið nefndarinnar nær til allrar stjórnarsýslu hins opinbera án tillits til þess á hvaða stjórnarsýslustigi ákvörðun er tekin. Aðili þarf því ekki að tæma aðrar kæruleiðir innan stjórnarsýslunnar áður en til hennar er leitað. Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir og verður ekki skotið annað innan stjórnarsýslunnar. Þeir hafa því jafnframt fordæmisgildi fyrir önnur stjórnvöld og stuðla þannig að samræmi í framkvæmd upplýsingalaganna. Veffang nefndarinnar er <http://www.unu.is>.

3.2 Skipan

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er skipuð þremur mönnum og þremur til vara samkvæmt 1. mgr. 21. gr. Tveir nefndarmenn og varamenn þeirra skulu uppfylla skilyrði er gilda um starfsgengi héraðsdómara. Í ákvæðinu segir næst að annar „þeirra“ skuli vera formaður nefndarinnar en hinn varaformaður. Af bókstaflegri skýringu ákvæðisins má ráða að tveir aðalmanna skipti með sér þessum hlutverkum en frá 30. september 2013 hefur varaformaður úrskurðarnefndarinnar hins vegar verið skipaður úr hópi varamanna.

Í gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012 hefur nefndin verið skipuð með eftirfarandi hætti:

6. október 2010 til 30. september 2013	30. september 2013 til 18. nóvember 2015	Frá 18. nóvember 2015:
Aðalmenn:	Aðalmenn:	Aðalmenn:
Trausti Fannar Valsson, formaður	Hafsteinn Þór Hauksson, formaður	Hafsteinn Þór Hauksson, formaður
Friðgeir Björnsson, varaformaður	Friðgeir Björnsson	Friðgeir Björnsson
Sigurveig Jónsdóttir	Sigurveig Jónsdóttir	Sigurveig Jónsdóttir
Varamenn:	Varamenn:	Varamenn:
Þorgeir Ingi Njálsson	Þorgeir Ingi Njálsson, varaformaður	Þorgeir Ingi Njálsson, varaformaður
Simon Sigvaldason	Simon Sigvaldason	Simon Sigvaldason
Helga Guðrún Johnson	Erna Indriðadóttir	Erna Indriðadóttir

Nefndin nýtur ritara- og skrifstofuþjónustu hjá forsætisráðuneytinu og beina má kærum þangað. Ritari úrskurðarnefndarinnar er jafnan einn lögfræðingur sem starfar á skrifstofu löggjafarmála í ráðuneytinu og sinnir ritarastarfinu samhliða öðrum verkefnum skrifstofunnar. Sigrún Jóhannesdóttir, lögfræðingur, var ritari úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 1. apríl 2013 til 28. febrúar 2015, en frá því tímamarki hefur Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingur, gegnt starfinu.

3.3 Innkomin erindi

Á vef úrskurðarnefndar um upplýsingamál er að finna upplýsingar um fjölda erinda sem nefndinni bárust á fyrstu tíu starfsárum hennar, þ.e. frá 1997 til 2006. Erindin eru svo flokkuð nánar eftir því hvernig þeim var lokið og tegundum beiðni; málum lokið með úrskurði (A-mál), málum lokið með öðrum hætti (B-mál), beiðnir um frestun réttaráhrifa (C-mál) og beiðnir um aðgang að sjúkraskrá (D-mál). Gera má ráð fyrir að undir A-málum sé einkum um að ræða kærumál. Að meðaltali bárust 37 erindi á ári fyrstu tíu starfsárin. Ekki liggur fyrir tölfræði um innkomin erindi frá árinu 2006 og út gildistíma upplýsingalaga nr. 50/1996.

Við gerð skýrslunnar fór fram könnun á fjölda erinda er bárust í gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012. Í upphafi var litið til þess hversu mörg mál voru stofnuð í málaskrá nefndarinnar hvern mánuð fyrir sig:

Tafla 1: Mál stofnuð í málaskrá úrskurðarnefndar um upplýsingamál 2013-2015

2013		2014		2015	
Mánuður	Mál	Mánuður	Mál	Mánuður	Mál
Janúar	9	Janúar	7	Janúar	11
Febrúar	15	Febrúar	17	Febrúar	8
Mars	12	Mars	12	Mars	6
Apríl	6	Apríl	13	Apríl	10
Maí	5	Maí	12	Maí	6
Júní	3	Júní	4	Júní	6
Júlí	7	Júlí	6	Júlí	13
Ágúst	6	Ágúst	5	Ágúst	14
September	6	September	9	September	18
Október	6	Október	24	Október	14
Nóvember	9	Nóvember	13	Nóvember	10
Desember	10	Desember	11	Desember	4
Samtals:	94	Samtals:	133	Samtals:	120

Stofnuð mál voru svo flokuð frekar eftir tegundum þeirra og aðilum sem telja má málshöfundur. Kærumál, þ.e. kærur á ákvörðunum um aðgang að gögnum, reyndust langstærstur hluti stofnaðra mála í málaskrá úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Þar á eftir koma fyrirspurnir til nefndarinnar eða ábendingar. Beiðnir um frestun réttaráhrifa samkvæmt 2. mgr. 23. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og um endurupptöku samkvæmt almennum reglum stjórnsluréttar voru sjaldgæfar. Samtals komu sex beiðnir fram árið 2013, fimm árið 2014 og fjórar 2015. Mál sem voru ekki stofnuð til að bregðast við innkomnu erindi birtast undir flokknum „Annað“ í eftirfarandi töflu:

Tafla 2: Tegundir stofnaðra mála 2013-2015

2013		2014		2015	
Tegund	Mál	Tegund	Mál	Tegund	Mál
Kæra	72	Kæra	107	Kæra	94
Fsp./Áb.	13	Fsp./Áb.	19	Fsp./Áb.	18
Enduruppt.	2	Enduruppt.	2	Enduruppt.	2
Fr. réttaráhr.	4	Fr. réttaráhr.	3	Fr. réttaráhr.	2
Annað	3	Annað	2	Annað	4
Samtals:	94	Samtals:	133	Samtals:	120

Af töflunni sést að fjöldi innkominna erinda hefur aukist umtalsvert undanfarin ár, eða úr að meðaltali 37 erindum á ári frá 1997-2006 í að meðaltali 113 erindi á ári frá 2013-2015.

Málshöfundur (aðilar) voru einkum einstaklingar, fyrirtæki, samtök, fjölmiðlar og önnur stjórnvöld. Þegar litið er til kæra, beiðna um endurupptöku og beiðna frestun réttaráhrifa skiptust málshöfundur með eftirfarandi hætti:

Tafla 3: Málshöfundur 2013-2015

Kæru		Endurupptökubeiðnir		Frestun réttaráhrifa	
Aðili	Mál	Aðili	Mál	Aðili	Mál
Einstaklingur	179	Einstaklingur	3	Einstaklingur	0
Fyrirtæki	64	Fyrirtæki	1	Fyrirtæki	5
Samtök	16	Samtök	0	Samtök	0
Fjölmiðill	14	Fjölmiðill	0	Fjölmiðill	0
Stjórnvald	0	Stjórnvald	1	Stjórnvald	4
Samtals:	273	Samtals:	5	Samtals:	9

Af töflunni má ráða að einstaklingar hafa staðið að stærstum hluta kærumála til úrskurðarnefndar um upplýsingamál í gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012, eða tæpum 66% kærumála. Þar á eftir koma

fyrirtæki (23%), samtök (6%) og fjölmiðlar (5%). Ekki kemur á óvart að fyrirtæki og stjórnvöld standi að beiðnum um frestun réttaráhrifa, enda er í öllum tilfellum um að ræða aðila sem hafa verið úrskurðaðir til að veita aðgang að gögnum samkvæmt úrskurði nefndarinnar.

3.4 Málsmæðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál í kærumálum

3.4.1 Fyrirmæli upplýsingalaga

Ekki eru ítarleg fyrirmæli um málsmæðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál í upplýsingalögum. Fram kemur að nefndin taki við kæru (1. mgr. 20. gr.), geti veitt þeim sem kæra beinist að stuttan frest til að láta í té rökstutt álit á málinu og óskað eftir afritum af umbeðnum gögnum (2. mgr. 22. gr.), greiði atkvæði um niðurstöðu máls (2. mgr. 22. gr.) og birti úrskurði sína (23. og 25 gr.). Að öðru leyti fari um mæðferð mála eftir VII. kafla stjórnsýslulaga (4. mgr. 22. gr.).

3.4.2 Verklagsreglur nefndarinnar

Til fyllingar ákvæðum upplýsinga- og stjórnsýslulaga hefur úrskurðarnefndin sett sér verklagsreglur sem er að finna á vef hennar (sjá fskj. 1 með skýrslu þessari). Reglurnar voru samþykktar á fundi úrskurðarnefndarinnar þann 5. júlí 2012.

Í 4. gr. þeirra er fjallað um verkaskiptingu. Þar segir að formaður hafi umboð til að skipuleggja mæðferð mála milli funda, þar með talið til að taka ákvarðanir um rannsókn þeirra og gagnaöflun. Formaður hefur einnig umboð nefndarinnar til að skipuleggja undirbúning úrskurða, þ.e. rita drög að þeim til samþykktar eða synjunar á fundum nefndarinnar. Þá kemur fram að ritari úrskurðarnefndarinnar sjái um framkvæmd verkefna samkvæmt framangreindu eftir fyrirmælum formanns, leiðbeini þeim sem til nefndarinnar leita og sinni öðrum daglegum störfum hennar. Ritari ritar undir bréf úrskurðarnefndarinnar í umboði formanns. Umboð þetta nær til algengustu erinda nefndarinnar á borð við stöðluð bréf til aðila máls (sjá fskj. 2-4) en umfangsmeiri erindi undirrita allir nefndarmenn á fundum.

Í 5. gr. verklagsreglna úrskurðarnefndar um upplýsingamál er fjallað um aðgerðir sem ritari úrskurðarnefndarinnar framkvæmir til að stuðla að skilvirkri og skjótri mæðferð mála. Leggja skal áherslu á að strax sé skoðað hvort kæra sé tæk til efnismæðferðar og leitt sé í ljós svo fljótt sem auðið er hvort ástæða er til að afla afstöðu þriðja aðila, þ.e. aðila sem upplýsingar varða og ekki er aðili máls. Þá skal kanna án tafar hvort skýringar kærða séu fullnægjandi og hvort öll nauðsynleg gögn hafi verið afhent úrskurðarnefndinni. Hefjast skal handa við ritun úrskurðardraga þegar næg gögn og upplýsingar hafa borist. Vinna við ritun úrskurðardraga skuli að jafnaði hefjast áður en gagnaöflun er að fullu lokið. Loks skuli úrskurðarnefndin ávallt veita frest til svars þegar óskað er svars við erindi og fylgja frestinum eftir af festu og með formlegum erindum.

Mælt er fyrir um sérstaka tímafresti í 6. gr. verklagsreglnanna. Þar segir að skjálavörður skuli skrá kæru í málaskrá eigi síðar en næsta virka dag eftir að hún berst. Þá kemur fram í ákvæðinu að ritari skuli kynna sér efni innkominna erinda eigi síðar en tveimur virkum dögum eftir að þau berast nefndinni. Ritari skuli hafa ritað og sent víðeigandi bréf að jafnaði ekki síðar en fjórum virkum dögum eftir að innkomin erindi berast. Viðtakendum erinda frá úrskurðarnefndinni skal að jafnaði veittur frestur í 10 daga til að svara erindinu. Loks segir að frá því að öll gögn liggi fyrir í máli skuli að jafnaði ekki líða lengri tími en þrjár vikur þar til úrskurður er upp kveðinn.

3.4.3 Framkvæmd

Við vinnslu skýrslunnar fór fram könnun á málaskrá úrskurðarnefndarinnar í því skyni að lýsa málsmæðferð hennar í raun. Hér verður stiklað á stóru um það hvernig málsmæðferðin birtist samkvæmt þeim skjölum sem þar er að finna.

Eftir að kæra berst sendir ritari bréf til kæranda (fskj. 2) sem inniheldur helstu upplýsingar um málsmæðferð nefndarinnar. Ef frumathugun ritara nefndarinnar, sbr. 5. gr. verklagsreglnanna, leiðir í ljós hugsanlega annmarka á kæru sem varðað geta frávisun er kæranda tilkynnt um það og honum veittur kostur á að koma á framfæri frekari skýringum. Fyrir kemur að kærandi kys að draga kæru sína til baka á þessu stigi og lýkur málsmæðferð nefndarinnar þá þegar með tilkynningu til aðila máls. Sem dæmi um slík tilvik má nefna þegar kærð er ákvörðun aðila sem fellur utan gildissviðs upplýsingalaga eða kæra berst eftir að kærufrestur er liðinn. Taka ber fram að ekki kemur til greina að ljúka málsmæðferð úrskurðarnefndarinnar á þessu stigi án aðkomu kæranda. Kjósi kærandi að halda kæru sinni til streitu, eða engin viðbrögð berast við erindi ritara, fer málið til úrskurðarnefndarinnar sem lýkur því með úrskurði.

Ef engir bersýnilegir annmarkar eru á kæru er hún send kærða til umsagnar og jafnan óskað eftir afriti af gögnum er hana varðar (fskj. 3). Jafnan er þess farið á leit að umsögnin og afrit umbeðinna gagna berist innan tveggja vikna frá dagsetningu erindis nefndarinnar. Í þeim tilfellum sem kæra varðar óhæfilegan drátt

á meðferð máls beinir úrskurðarnefndin því til kærða að taka ákvörðun um rétt kæranda til aðgangs á tilteknum degi, yfirleitt innan tveggja vikna frá erindi úrskurðarnefndar. Flestum málum er varða drátt á meðferð máls lýkur á þessu stigi með því að ákvörðun er tekin. Eftir að úrskurðarnefnd um upplýsingamál berst afrit ákvörðunarinnar tilkynnir hún kæranda að ekki séu efni til frekari málsmeðferðar. Þá er kæranda tilkynnt um að ef hann felli sig ekki við ákvörðunina verði erindi þess efnis til úrskurðarnefndarinnar tekið fyrir sem nýtt kærumál.

Í öðrum tilfellum en þeim sem varða drátt á meðferð máls er umsögn kærða send kæranda eins fljótt og auðið er og veittur kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum í ljósi hennar (fskj. 4). Á þessu stigi sendir úrskurðarnefndin einnig erindi til þriðja aðila ef það er talið nauðsynlegt (fskj. 5), það er þess sem gögn varða og ekki er aðili að málinu, og óskar eftir afstöðu hans til þess að veittur verði aðgangur að gögnum.

Eftir að athugasemdir kæranda berast nefndinni er gagnaöflun í málinu yfirleitt lokið. Málaskrá úrskurðarnefndarinnar sýnir ekki hvenær vinnsla úrskurðardragna hefst, heldur eingöngu hversu langur tími liður frá því að gagnaöflun er lokið og þar til úrskurður er upp kveðinn.

Hvað sérstaka tímafresti varðar leiddi könnunin ekki í ljós veruleg frávik frá þeim tímamörkum sem verklagsreglur nefndarinnar mæla fyrir um. Starfsmenn skjallasafns forsætisráðuneytis sinna jafnframt skráningu fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál og er kæra yfirleitt skráð í málaskrá nefndarinnar sama dag og hún berst eða daginn eftir, berist hún síðdegis eða að kvöldi. Sjaldgæft er að viðeigandi bréf séu send út eftir að fjögurra daga frestur, sem verklagsreglur nefndarinnar mælir fyrir um, rennur út.

3.4.4 Niðurstöður

Málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál er í samræmi við ákvæði upplýsingalaga þar að lútandi. Á hinn bóginn eru nokkur frávik í framkvæmd frá ákvæðum verklagsreglna sem nefndin hefur sett sér. Flest þessara frávika verður að telja smávægileg, til að mynda eru að jafnaði veittir um tveggja vikna frestir til að svara erindum úrskurðarnefndarinnar í stað 10 daga samkvæmt verklagsreglum.

Helstu frávik málsmeðferðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá verklagsreglum hennar birtast í því að ekki hefur reynst mögulegt að vinna úrskurðardrög jafnóðum og öll gögn liggja fyrir í máli.

Úrskurðarnefndin hefur undanfarið unnið að stöðluðu rafrænu eyðublaði fyrir kærur til nefndarinnar í þeim tilgangi að auðvelda kærufærlíð fyrir kærendur. Ráðgert er að eyðublaðið verði aðgengilegt almenningi með tengli af vef úrskurðarnefndar um upplýsingamál á vefinn minarsidur.stjr.is.

3.5 Lyktir kærumála

3.5.1 Almenn

Af lestri V. kafla upplýsingalaga nr. 140/2012 mætti álykta að málum fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál ljúki einungis á einn hátt, þ.e. með úrskurði. (sjá nánar kafla 3.5.2). Í framkvæmd lýkur málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar einnig með því að óhæfilegum drætti á afgreiðslu beiðni lýkur (kafla 3.5.3), kærði ákveður að veita aðgang að umbeðnum gögnum (kafla 3.5.4) og mál eru felld niður í málaskrá nefndarinnar (kafla 3.5.5).

3.5.2 Máli lokið með úrskurði

Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál felur í sér úrlausn þess ágreinings sem uppi er um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum. Valdsvið nefndarinnar nær því einkum til þess að endurskoða ákvörðun aðila sem fellur undir lög. Hugsanlegar lyktir mála fyrir úrskurðarnefndinni eru því einkum að synjun sé felld úr gildi og lagt fyrir aðila að veita aðgang að umbeðnum gögnum í heild eða hluta eða synjun staðfest. Í tilvikum þar sem ekki hefur verið tekin fullnægjandi afstaða til beiðni getur verið nauðsynlegt að fella ákvörðun úr gildi og vísa beiðni kæranda til nýrrar meðferðar hjá kærða. Leiðir þetta af því að það fellur utan valdsviðs úrskurðarnefndarinnar að taka ákvarðanir um rétt til aðgangs á fyrsta stjórnáslustigi. Loks er kærur er falla að öðru leyti utan valdsviðs úrskurðarnefndarinnar vísað frá nefndinni.

Eftir að drög að úrskurði í kærumáli hafa verið samþykkt og undirrituð á fundi úrskurðarnefndar um upplýsingamál er afrit úrskurðarins sent aðilum máls með bréfpósti samdægurs eða næsta dag í samræmi við 1. mgr. 23. gr. upplýsingalaga. Miðað er við að úrskurðir skuli birtir opinberlega á vef nefndarinnar um það bil viku síðar, sbr. 25. gr. upplýsingalaga. Ástæða þess er að rétt þykir að veita aðilum máls tækifæri til að kynna sér úrskurði nefndarinnar áður en þeir eru birtir almenningi. Hægt er að sjá fyrir sér tilfelli þar sem meiri háttar athugasemdir aðila máls við efni úrskurðanna réttlæti afturköllun þeirra eða endurupptöku, til að mynda ef úrskurður hefur að geyma of ítarlega lýsingu á efni þagnarskyldra gagna. Slikar aðstæður hafa þó ekki skapast í gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012. Áður en úrskurður er birtur opinberlega eru

nöfn einstaklinga afmáð í samræmi við sjónarmið um meðalhóf og málefnalega vinnslu persónuupplýsinga, sbr. t.d. 1. og 3. tl. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000.

3.5.3 Beiðni afgreidd eftir tafir

Nokkur hluti kærumála sem berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál lýtur að töfum á afgreiðslu gagnabeiðni en þær eru kærnanlegar til nefndarinnar á grundvelli 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál í þessum tilfellum er í stórum dráttum á þá leið að ritari sendir kærða afrit af gagnabeiðni og kæru ásamt bréfi þar sem skorað er á viðkomandi að taka ákvörðun um afgreiðslu gagnabeiðninnar fyrir kl. 16 á tilteknum degi (sjá fskj. 6). Yfirleitt lýkur afskiptum úrskurðarnefndarinnar með því að kærði tekur ákvörðun um aðgang kæranda að umbeðnum gögnum. Í kjölfarið sendir ritari bréf til kæranda þar sem tilkynnt er um niðurfellingu málsins hjá úrskurðarnefndinni. Jafnframt er vakin athygli á kæruehimild til nefndarinnar, telji kærandi ákvörðun kærða ranga að efni til (fskj. 7).

3.5.4 Aðgangur veittur

Eftir að synjun beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum hefur verið borin undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál getur sá sem kæra beinist að ákveðið að veita kæranda aðgang þrátt fyrir fyrri ákvörðun. Í þeim tilvikum kveður úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki upp úrskurð en tilkynnir kæranda að honum sé fært að leita til nefndarinnar að nýju ef hann telur sig eiga ríkari rétt til aðgangs en kærði hefur veitt.

3.5.5 Mál fellt niður

Í verklagsreglum úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 5. júlí 2012 segir að strax skuli skoðað hvort kæra sé tæk til efnismeðferðar. Þessi fyrirmæli hafa verið útfærð með þeim hætti að ritari úrskurðarnefndarinnar kynnir sér efni kæru eins fljótt og auðið er og kannar hvort skilyrði málsmeðferðar séu uppfyllt í samráði við formann. Ef könnunin leiðir í ljós að frávisunarúrskurður sé líkleg niðurstaða málsins er kæranda tilkynnt um það og honum veittur kostur á að skýra kæru nánar og koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Á þessu stigi málsins hefur kærandi einnig þess kost að draga kæru sína til baka og er málið þá fellt niður í málaskrá úrskurðarnefndarinnar í kjölfarið. Hér er einkum um að ræða tilvik þar sem gögn eru þegar aðgengileg almenningi eða kærð er ákvörðun aðila sem fellur utan gildissviðs upplýsingalaga. Leggist kærandi gegn því að mál hans verði fellt niður koma þær málalýktir ekki til greina og gengur málið til úrskurðar.

3.6 Tölfræði úrskurða

Á vef úrskurðarnefndar um upplýsingamál er að finna ýmsa tölfræði um úrskurði nefndarinnar sem kveðnir voru upp í gildistíð eldri upplýsingalaga nr. 50/1996. Við gerð skýrslunnar var ákveðið að útbúa sambærilega tölfræði fyrir árin 2013, 2014 og 2015 í því skyni að meta þróun málsmeðferðartíma hjá nefndinni í málum sem lokið er með úrskurði. Sem fyrr segir liggur ekki fyrir tölfræði um málsmeðferðartíma nefndarinnar í málum sem lýkur með öðrum hætti en ljóst má vera að hann er nánast undantekningarlaust skemmi en þegar máli er lokið með úrskurði (sjá nánar kafla 3.5 að framan).

Í upphafi er rétt að líta til fjölda úrskurða sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur kveðið upp frá því að hún tók til starfa:

Tafla 4: Úrskurðir sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað upp 1997-2015

Ár	Úrskurðir ÖNU
1997	36
1998	34
1999	19
2000	21
2001	29
2002	18
2003	10
2004	28
2005	29
2006	18
2007	37
2008	21
2009	33
2010	27
2011	51
2012	74
2013	43
2014	54
2015	39

Líkt og taflan sýnir voru kveðnir upp allmargir úrskurðir fyrstu tvö starfsárin, eða 36 árið 1997 og 34 árið 1998. Þeim fækkaði svo og voru að meðaltali 26 úrskurðir kveðnir upp árlega á fyrstu 14 starfsárum nefndarinnar frá 1997 til 2010. Eftir það tímamark má merkja aukningu í fjölda uppkveðinna úrskurða, eða 52 úrskurðir að meðaltali á ári árin 2011-2015.

Næst verður litið til nánari greiningar á úrskurðum sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur kveðið upp á gildistíma upplýsingalaga nr. 140/2012, fyrst árið 2013:

Tafla 5: Úrskurðir sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað upp árið 2013

Úrskurðir ÚNU árið 2013						
Úrskurður	Dags. kæru	Síðustu gögn	Dags. úrsk.	Dagar frá kæru	Dagar frá síðasta gagni	Niðurstaða
A-470/2013	29.10.2012	15.1.2013	31.1.2013	94	16	Aðgangur
A-471/2013	23.11.2012	18.1.2013	31.1.2013	69	13	Aðgangur
A-472/2013	29.11.2012	4.1.2013	31.1.2013	63	27	Aðgangur
A-473/2013	4.12.2012	28.12.2012	31.1.2013	58	34	Frávisun
A-474/2013	9.6.2012	21.12.2012	31.1.2013	236	41	Aðgangur með útstrikunum
A-475/2013	3.8.2012	21.9.2012	12.4.2013	252	203	Frávisun, heimvísun
A-476/2013	27.12.2012	23.1.2013	12.4.2013	106	79	Frávisun
A-477/2013	12.2.2013	12.3.2013	12.4.2013	59	31	Frávisun
A-478/2013	8.2.2013	22.2.2013	12.4.2013	63	49	Frestun réttaráhrifa hafnað
A-479/2013	3.8.2012	21.9.2012	3.5.2013	273	224	Synjun staðfest, frávisun
A-480/2013	18.1.2012	20.4.2012	3.5.2013	471	378	Frávisun, heimvísun
A-481/2013	15.1.2013	2.4.2013	3.5.2013	108	31	Synjun staðfest
A-482/2013	6.3.2013	28.4.2013	6.6.2013	92	39	Frávisun
A-483/2013	21.2.2013	27.5.2013	6.6.2013	105	10	Frávisun
A-484/2013	17.1.2013	4.4.2013	6.6.2013	140	63	Frávisun
A-485/2013	12.3.2013	3.6.2013	6.6.2013	86	3	Frávisun
A-486/2013	18.3.2013	27.5.2013	6.6.2013	80	10	Synjun staðfest, frávisun
A-487/2013	28.3.2012	21.5.2013	6.6.2013	435	16	Synjun staðfest
B-474/2013	7.2.2013	17.4.2013	25.6.2013	138	69	Úrskurður felldur úr gildi
A-488/2013	17.12.2012	14.2.2013	25.6.2013	190	131	Frávisun
A-489/2013	16.1.2013	10.2.2013	3.7.2013	168	143	Aðgangur að hluta
A-490/2013	13.11.2012	21.12.2012	3.7.2013	232	194	Synjun staðfest
A-491/2013	3.8.2012	21.9.2012	16.8.2013	378	329	Frávisun, heimvísun
A-492/2013	6.3.2013	21.3.2013	16.8.2013	163	148	Aðgangur að hluta
A-493/2013	14.3.2013	27.6.2013	16.8.2013	155	50	Frávisun, heimvísun
A-494/2013	6.5.2012	10.7.2013	16.8.2013	467	37	Frávisun
A-495/2013	2.12.2012	17.1.2013	23.9.2013	295	249	Frávisun
A-496/2013	15.1.2013	31.5.2013	23.9.2013	251	115	Aðgangur
A-497/2013	19.4.2013	3.6.2013	23.9.2013	157	112	Aðgangur
A-498/2013	28.2.2013	25.9.2013	10.10.2013	224	15	Synjun staðfest
A-499/2013	14.2.2013	16.8.2013	10.10.2013	238	55	Aðgangur, heimvísun
A-500/2013	28.9.2012	8.11.2012	10.10.2013	377	336	Heimvísun
A-501/2013	21.11.2012	11.12.2012	7.11.2013	351	331	Aðgangur
A-502/2013	19.3.2013	6.8.2013	7.11.2013	233	93	Aðgangur
A-503/2013	26.2.2013	19.6.2013	7.11.2013	254	141	Aðgangur að hluta
A-505/2013	22.4.2013	8.10.2013	7.11.2013	199	30	Synjun staðfest
A-506/2013	10.6.2013	9.7.2013	7.11.2013	150	121	Aðgangur
A-507/2013	21.2.2013	7.5.2013	20.11.2013	272	197	Aðgangur
A-508/2013	28.6.2013	5.10.2013	20.11.2013	145	46	Aðgangur með útstrikunum
A-509/2013	2.10.2013	21.10.2013	20.11.2013	49	30	Frestun réttaráhrifa hafnað
A-510/2013	13.11.2012	21.11.2013	13.12.2013	395	22	Aðgangur, frávisun
A-511/2013	30.8.2013	7.11.2013	13.12.2013	105	36	Aðgangur að hluta
A-512/2013	17.1.2013	20.2.2013	13.12.2013	330	296	Aðgangur að hluta
Meðaltal				202	107	

Á árinu 2013 voru kveðnir upp 43 úrskurðir á 12 fundum úrskurðarnefndarinnar. Það eru umtalsvert færri úrskurðir en árið á undan þegar 74 úrskurðir voru kveðnir upp. Árið 2012 er þó fordæmalaust hvað varðar fjölda úrskurða en það ár sem kemur næst því í afköstum nefndarinnar, 2014, voru 54 úrskurðir kveðnir upp.

Meðalmálsmeðferðartími nefndarinnar í málum sem lauk með úrskurði var 202 dagar frá dagsetningu kæru sem er 12 dögum lengri en árið 2011 (189,2 dagar) og 50 dögum lengri en árið 2012 (152,7 dagar).

Tafla 6: Úrskurðir sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað upp árið 2014

Úrskurðir ÚNU árið 2014						
Úrskurður	Dags. kæru	Síðustu gögn	Dags. úrsk.	Dagar frá kæru	Dagar frá síðasta gagni	Niðurstaða
A-513/2014	29.1.2013	21.2.2013	28.1.2014	364	341	Aðgangur
A-514/2014	9.10.2013	22.11.2013	28.1.2014	111	67	Aðgangur, frávisun
A-515/2014	25.11.2013	25.11.2013	28.1.2014	64	64	Frestun réttaráhrifa hafnað
A-517/2014	2.10.2013	2.10.2013	28.1.2014	118	118	Frávisun
A-516/2014	28.8.2013	29.11.2013	13.2.2014	169	76	Aðgangur
A-518/2014	30.10.2013	3.12.2013	13.2.2014	106	72	Aðgangur, synjun staðfest
A-519/2014	4.12.2013	15.1.2014	13.2.2014	71	29	Aðgangur, synjun staðfest, frávisun
A-521/2014	19.3.2013	15.7.2013	1.4.2014	378	260	Aðgangur, frávisun
A-522/2014	5.4.2013	30.8.2013	1.4.2014	361	214	Aðgangur, synjun staðfest
A-523/2014	8.2.2013	10.12.2013	1.4.2014	417	112	Frávisun
A-520/2014	13.3.2013	19.3.2014	1.4.2014	384	13	Aðgangur
A-524/2014	8.7.2013	6.2.2014	1.4.2014	267	54	Synjun staðfest, frávisun
A-525/2014	26.9.2013	26.2.2014	5.5.2014	221	68	Aðgangur með útstrikunum
A-526/2014	2.12.2013	19.2.2014	5.5.2014	154	75	Frávisun
A-527/2014	17.2.2014	27.4.2014	5.5.2014	77	8	Aðgangur
A-528/2014	29.7.2013	1.10.2013	5.5.2014	280	216	Aðgangur
A-529/2014	17.1.2014	17.2.2014	5.5.2014	108	77	Synjun staðfest
A-530/2014	31.8.2013	5.3.2014	5.5.2014	247	61	Heimvisun
B-528/2014	12.5.2014	12.5.2014	27.5.2014	15	15	Frestun réttaráhrifa hafnað
A-531/2014	6.3.2013	31.3.2014	30.5.2014	450	60	Aðgangur, synjun staðfest, frávisun
A-532/2014	24.1.2014	1.4.2014	30.5.2014	126	59	Aðgangur, frávisun
A-533/2014	21.2.2014	2.4.2014	30.5.2014	98	58	Heimvisun
A-534/2014	14.4.2014	5.5.2014	30.5.2014	46	25	Frávisun
A-535/2014	3.2.2014	20.5.2014	24.6.2014	141	35	Frávisun
A-536/2014	25.2.2014	14.3.2014	24.6.2014	119	102	Aðgangur
A-537/2014	27.2.2014	18.5.2014	24.6.2014	117	37	Frávisun
A-538/2014	17.3.2014	27.3.2014	24.6.2014	99	89	Frávisun
A-539/2014	2.4.2014	2.6.2014	24.6.2014	83	22	Aðgangur
A-540/2014	1.8.2013	26.6.2014	24.7.2014	357	28	Aðgangur
A-541/2014	23.4.2014	2.6.2014	24.7.2014	92	52	Aðgangur
A-542/2014	18.2.2014	8.7.2014	24.7.2014	156	16	
A-543/2014	28.4.2014	25.6.2014	24.7.2014	87	29	Heimvisun
A-544/2014	9.1.2014	12.6.2014	24.7.2014	196	42	Synjun staðfest, frávisun
A-545/2014	8.1.2014	19.5.2014	24.7.2014	197	66	Frávisun
A-546/2014	5.11.2013	12.6.2014	24.7.2014	261	42	Synjun staðfest
A-547/2014	25.10.2013	12.6.2014	24.7.2014	272	42	Synjun staðfest
548/2014	6.8.2014	6.8.2014	13.8.2014	7	7	Frávisun
549/2014	31.7.2014	31.7.2014	1.9.2014	32	32	Úrskurður felldur úr gildi
550/2014	28.4.2014	5.5.2014	9.9.2014	134	127	Aðgangur, frávisun
551/2014	11.11.2013	7.2.2014	9.9.2014	302	214	Heimvisun
552/2014	15.11.2013	16.6.2014	9.9.2014	298	85	Aðgangur
538/2014	22.4.2014	12.6.2014	8.10.2014	169	118	Aðgangur, synjun staðfest
539/2014	28.11.2013	10.2.2014	8.10.2014	314	240	Synjun staðfest
540/2014	10.7.2014	15.9.2014	8.10.2014	90	23	Frávisun
541/2014	23.6.2014	8.7.2014	8.10.2014	107	92	Aðgangur með útstrikunum
542/2014	9.7.2014	21.8.2014	8.10.2014	91	48	
558/2014	27.5.2014	31.10.2014	17.11.2014	174	17	Synjun staðfest
559/2014	10.6.2014	14.7.2014	17.11.2014	160	126	Frávisun
560/2014	21.5.2014	29.7.2014	17.11.2014	180	111	Aðgangur
561/2014	2.12.2013	26.11.2014	17.12.2014	380	21	Frávisun
562/2014	18.3.2014	14.5.2014	17.12.2014	274	217	Synjun staðfest
563/2014	21.7.2014	5.9.2014	17.12.2014	149	103	Aðgangur með útstrikunum
564/2014	8.8.2014	29.8.2014	17.12.2014	131	110	Synjun staðfest
565/2014	28.10.2014	28.10.2014	17.12.2014	50	50	Beiðni um endurupptöku hafnað
Meðaltal				182	83	

Á árinu 2014 voru sem fyrr segir kveðnir upp 54 úrskurðir á 14 fundum úrskurðarnefndarinnar. Líkt og sést af töflunni var ákveðið á fundi nefndarinnar þann 13. ágúst 2014 að hætta auðkenningu úrskurða með tölustöfunum A.-D. Þá riðlaðist röð númera úrskurða lítillega þannig að úrskurðir sem með réttu hefðu átt að bera númerin 553-557 urðu númer 538-542. Röðinni var komið í fyrra horf frá og með úrskurði nr. 558/2014 sem kveðinn var upp þann 17. nóvember 2014.

Meðalmálsmeðferðartími nefndarinnar var 182 dagar eða nokkru styttri en árið á undan (202 dagar).

Tafla 7: Úrskurðir sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað upp árið 2015.

Úrskurðir ÓNU árið 2015						
Úrskurður	Dags. kæru	Síðustu gögn	Dags. úrsk.	Dagar frá kæru	Dagar frá síðasta gagni	Niðurstaða
566/2015	27.11.2013	27.12.2014	21.1.2015	420	25	Aðgangur
567/2015	2.5.2014	9.10.2014	21.1.2015	264	104	Synjun staðfest
568/2015	27.5.2014	10.11.2014	21.1.2015	239	72	Synjun staðfest
569/2015	10.6.2014	26.11.2014	21.1.2015	225	56	Aðgangur
570/2015	11.2.2014	13.12.2014	21.1.2015	344	39	Aðgangur
571/2015	24.5.2013	28.1.2015	2.3.2015	647	33	Frávísun
572/2015	25.2.2014	24.3.2014	2.3.2015	370	343	Frávísun
573/2015	26.3.2014	21.1.2015	2.3.2015	341	40	
574/2015	25.2.2014	4.4.2014	2.3.2015	370	332	Synjun staðfest
575/2015	28.1.2015	16.2.2015	2.3.2015	33	14	Frestun réttaráhrifa hafnað
576/2015	5.11.2013	30.12.2013	23.3.2015	503	448	Frávísun
577/2015	28.1.2015	18.2.2015	23.3.2015	54	33	Fallist á frestun réttaráhrifa
578/2015	3.10.2014	24.3.2015	15.5.2015	224	52	Aðgangur, frávísun
579/2015	20.10.2014	31.3.2015	15.5.2015	207	45	Aðgangur, frávísun
580/2015	6.2.2015	4.5.2015	15.5.2015	98	11	Aðgangur, frávísun
581/2015	19.1.2015	20.4.2015	15.5.2015	116	25	Frávísun
582/2015	12.2.2014	10.4.2014	15.5.2015	457	400	
583/2015	26.5.2014	13.4.2015	15.5.2015	354	32	Aðgangur
584/2015	21.8.2014	13.3.2015	15.5.2015	267	63	Aðgangur
585/2015	26.5.2015	27.7.2015	31.7.2015	66	4	Frestun réttaráhrifa hafnað
586/2015	26.5.2015	8.6.2015	31.7.2015	66	53	Frestun réttaráhrifa hafnað
587/2015	12.11.2014	9.1.2015	31.7.2015	261	203	Heimvísun
588/2015	2.3.2014	14.8.2015	28.8.2015	544	14	Synjun staðfest
589/2015	3.9.2014	9.10.2014	28.8.2015	359	323	Synjun staðfest
590/2015	13.10.2014	11.11.2014	28.8.2015	319	290	Synjun staðfest
591/2015	16.2.2014	20.5.2015	28.8.2015	558	100	Aðgangur
592/2015	19.7.2014	12.9.2014	1.10.2015	439	384	Aðgangur, synjun staðfest
593/2015	13.10.2014	9.1.2015	1.10.2015	353	265	Aðgangur, synjun staðfest
594/2015	10.10.2014	15.1.2015	1.10.2015	356	259	Frávísun
595/2015	14.10.2014	14.4.2015	1.10.2015	352	170	Heimvísun
596/2015	14.10.2014	8.9.2015	1.10.2015	352	23	Aðgangur
597/2015	14.10.2014	20.4.2015	1.10.2015	352	164	Heimvísun
598/2015	1.10.2014	20.4.2015	1.10.2015	365	164	Frávísun
599/2015	7.8.2015	2.9.2015	1.10.2015	55	29	Frávísun
600/2015	3.7.2014	17.3.2015	30.11.2015	515	258	Heimvísun
601/2015	8.12.2014	30.1.2015	30.11.2015	357	304	Aðgangur, synjun staðfest
602/2015	2.3.2015	3.4.2015	30.11.2015	273	241	Frávísun
603/2015	12.10.2015	28.10.2015	30.11.2015	49	33	Frávísun
604/2015	11.11.2015	11.11.2015	30.11.2015	19	19	Endurupptöku hafnað
Meðaltal				296	140	

Á árinu 2015 voru kveðnir upp 39 úrskurðir á átta fundum úrskurðarnefndarinnar. Meðalmálsmeðferðartíminn var 296 dagar frá dagsetningu kæru, sem er mun lengri en árin á undan. Líkt og sést af töflunni markaðist starfsárið af því að lögð var áhersla á að ljúka eldri málum í málaskrá úrskurðarnefndarinnar. Auk lengri málsmeðferðartíma var afleiðingin sú að úrskurðarnefndin lauk færri málum með úrskurði, einkum þar sem eldri málin voru jafnan mikil að umfangi.

3.7 Niðurstöður og framtíðarhorfur

Af fjölda úrskurða úrskurðarnefndarinnar á gildistíma nýrra upplýsingalaga er ljóst að þær aðgerðir sem gripið var til á árinu 2012, m.a. í formi málsmeðferðarreglna nefndarinnar, hafa skilað árangri í formi aukinna afkasta. Málsmeðferðartíminn hefur þó ekki styst eins og vonir stóðu til. Ástæðuna er líklega fyrst og fremst að rekja til aukins fjölda erinda, þar með talið kærumála, til nefndarinnar. Þessi þróun skýrist meðal annars af breytingum á gildissviði upplýsingalaga, aukinni umfjöllun um nefndina í fjölmiðlum og vitundarvakningu almennings um kæruleið til nefndarinnar. Samhliða þessari þróun hefur umfang einstakra kærumála vaxið. Í kjölfar hruns íslenska fjármálakerfisins árið 2008 var nefndinni til að mynda nauðsynlegt að leysa úr rétti til aðgangs að umfangsmiklum gagnasöfnum í förum stjórnvalda á borð við Þjóðskjalasafnið og Fjármálaeftirlitið.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur af framangreindum sökum leitað leiða til að stytta málsmeðferðartíma sinn. Þann 21. október 2015 var ritað undir samstarfssamning við Orator, félag

laganema við Háskóla Íslands, um námsvist laganema hjá úrskurðarnefndinni. Samkvæmt samningnum mun úrskurðarnefndin bjóða tveimur nemendum starfsnám á ári, eða einum nemanda hvora önn skólaársins. Þá samþykkti Alþingi þann 19. desember 2015 breytingartillögu við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2016, þar sem gerð var tillaga um 5 milljón króna viðbótarframlag til úrskurðarnefndarinnar.³⁵ Samkvæmt greinargerð er fylgdi tillögunni er framlaginu ætlað að fjármagna hálfstjórnun hjá nefndinni en ráðgert er að það verði notað til að ráða lögfræðing eða laganema í fullt starf sumarið 2016.

³⁵ 145. löggjafarþing 2015-2016, þskj. 692.

4. Birting upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda

4.1 Almenn

Í 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er að finna ýmis ákvæði er tengjast birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda, þ.e. án þess að til þurfi að koma sérstök beiðni frá almenningi. Í þessum kafla verða efnisatriði ákvæðisins rakin ásamt stuttu yfirliti um aðgerðir sem stjórnvöld hafa framkvæmt til að uppfylla skyldur sínar samkvæmt því.

4.2 Frumkvæðisbirting upplýsinga

Í 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 segir í 1. mgr. að stjórnvöld skuli veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína. Það geti þau gert með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Flest stjórnvöld sinna þessu lögbundna hlutverki með fréttáflutningi af starfseminni og birtingu útgefins efnis á vefjum sínum.

Annað stefnumarkandi ákvæði er að finna í 2. mgr. 13. gr., þar sem fram kemur að stjórnvöld skuli vinna markvisst að því að gera skrár yfir mál, lista yfir málsgögn og gögnin sjálf jafnóðum aðgengileg með rafrænum hætti. Jafnframt segir að sama eigi við um gagnagrunna og skrár og þess skuli gætt að birting gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum. Líkt og segir í skýringu við ákvæðið í frumvarpi er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 er ekki um að ræða fortakslausu skyldu til birtingar á gögnum í vörslum stjórnvalda að þeirra frumkvæði, heldur er ákvæðinu ætlað að „gera stjórnvöld meðvitaðri um þá möguleika sem eru fyrir hendi um slíka birtingu upplýsinga [...]“.³⁶

Til að sinna skyldum stjórnvalda samkvæmt 1. og 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga 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, velja 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 að kanna reynslu annarra ríkja af því að opna gögn. Starfshópurinn skilaði skýrslu í apríl 2013³⁷ þar sem gerðar voru tillögur, einkum um hvernig standa má að birtingu fjárhagsupplýsinga ríkisins. Jafnframt var opnaður sérstakur vefur til birtingar gagna að frumkvæði stjórnvalda.³⁸ Þar er nú að finna nokkra tugi gagnapakka frá nokkrum stjórnvöldum og sveitarfélögum.

Til að fylgja eftir vinnu starfshóps um opin gögn og birtingu fjárhagsupplýsinga ríkisins og í samræmi við framkvæmdaáætlun fyrir stefnu ríkis og sveitarfélaga um upplýsingasamfélagið 2013-2016 (sjá nánar kafla 4.3) var skipaður vinnuhópur um opin gögn í október 2014.³⁹ Vinnuhópurinn er á forræði innanríkisráðuneytisins sem fer með mál er varða upplýsingasamfélagsins, sbr. 4. gr. forsetaúrskurðar um skiptingun stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013.

Markmiðið með skipun vinnuhópsins er að almenningur, fyrirtæki og hagsmunaaðilar hafi greiðan aðgang að ópersónubundnum upplýsingum úr skrám í vörslu ríkis og sveitarfélaga. Upplýsingarnar verði finnanlegar/aðgengilegar í einni gátt og endurnýtanlegar. Stefnt er að því að opnað verði fyrir aðgang að 80% af mikilvægustu gagnagrunnum ríkisins fyrir árslok 2016. Starfsmaður forsætisráðuneytisins á sæti í vinnuhópnum. Upphaflega var ráðgert að hópurinn starfaði til ársloka árið 2015 en vinnu hans er ólökkið þegar skýrslan er lögð fram.

4.3 Upplýsingastefna

Mælt er fyrir um skyldu ráðherra til framlagningar skýrslu þessarar í 3. mgr. 13. gr., en þar segir einnig að ráðherra skuli hafa forgöngu um mörkun upplýsingastefnu til fimm ára í senn, sem unnin skuli í samráði við almenning, Błaðamannafélag Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, skjalaverði opinberra skjalasafna og háskóla- og vísindasamfélagið.

Fyrsta stefna íslenskra stjórnvalda í málefnum um upplýsingasamfélagið leit dagsins ljós árið 1996 og markaði upphaf markvissrar þátttöku og uppbyggingu ríkisvaldsins á sviðinu. Önnur stefnan bar yfirskriftina *Auðlindir í allra þágu – stefna ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2004-2007* og sú þriðja *Netrikið Ísland- stefna ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið 2008-2012*. Í gildistíð upplýsingalaga nr. 140/2012 hefur ein stefna verið við lýði; *Vöxtur í krafti netsins – byggjum, tengjum og tökum þátt 2013-2016*.

³⁶ 141. löggjafarþing 2012-2013, þskj. 223.

³⁷ Skýrsla starfshóps um opin gögn og birtingu fjárhagsupplýsinga ríkisins, apríl 2013. Sjá: https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/utgafa/Opin_gogn_og_fjarh_rikis.pdf

³⁸ Opin gögn: <http://gogn.island.is>

³⁹ Vinnuhópur um opin gögn: <https://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/nefndir/timabundnar/nr/29107>

Þá hefur vinnuhópi innanríkisráðuneytis um opin gögn (sjá kafla 4.2) einnig verið falið að móta sérstaka stefnu um opin gögn fyrir ríki og sveitarfélög.

4.4 Reglugerðarákvæði

Í 4. mgr. 13. gr. segir loks að ráðherra skuli kveða nánar á um hvernig birtingu upplýsinga skv. 1. og 2. mgr. 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. Í reglugerðinni skuli einnig útfært hvernig stjórnvöld skuli standa að því að tryggja sambærilegt aðgengi að gögnum sem urðu til fyrir gildistöku laganna. Tryggja skuli jafnt aðgengi almennings að birtum upplýsingum eftir því sem kostur er og að birting sé samræmd á milli stjórnvalda. Ráðherra skuli jafnframt setja reglur sem tryggja að birting upplýsinga nýtist fötluðum til jafns við aðra.

Forsætisráðuneytið ráðgerir að reglugerðin verði sett í kjölfar og í samræmi við niðurstöður vinnuhóps innanríkisráðuneytis um opin gögn þegar þær liggja fyrir.

5. Endurnot opinberra upplýsinga

5.1 Almenn

Í VII. kafla upplýsingalaga nr. 140/2012 er mælt fyrir um meginreglur sem gilda um endurnot opinberra upplýsinga. Endurnot vísa til þess að einkaaðili noti opinberar upplýsingar í öðrum tilgangi en ætlunin var þegar þeirra var aflað af hálfu stjórnvalda, skv. 2. mgr. 28. gr. laganna. Kaflinn er að mestu samhljóða VIII. kafla eldri upplýsingalaga nr. 50/1996, sem var bætt við með lögum nr. 161/2006 til að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/98/EB um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera.

Lítið hefur farið fyrir ákvæðum kaflans í framkvæmd, til að mynda úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Nefndin hefur skýrt ákvæði kaflans á þann veg að þau skapi ekki sjálfstæðan grundvöll fyrir aðgang að upplýsingum í samræmi við skýringar er fylgdu frumvarpi er varð að lögum nr. 161/2006.⁴⁰

5.2 Tilskipun 2013/37/ESB

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2013/37/ESB um breytingu á tilskipun 2003/98/EB tók gildi í bandalagsrétti þann 18. júlí.⁴¹ Þar sem fyrirhugað er að taka tilskipunina upp í EES-samninginn þykir rétt að greina frá helstu efnisatriðum hennar, væntanlegum áhrifum á gildandi rétt og stöðu málsins að öðru leyti.

Markmið tilskipunarinnar er að tryggja samræmda framkvæmd á sviðum sem tengjast málefnum upplýsingasamfélagsins, þar á meðal verkefnum stjórnvalda um opin gögn og endurnot upplýsinga í opinberum skráum. Helstu breytingar frá núverandi skipan mála eru eftirfarandi:

a) Á opinberum aðilum mun hvíla skylda til að gera öll gögn endurnýtanleg sem réttur almennings til aðgangs skv. upplýsingalögum nær til. Þessi réttur til endurnota nær þó ekki til höfundarvarinna gagna.

b) Gildissvið endurnota verður víkkað út og mun ná yfir söfn, þ.m.t. bóka- og skjalasöfn.

c) Gera þarf breytingar á ákvæðum um gjaldtöku fyrir endurnot opinberra upplýsinga. Að meginreglu skal ekki taka hærra gjald en nemur kostnaði við hverja beiðni um endurnot.

d) Undantekningar eiga við um söfn, bókasöfn og skjalasöfn, og aðstæður þar sem opinber aðili þarf að afla tekna til að standa straum af kostnaði við rekstur sinn. Í þeim tilfellum er þó óheimilt að taka hærra gjald en nemur tilteknu hámarki, sem reiknað er út frá raunkostnaði við að gera upplýsingar endurnýtanlegar.

Samkvæmt mati á tilskipun 2013/37/ESB, sem gert var þegar staðalskjali var skilað af Íslands hálfu (fskj. 8), virðist hafa verið gert ráð fyrir því að innleiðing hennar hefði í för með sér jákvæða skyldu til að gera öll fyrirliggjandi gögn í vörslum opinberra aðila endurnýtanleg og aðgengileg almenningi, nema aðgangur að þeim sé undanþeginn eða takmarkaður, s.s. vegna persónuverndar. Af þessum sökum óskaði utanríkisráðuneytið Alþingis eftir því að fram færi nánara mat á þeim kostnaði sem félli til við innleiðingu tilskipunarinnar (fskj. 9). Utanríkisráðuneytið fór þess á leit að forsætisráðuneytið tæki upplýsingarnar saman, þar sem það hefur umsjón með málaflokknum, sbr. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013.

Í svari forsætisráðuneytisins dags. 16. mars 2016 (fskj. 10) eru færð rök fyrir því að tilskipun nr. 2013/37/ESB verði ekki túlkuð á þann veg að innleiðing hennar leiði af sér skyldu stjórnvalda til að gera öll fyrirliggjandi opinber gögn endurnýtanleg og aðgengileg almenningi. Kostnaður við endurnot opinberra gagna muni áfram ráðast af því hversu margar umsóknir um leyfi til endurnota koma fram.

Einnig var lítið til áhrifa þeirra ákvæða tilskipunarinnar er lúta að endurheimt kostnaðar vegna meðferðar beiðna um endurnota opinberra gagna. Samkvæmt gildandi rétti er óheimilt að innheimta hærra gjald vegna endurnota opinberra gagna en nemur endurheimt kostnaðar af meðferð þeirra auk sanngjarns hagnaðarhluta, sbr. 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB.⁴² Gjaldið skal innheimt samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir, sbr. 6. mgr. 31. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Tilskipun 2013/37/ESB breytir 1. mgr. 6. gr. á þann veg að eftir innleiðingu verður að meginstefnu óheimilt að taka hærra gjald vegna endurnota

⁴⁰ Sbr. t.d. úrskurð nr. 400/2012 frá 10. febrúar 2012.

⁴¹ OJ 175, 27. júní 2013, bls. 1-8.

⁴² Sjá t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 11. júní 2015 í máli nr. 837/2014 um áhrif ákvæðisins á íslenskan rétt, einkum ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins sem aflað var í héraði.

opinberra gagna en sem nemur „marginal costs incurred for their reproduction, provision and dissemination“. Ákvæði 1. mgr. 6. gr. eins og því er breytt með tilskipun 2013/37/ESB gildir samkvæmt 2. mgr. hins vegar ekki um;

a) opinbera aðila sem þurfa að afla tekna til að standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar af framkvæmd opinbers hlutverks síns,

b) skjöl sem opinber aðili þarf að afla tekna af til að standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar sem hlýst af söfnun, framleiðslu, fjölföldun eða dreifingu þeirra,

c) söfn, þar með talin háskólabókasöfn og skjalasöfn.

Um aðila og skjöl skv. liðum a) og b) mun áfram gilda sú regla að heimilt verður að innheimta gjald sem nemur kostnaði af meðferð gagna auk sanngjarns hagnaðarhluta. Skjöl undir lið b) skulu skýrlega tilgreind í lögum eða reglugerð eða ákveðin samkvæmt almennum stjórnsýslureglum.

Í svari forsætisráðuneytisins er rakið að fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi staðið fyrir könnun á sölu gagna á vegum stofnana ríkisins á árinu 2015. Þó endanlegar niðurstöður lægju ekki fyrir hefðu fjórar stofnanir svarað því að þær seldu gögn. Tilskipanir 2003/98/EB og 2013/37/ESB hafa ekki áhrif á gjaldtöku einnar þeirra, Hæstaréttar Íslands, þar sem dómstólar falla utan gildissviðs upplýsingalaga, sbr. c.-lið 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB.

Áætlaðar heildartekjur vegna sölu þeirra þriggja stofnana sem eftir standa voru um 255 milljónir króna á árinu 2015, þ.e. Ríkisskattstjóra, Þjóðskrár og Samgöngustofu. Það var mat forsætisráðuneytisins að innleiðing tilskipunar 2013/37/ESB muni ekki hafa umtalsverð áhrif á tekjur þeirra af sölu gagna þar sem stærstur hluti hennar komi til með að falla undir a) og/eða b) liði 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB. Til að tryggja að svo verði þarf hins vegar að gæta þess sérstaklega við innleiðinguna að fyrirmæli laga og reglugerða um gjaldtökuna samræmist kröfum sem koma fram í tilskipuninni.

Þegar tilskipun 2013/37/ESB hefur verið tekin upp í EES-samninginn samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar mun forsætisráðherra leggja fram frumvarp á Alþingi með það að markmiði að innleiða ákvæði tilskipunarinnar.

Fylgiskjöl:

1. Verklagsreglur úrskurðarnefndar um upplýsingamál
2. Sýnishorn af erindi úrskurðarnefndar um upplýsingamál til kæranda eftir móttöku kæru
3. Sýnishorn af erindi úrskurðarnefndar um upplýsingamál til kærða er fylgir afriti af kæru
4. Sýnishorn af erindi úrskurðarnefndar um upplýsingamál til kæranda er fylgir afriti af umsögn kærða
5. Sýnishorn af erindi úrskurðarnefndar um upplýsingamál til aðila er upplýsingar varða en er ekki aðili máls
6. Sýnishorn af erindi úrskurðarnefndar um upplýsingamál til kærða þegar kærður er dráttur á meðferð gagnabeiðni
7. Sýnishorn af erindi úrskurðarnefndar um upplýsingamál til kæranda þegar ákvörðun hefur verið tekin um rétt til aðgangs
8. Umsögn um nýja EES-gerð til innanríkisráðuneytis vegna staðaleyðublaðs
9. Erindi utanríkismálanefndar Alþingis til utanríkisráðuneytis, dags. 5. febrúar 2015
10. Erindi forsætisráðuneytis til utanríkisráðuneytis, dags. 16. mars 2016



Verklagsreglur úrskurðarnefndar um upplýsingamál

1. gr.

Verkefni úrskurðarnefndar um upplýsingamál

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er sjálfstæð og óháð úrskurðarnefnd. Hún fjallar um mál sem til hennar er beint á grundvelli kærueimildar í 14. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, 15. gr. laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006, og 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Einnig fjallar nefndin um beiðnir um frestun réttaráhrifa skv. 16. gr. upplýsingalaga. Um störf nefndarinnar gilda ákvæði upplýsingalaga, stjórnsýslulaga og almennar grundvallarreglur sem gilda um starfsemi stjórnvalda.

2. gr.

Kærum

Sá sem synjað hefur verið um aðgang að upplýsingum eða verið neitað um afrit af gagni samkvæmt lögnum getur verið aðili að kærumáli til úrskurðarnefndarinnar. Kæra skal vera skrifleg og fram komin innan 30 daga frá því að aðila barst tilkynning um synjun stjórnvalds, sbr. 16. gr. upplýsingalaga. Heimilisfang nefndarinnar er í Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg, 101 Reykjavík. Heimilt er að beina kærum til nefndarinnar á vefpóstfangið postur@for.stjr.is.

3. gr.

Mála- og skjalaskrár

Kærum skulu skráðar í málaskrá úrskurðarnefndarinnar. Þar skulu jafnframt vistuð öll gögn sem henni tengjast. Skjalavörður forsætisráðuneytisins sér um skjalavörslu fyrir hönd úrskurðarnefndarinnar. Komi upp vafi um það hvað skal skráð í málaskrá skal leita fyrir mæla formanns úrskurðarnefndarinnar um það atriði.

4. gr.

Verkaskipting

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er ábyrg fyrir meðferð kærumála og úrskurðum nefndarinnar. Úrskurðarnefndin tekur ákvörðun um það hverju sinni hvort leita skuli aðstoðar eða ráðgjafar sérfróðra aðila skv. 2. mgr. 15. gr. upplýsingalaga.

Formaður úrskurðarnefndarinnar hefur umboð hennar til að skipuleggja meðferð mála milli funda, þ.m.t. til að taka ákvarðanir um rannsókn þeirra og gagnaöflun. Formaður hefur einnig umboð nefndarinnar til að skipuleggja undirbúning úrskurða til framlagningar fyrir nefndina til afgreiðslu.

Ritari úrskurðarnefndarinnar sér um framkvæmd verkefna samkvæmt 2. mgr., eftir fyrir mælum og að höfðu samráði við formann, og veitir þeim sem til nefndarinnar leita viðeigandi leiðbeiningar um störf hennar og annað sem tilheyrir daglegum störfum stjórnvaldsins. Ritari úrskurðarnefndarinnar undirritar bréf í þessu skyni í umboði formanns.

5. gr.

Almenn viðmið um málshraða

Ritari úrskurðarnefndarinnar skal þegar í stað kynna sér efni innkominna erinda og taka afstöðu til viðbragða við þeim. Hann skal jafnframt, eftir atvikum að höfðu samráði við formann, sjá um að nauðsynleg bréf af því tilefni séu rituð og send svo fljótt sem verða má. Málsmæðferð skal vera formleg eftir því sem kostur er.

Í því skyni að tryggja skilvirka og skjóta mæðferð mála skal áhersla lögð á eftirtalda þætti:

1. Að strax sé skoðað hvort kæra er tæk til efnismæðferðar.
2. Að leitt sé í ljós svo fljótt sem auðið er hvort ástæða er til að afla afstöðu einkaaðila sem upplýsingar varða og ekki er jafnframt aðili máls til kæruefnis.
3. Að strax sé kannað hvort skýringar sem hinn kærði lætur úrskurðarnefndinni í té séu fullnægjandi, þar á meðal hvort öll nauðsynleg gögn hafi verið afhent nefndinni.
4. Að hafist sé handa við ritun úrskurðardraga jafnskjóttog næg gögn og upplýsingar hafa borist nefndinni. Vinna við ritun úrskurðardraga skal að jafnaði hefjast áður en gagnaöflun er að fullu lokið.
5. Að ávallt þegar úrskurðarnefndin óskar svars við erindi þá sé viðtakanda settur frestur til svars og þeim fresti fylgt eftir af festu og með formlegum erindum.

6. gr.

Viðmið um sérstaka tímafresti

Skjalavörður skal skrá fram komna kæru í málaskrá eigi síðar en næsta virka dag eftir að hún berst. Um leið og kæra er skráð skal ritara nefndarinnar tilkynnt um hana.

Ritari skal kynna sér efni innkominna erinda eigi síðar en tveimur virkum dögum eftir að þau berast nefndinni.

Ritari skal hafa ritað og sent, fyrir hönd formanns, viðeigandi bréf vegna innkominna erinda að jafnaði ekki síðar en fjórum virkum dögum eftir að þau hafa borist nefndinni.

Viðtakendum erinda frá úrskurðarnefndinni skal að jafnaði veittur frestur í 10 daga til að svara erindinu.

Frá því að öll gögn liggja fyrir í máli skulu að jafnaði ekki líða meira en þrjár vikur þar til úrskurður er upp kveðinn.

Samþykkt á fundi úrskurðarnefndar um upplýsingamál

5. júlí 2012

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Jón Jónsson
Bankastræti 1
101 Reykjavík

Reykjavík 26. maí 2016
Tilv.: ÚNU16050014/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur móttengið kærnu yðar vegna afgreiðslu viðskipta- og efnahagsráðuneytis á beiðni yðar um gögn.

Málsmeðferð nefndarinnar er í megindráttum hagað þannig að ritari nefndarinnar kynni sér kærana og er hún síðan kynnt hlutaðeigandi stjórnvaldi og því gefinn frestur til þess að skýra frekar afgreiðslu sína og láta nefndinni í té í trúnaði umrædd gögn innan sama frests. Sé mál umfangsmikið, svo sem ef afla þarf upplýsinga hjá öðrum, t.d. hjá þeim einstaklingum og lögaðilum sem upplýsingarnar varða, getur meðferð málsins dregist. Ljúki máli ekki á þessu stigi með afhendingu umræddra gagna eða með því að kærandi falli frá kærnu sinni fer það til úrskurðarnefndarinnar. Kærandi fær jafnóðum ljósrit af bréfaskiptum nefndarinnar og stjórnvalda og getur þannig fylgst með framgangi málsins.

Um málsmeðferð úrskurðarnefndar um upplýsingamál er fjallað í 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Að öðru leyti fer um meðferð mála hjá nefndinni samkvæmt VII. kafla stjórnsýslulaga. Nánari upplýsingar um málsmeðferðartíma og verklagsreglur nefndarinnar má finna á heimasíðu hennar, <http://ursk.forsaetisraduneyti.is/>.

Fyrir hönd formanns

Oddur Þorri Viðarsson

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Efnahags- og viðskiptaráðuneyti
Skuggasundi 3
150 Reykjavík

Reykjavík 26. maí 2016
Tilv.: ÚNU16050014/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur borist hjálögð kæra frá Jóni Jónssyni vegna synjunar yðar um aðgang að gögnum, sjá nánar kæru.

Með vísan til 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er yður hér með veittur frestur til að senda úrskurðarnefnd um upplýsingamál umsögn um kæru þessa og koma að frekari rökstuðningi fyrir ákvörðun yðar til **8. júní** næstkomandi.

Jafnframt er þess óskað að úrskurðarnefndinni verði innan sama frests látið í té í trúnaði afrit af þeim gögnum, sem kærán lýtur að. Vinsamlegast athugið að umsögnin verður í kjölfarið send kæranda til athugasemda. Mikilvægt er því að trúnaðargögn og umfjöllun um þau séu aðskilin umsögn.

Fyrir hönd formanns

Oddur Þorri Viðarsson

Fylgiskj.: Kæra, dags. 26. maí 2016.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Jón Jónsson
Bankastræti 1
101 Reykjavík

Reykjavík 9. júní 2016
Tilv.: ÚNU16050014/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur borist meðfylgjandi umsögn viðskipta- og efnahagsráðuneytis vegna kæru yðar. Ef þér viljið koma á framfæri frekari athugasemdum vegna kæru yðar í ljósi umsagnarinnar er vinsamlegast óskað eftir því að þær berist nefndinni ekki síðar en **20. júní** næstkomandi.

Fyrir hönd formanns

Oddur Þorri Viðarsson

Fylgiskj.: Umsögn, dags. 8. júní 2016.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Sparibankinn hf.
Halldór Halldórsson, bankastjóri
Borgartúni 10
105 Reykjavík

Reykjavík 26. maí 2016
Tilv.: ÚNU16050014/021-10-1

Þann 20. október 2015 barst úrskurðarnefnd um upplýsingamál kæra vegna synjunar viðskipta- og efnahagsráðuneytis á afhendingu gagna. Krafa kæranda um afhendingu gagna er reist á 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem kveðið er á um skyldu stjórnvalda til að veita almenningi aðgang að gögnum í vörslum þeirra. Fyrir úrskurðarnefndinni liggur að taka afstöðu til þess hvort ráðuneytinu sé skylt að afhenda kæranda gögnin.

Á meðal umbeðinna gagna eru eftirfarandi skjöl sem varða Sparibankann hf.:

1. Fundargerðir lánanefndar bankans árin 2010-2014
2. Fundargerðir bankastjórnar árin 2010-2014
3. Samningar, fundargerðir, minnisblöð, bréf, tölvupóstar og önnur gögn um lánveitingar bankans til Jóns Jónssonar

Synjun ráðuneytisins á gagnabeiðni kæranda var m.a. reist á 9. gr. upplýsingalaga nr. 120/2012 en samkvæmt 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.

Úrskurðarnefndin hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort fyrrnefndar upplýsingar sem snerta Sparibankann hf., falli undir framangreinda undanþágureglu frá upplýsingarétti almennings. Hins vegar liggur ekki fyrir í gögnum málsins að leitað hafi verið álits bankans á því að gögnin verði gerð opinber, sbr. 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál þykir rétt að gefa bankanum færi á að koma á framfæri afstöðu sinni til afhendingu gagnanna áður en ákvörðun verður tekin í málinu. Er frestur til þess veittur til **7. júní 2016**.

Fyrir hönd formanns

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Efnahags- og viðskiptaráðuneyti
Skuggasundi 3
150 Reykjavík

Reykjavík 26. maí 2016
Tilv.: ÚNU16050014/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur borist hjálögð kæra frá Jóni Jónssyni á afgreiðslu yðar á gagnabeiðni hans.

Af þessu tilefni er athygli yðar vakin á því, að skv. 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 ber stjórnvaldi að taka ákvörðun um, hvort það verði við beiðni um aðgang að gögnum, svo fljótt sem verða má. Ennfremur skal skýra þeim, sem fer fram á aðgang að gögnum, frá ástæðum tafa og hvenær ákvörðunar sé að vænta, hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku hennar. Þá ber að tilkynna skriflega synjun beiðni, sbr. 1. mgr. 19. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Hafi beiðni kæranda ekki þegar verið afgreidd er því hér með beint til yðar að taka ákvörðun um afgreiðslu hennar eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en þann **10. júní nk.** Óskast ákvörðun yðar birt kæranda og nefndinni eigi síðar en kl. 16.00 þann dag. Kjósið þér að synja kæranda um aðgang að gögnum þeim, er beiðni hans lýtur að, óskast nefndinni jafnframt látin afrit þeirra í té sem trúnaðarmál innan sama frests. Í því tilviki er yður auk þess gefinn kostur á að koma að athugasemdum við kæru þessa og frekari rökstuðningi fyrir ákvörðun yðar innan sömu tímamarka, sbr. 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Fyrir hönd formanns

Oddur Þorri Viðarsson

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Jón Jónsson
Bankastræti 1
101 Reykjavík

Reykjavík 3. júní 2016
Tilv.: UNU16050014/021-10-1

Vísað er til kæru yðar, dags. 24. maí sl., þar sem kvartað var yfir afgreiðslu efnahags- og viðskiptaráðuneytis á beiðni yðar um gögn. Líkt og fram kemur í meðfylgjandi svari ráðuneytisins hefur beiðni yðar verið svarað. Ekki er tilefni fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál til að aðhafast frekar í málinu. Ef þér teljið yður hafa verið ranglega synjað um einhver umbeðinna gagna verður erindi um slíkt tekið fyrir sem nýtt kærumál.

Fyrir hönd formanns

Oddur Þorri Viðarsson

Fylgiskj.: Ákvörðun efnahags- og viðskiptaráðuneytis, dags. 2. júní 2016.

Umsögn um nýja EES gerð til innanríkisráðuneytisins vegna staðaleyðublaðs

Númer og heiti gerðar	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2013/37/ESB frá 26. júní 2013 um breytingu á tilskipun 2003/98/EB um endurnot opinberra upplýsinga Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information
Birting í stjórnartíðundum ESB (OJ)	OJ C 175, 27.06.2013, p. 1-8
Markmið sem að er stefnt	Að tryggja samræmda framkvæmd á sviðum sem tengjast málefnum upplýsingasamfélagsins þ. á.m verkefnum stjórnvalda um opin gögn og endurnot upplýsinga í opinberum skráum.
Gildistaka	18. júlí 2015
Aðdragandi	Í gildi er tilskipun (EB) nr. 2003/98. Í tilskipun 2003/98 koma fram lágmarksreglur um endurnýtingu opinberra upplýsinga og leiðir til að gera það. Sum ríki hafa gengið lengra en hún mælir fyrir um. Sum hafa beinlínis tengt saman ákvæði um upplýsingarétt almennings og ákvæði um endurnot opinberra upplýsinga, og gert öll almennt aðgengileg gögn endurnotanleg, en í öðrum hafa tengslin verið óskýrari. Það hefur skapað réttaróvissu og misræmi sem hefur skapað hindranir í flæði vöru og þjónustu. Því var ákveðið að ryðja þeim úr vegi og gera opinber gögn endurnýtanleg með samræmdum hætti.
Efnisútdráttur	Tilskipunin hefur að geyma samræmdar lágmarksreglur um hvaða gögn skuli vera opin til endurnota á hinum innri upplýsingamarkaði. Hún mælir fyrir um skyldu til að gera öll gögn endurnýtanleg, nema aðgangur að þeim sé undanþeginn eða takmarkaður, s.s. vegna persónuverndar. Reglurnar ná til stjórnsýslunnar og til bókasafna, safna og skjalasafna. Þær ná ekki til höfundarvarinna gagna.
Umsögn: helstu breytingar, mati á umfangi, og áhrif hér á landi	Opnun aðgangs að opinberum skráum í samræmi við tilskipun 2003/98 hefur ekki verið forgangsverkefni á Íslandi. Því á Ísland langt í land með að uppfylla skilyrði tilskipunar 2013/37. Síðustu misseri hafa þó verið stigin marktæk framfaraskref þar sem opnað hefur verið fyrir aðgang að landupplýsingum á vef Landmælinga Íslands og Reykjavíkurborg hefur tekið ákvörðun um að opna fyrir aðgang að landupplýsingum sínum og verða þær ókeypis. Í nýrri stefnu um upplýsingasamfélagið eru tilgreind metnaðarfull markmið og verkefni um auknið aðgengi að opinberum gögnum, mótun opinberra stefnu um opin gögn, uppsetningu miðlægrar gáttar sem miðlar opnum gögnum og mótun leyfisskilmála fyrir opin gögn stjórnvalda. Fjármögnun þessarra verkefna er enn óljós. Ekki hefur verið skoðað sérstaklega opnun aðgengis að upplýsingum eða skráum á sviði menningar og lista.
Lagastoð fyrir innl.	Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 105/2005, frá 8. júlí 2005, var ákveðið að fella tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB

gerðar	um endurnot upplýsinga frá hinu opinbera inn í IX. viðauka við EES-samninginn. Hún var innleidd með lögum um breytingu á upplýsingalögum nr. 50/1996. Til að innleiða tilskipun 2013/37/ESB frá 26. júní 2013 yrði að taka nýja ákvörðun og í framhaldi af því taka VIII kafla laganna til endurskoðunar"
Þýðing á íslensku?(*)	Nauðsynleg
Mat eða tilgreining á kostnaði hins opinbera, sveitarfélaga og atvinnulífs og ALMENNINGS, ef einhver er	Talsverður kostnaður mun hljóta af innleiðingu tilskipunarinnar en hann hefur ekki verið metinn. Hér er um að ræða langtímaverkefni fyrir stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Gerð verður úttekt á umfangi verkefnisins og kostnaði við það.
Skörun við starfssvið annarra ráðuneyta	Tilskipanir nr. 2013/37/ESB og 2003/98/EB tengjast málefnum upplýsingasamfélagsins því í meginmarkmiðum stefnunnar um upplýsingasamfélagið er fjallað um opin gögn. Í framkvæmdaáætlun sem fylgir stefnunni er að finna verkefni á forræði innanríkisráðuneytis um opin gögn en verkefnið hefur enn sem komið er mjög takmarkað fjármagn. Málaflokkur upplýsingasamfélagsins fellur undir innanríkisráðuneyti, 21. lið 4. gr. í forsetaúrskurði nr. 71/2013. Hins vegar falla málefni úrskurðarnefndar um upplýsingamál undir forsætisráðuneytið, sbr. p-lið í 1. tölul. 1. gr. úrskurðarins.
Tilgreining á hagsmunaaðilum	Sveitarfélög, ríkisstofnanir, fyrirtæki, félagasamtök og almenningur.
Horizontal issues: -Sektir -Aðrar refsingar -Stofnanir -Lönd utan EES	Ekki um neinar sektir að ræða né aðrar refsingar, ákvæði sem hafa áhrif á samskipti við lönd utan EES né önnur færsla á valdheimildum til stofnana ESB.
Þörf fyrir EFTA-komment – aðlaganir sem þegar eru í gildi vegna undanfarandi gerða	



Alþingi, 5. febrúar 2015

Utanríkisráðherra
Hr. Gunnar Bragi Sveinsson
Utanríkisráðuneytið
Rauðarástíg 25
150 Reykjavík

Utanríkismálanefnd hefur, í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, fjallað um nýlega tilskipun 2013/37/ESB, er varðar endurnot opinberra upplýsinga, til mats á því hvort efnislega aðlagana sé þörf. Málið er til umfjöllunar í vinnuhópi EFTA og var utanríkismálanefnd upplýst um málið með skeyti frá utanríkisráðuneyti dags. 7. febrúar 2014 ásamt fylgigögnum.

Tilskipunin hefur fengið efnislega umfjöllun í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Utanríkismálanefnd ákvað í kjölfar álits nefndarinnar að taka umfang og kostnað gerðarinnar til skoðunar og fékk á sinn fund Bryndísi Kjartansdóttur frá utanríkisráðuneyti, Sigrúnu Jóhannesdóttur frá forsætisráðuneyti og Önnu Guðrúnu Björnsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Utanríkismálanefnd óskar eftir frekari upplýsingum um þann kostnað sem innleiðing gerðarinnar mun fela í sér, bæði fyrir ríkið og sveitarfélög. Jafnframt er þess óskað að ráðuneytið kanni og upplýsi um möguleika þess að innleiða gerðina í skrefum, til þess að veita þeim aðilum sem lagðar eru skyldur á nauðsynlega aðlögunarfresti.

Fyrir hönd utanríkismálanefndar,

Birgir Ármannsson
formaður

UTANRÍKISMÁLANEFND



FORSETISRÁÐUNEYTIÐ

Utanríkisráðuneyti
Bryndís Kjartansdóttir, skrifstofustjóri
Rauðarárstíg 25
150 Reykjavík

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 16. mars 2016
Tilv.: FOR15080109/3.5

Vísað er til erindis utanríkismálanefndar til utanríkisráðuneytis, dags. 5. febrúar 2015, þar sem óskað var eftir frekari upplýsingum um kostnað sem innleiðing tilskipunar 2013/37/ESB mun fela í sér, bæði fyrir ríkið og sveitarfélög. Jafnframt var þess óskað að ráðuneytið kanni og upplýsi um möguleika þess að innleiða gerðina í skrefum, til þess að veita þeim aðilum sem lagðar eru skyldur á nauðsynlega aðlögunarfresti. Utanríkisráðuneytið fór fram á að forsætisráðuneytið tæki upplýsingarnar saman þar sem það hefur umsjón með málaflöknum.

Almennt um tilskipun nr. 2013/37/ESB

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2013/37/ESB um breytingu á tilskipun 2003/98/EB tók gildi í bandalagsrétti þann 18. júlí 2015 (OJ 175, 27. júní 2013, bls. 1-8). Markmið tilskipunarinnar er að tryggja samræmda framkvæmd á sviðum sem tengjast málefnum upplýsingasamfélagsins, þar á meðal verkefnum stjórnvalda um opin gögn og endurnot upplýsinga í opinberum skráum. Helstu breytingar frá núverandi skipan mála eru eftirfarandi:

- Á opinberum aðilum mun hvíla skylda til að gera öll gögn endurnýtanleg sem réttur almennings til aðgangs skv. upplýsingalögum nær til. Þessi réttur til endurnota nær þó ekki til höfundarvarinna gagna.
- Gildissvið endurnota verður víkkað út og mun ná yfir söfn, þ.m.t. bóka- og skjalasöfn.
- Gera þarf breytingar á ákvæðum um gjaldtöku fyrir endurnot opinberra upplýsinga. Að meginreglu skal ekki taka hærra gjald en nemur kostnaði við hverja beiðni um endurnot.
- Undantekningar eiga við um söfn, bókasöfn og skjalasöfn, og aðstæður þar sem opinber aðili þarf að afla tekna til að standa straum af kostnaði við rekstur sinn. Í þeim tilfellum er þó óheimilt að taka hærra gjald en nemur tilteknu hámarki, sem reiknað er út frá raunkostnaði við að gera upplýsingar endurnýtanlegar.

Áhrif innleiðingar tilskipunarinnar á fyrirliggjandi gögn í vörslum opinberra aðila

Samkvæmt meðfylgjandi mati á tilskipun 2013/37/ESB, sem gert var þegar staðalskjali var skilað af Íslands hálfu (fskj. 1), virðist hafa verið gert ráð fyrir því að innleiðing hennar hefði í för með sér jákvæða skyldu til að gera öll fyrirliggjandi gögn í vörslum opinberra aðila endurnýtanleg og aðgengileg almenningsi, nema aðgangur að þeim sé undanþeginn eða takmarkaður, s.s. vegna persónuverndar. Ætluð jákvæð skylda ríkisins til að gera öll

fyrirliggjandi gögn endurnýtanleg sækir stoð í 7. og 8. t.l. aðfararorða tilskipunarinnar, þar sem m.a. segir:

(7) Directive 2003/98/EC does not contain an obligation concerning access to documents or an obligation to allow re-use of documents. [...]

(8) Directive 2003/98/EC should therefore be amended to lay down a clear obligation for Member States to make all documents re-usable unless access is restricted or excluded under national rules on access to documents and subject to the other exceptions laid down in this Directive. The amendments made by this Directive do not seek to define or to change access regimes in Member States, which remain their responsibility.

Það er hins vegar mat forsætisráðuneytisins að lesa verði orðalagið „make all documents re-usable“ í samhengi við 7. t.l. aðfararorðanna, sem og efnisákvæði tilskipunarinnar sjálftrar. Ekkert ákvæði hennar felur í sér skyldu stjórnvalda til að gera öll gögn í vörslum þeirra endurnýtanleg og aðgengileg almenningi, heldur er áfram gert ráð fyrir því að einstök gögn eða gagnasöfn verði gerð endurnýtanleg samkvæmt sérstakri beiðni hverju sinni, sbr. 3. mgr. 31. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Í þessu samhengi varðar mestu að 4. gr. tilskipunar 2003/98/EB mun standa óbreytt, en þar segir í íslenskri þýðingu:

„Opinberir aðilar skulu afgreiða beiðnir um endurnotkun með rafrænum hætti, ef unnt er og við á, og veita umsækjandanum aðgang að gögnunum til endurnotkunar eða, ef leyfi er nauðsynlegt, ganga frá leyfisskilmálum til umsækjandans innan sanngjarns frests sem er innan þess tímaramma sem mælt er fyrir um til afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum.“

Ákvæðið hefur verið útfært með þeim hætti í íslenskum rétti að þegar fallist er á beiðni er beiðanda veittur aðgangur að gögnunum til endurnotkunar ásamt leiðbeiningum um notkun þeirra. Einnig er bent á 5. gr. tilskipunar 2013/37/ESB, sem breytir 5. gr. tilskipunar 2003/98/EB í eftirfarandi horf:

1. Public sector bodies shall make their documents available in any pre-existing format or language, and, where possible and appropriate, in open and machine-readable format together with their metadata. Both the format and the metadata should, in so far as possible, comply with formal open standards.

2. Paragraph 1 shall not imply an obligation for public sector bodies to create or adapt documents or provide extracts in order to comply with that paragraph where this would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation,.

Orðalagið „shall make their documents available“ í 1. mgr. merkir að mati forsætisráðuneytisins að orðið skuli við beiðni um endurnot skv. 4. gr. tilskipunarinnar á þann hátt sem ákvæðið mælir fyrir um, en ekki að stjórnvöld skuli gera öll skjöl í vörslum þeirra endurnýtanleg og aðgengileg almenningi. Þá tekur 2. mgr. af allan vafa um að tilskipunin felur ekki í sér skyldu fyrir opinbera aðila til að inna af hendi vinnu sem tekur óhóflega mikinn tíma við meðferð slíkrar beiðni.

Í Noregi hefur tilskipunin verið túlkuð með sama hætti og hér er lýst, sbr. hjálaga mat Anders Lindgård Gjøen, sérfræðings hjá EFTA (fskj. 2, ath. sérstaklega hlutann „1. Access to documents and re-use“). Í lögum um endurnot opinberra upplýsinga í Danmörku (fskj. 3, Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer nr. 596 frá 24. júní 2005) er einnig gert ráð fyrir því að opinberir aðilar veiti leyfi til endurnota samkvæmt beiðni hverju sinni, eftir að tilskipun nr. 2013/37/ESB var innleidd með lögum nr. 553 frá 2. júní 2014.

Af framangreindu leiðir að innleiðing tilskipunar 2013/37/ESB á Íslandi mun ekki leiða af sér kostnað við að gera öll fyrirbyggjandi opinber gögn endurnýtanleg og aðgengileg almenningi, svo sem áður virðist hafa verið gert ráð fyrir. Kostnaður sem hlýst af endurnotum opinberra gagna eftir innleiðingu mun líkt og samkvæmt gildandi rétti fyrst og fremst ráðast af því hversu margar umsóknir um leyfi til endurnota koma fram. Í íslenskum lögum hefur verið til staðar regluverk fyrir slíkar beiðnir frá 1. janúar 2007, sbr. lög nr. 161/2006, án þess séð verði að fjöldi beiðna eða umfang þeirra hafi leitt af sér umtalsverðan kostnað fyrir opinbera aðila.

Þar sem fátt bendir til að fjöldi beiðna um endurnot muni aukast við innleiðingu tilskipunar 2013/37/ESB er það mat forsætisráðuneytisins að hún muni ekki fela í sér verulegan viðbótarkostnað fyrir ríki eða sveitarfélög að þessu leyti. Jafnframt er ekki tilefni til þess að innleiða gerðina í skrefum til að veita opinberum aðilum aðlögunarfresti.

Áhrif á opinbera aðila sem hafa verulegar tekjur af sölu gagna

Í ljósi ákvæða tilskipunar nr. 2013/37/ESB um gjalddöku fyrir endurnot upplýsinga þykir rétt að fjalla um áhrif þeirra á tekjur opinberra stofnana af sölu gagna. Samkvæmt gildandi rétti er óheimilt að innheimta hærra gjald vegna endurnota opinberra gagna en nemur endurheimt kostnaðar af meðferð þeirra auk sanngjarns hagnaðarhluta, sbr. 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB (sjá t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 11. júní 2015 í máli nr. 837/2014 um áhrif ákvæðisins á íslenskan rétt, einkum ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins sem aflað var í héraði). Gjaldið skal innheimt samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir, sbr. 6. mgr. 31. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Tilskipun 2013/37/ESB breytir 1. mgr. 6. gr. á þann veg að eftir innleiðingu verður að meginstefnu óheimilt að taka hærra gjald vegna endurnota opinberra gagna en sem nemur „marginal costs incurred for their reproduction, provision and dissemination“.

Ákvæði 1. mgr. 6. gr. eins og því er breytt með tilskipun 2013/37/ESB gildir samkvæmt 2. mgr. hins ekkí um;

- a) opinbera aðila sem þurfa að afla tekna til að standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar af framkvæmd opinbers hlutverks síns,
- b) skjöl sem opinber aðili þarf að afla tekna af til að standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar sem hlýst af söfnun, framleiðslu, fjölföldun eða dreifingu þeirra,
- c) söfn, þar með talin háskólabókasöfn og skjalasöfn.

Um aðila og skjöl skv. liðum a) og b) mun áfram gilda sú regla að heimilt verður að innheimta gjald sem nemur kostnaði af meðferð gagna auk sanngjarns hagnaðarhluta. Skjöl undir lið b) skulu skýrlega tilgreind í lögum eða reglugerð eða ákveðin samkvæmt almennum stjórnsýslureglum.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti stóð á árinu 2015 fyrir könnun á sölu gagna á vegum stofnana ríkisins. Könnunin náði til um það bil 170 stofnana og voru þær beðnar um að tilgreina áætlaðar tekjur af sölu gagna, tegund gagna, aðila sem keyptu gögnin og sundurliða eftir tegundum aðila. Endanlegar niðurstöður könnunarinnar liggja ekki fyrir þar sem ekki hafa borist svör frá öllum stofnunum en forsætisráðuneytið hefur fengið upplýsingar um að eftir svör a.m.k. 113 stofnana hafi fjórar svarað því til að þær seldu gögn. Tilskipanir 2003/98/EB og 2013/37/ESB hafa ekki áhrif á gjalddöku einnar þeirra, Hæstaréttar Íslands, þar sem dómstólar falla utan gildissviðs upplýsingalaga, sbr. c.-lið 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB. Áætlaðar heildartekjur vegna sölu þeirra aðila sem eftir standa voru um 255 milljónir króna á árinu 2015.

Tekjur Samgöngustofu af sölu gagna voru tæplega 90 m.kr. á árinu 2015, þar af um 6,7 m.kr. vegna afhendingar gagna úr slysaskrá og 83 m.kr. úr ökutækjaskrá. Sértektur Samgöngustofu voru áætlaðar 400 m.kr. samkvæmt fjárlögum 2015 en kostnaður við rekstur stofnunarinnar í heild 1.714,4 m.kr. Tekjur af sölu gagna standa því tæpast undir umtalsverðum hluta af framkvæmd opinbers hlutverks stofnunarinnar, sbr. a) lið 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB. Veiting aðgangs að gögnum úr ökutækjaskrá og slysaskrá gæti hins vegar fallið undir b) lið ákvæðisins að öðrum skilyrðum uppfylltum. Í því sambandi væri æskilegt að mæla skýrar fyrir um grundvöll gjaldtökunnar í lögum um Samgöngustofu nr. 119/2012.

Tekjur Ríkisskattstjóra af sölu gagna voru um 150 m.kr. á árinu 2015 vegna afhendingar gagna úr ársreikningaskrá, fyrirtækjaskrá og hlutafélagaskrá. Rekstur stofnunarinnar var áætlaður 2.878,9 m.kr. skv. fjárlögum 2016 og því óvíst hvort tekjur af sölu gagna gætu talist standa undir umtalsverðum hluta af framkvæmd opinbers hlutverks stofnunarinnar. Samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003 skal ráðherra setja með reglugerð ákvæði um gjaldtöku fyrir upplýsingar úr skránni, sbr. rg. 162/2006. Á hinn bóginn virðist gjaldtaka fyrir gögn úr ársreikningaskrá byggja á lögum um aukatektur ríkissjóðs samkvæmt gjaldskrá á vef embættis Ríkisskattstjóra. Til að gjaldtakan falli undir b) lið 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB væri æskilegt að mæla skýrt fyrir um grundvöll gjaldtökunnar í lögum um ársreikninga nr. 3/2006.

Tekjur Hagstofu Íslands af sölu gagna voru samkvæmt könnuninni um 16 m.kr. Sala gagna getur ekki talist standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar af starfsemi stofnunarinnar en skv. 14. gr. laga nr. 163/2007 er heimilt að afla sértekna og taka gjald fyrir sérþjónustu í hagskýrslugerð og þjónustu við aðra gagnabeidendur svo og vegna hagnýtingar á upplýsingakerfum Hagstofunnar og þjónustu í því sambandi. Á grundvelli ákvæðisins hefur verið sett gjaldskrá nr. 980/2010. Forsætisráðuneytið hefur ekki forsendur til að leggja mat á það hvort sala þessara gagna komi til með að falla undir b) lið 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB.

Þessu til viðbótar kemur fram í fjárlögum fyrir árið 2016 að Þjóðskrá Íslands fái 213,5 m.kr. í tekjur vegna aðgangs að fasteignamatsskrá, 187,3 m.kr. fyrir rafrænt veðbandayfirlit og 171 m.kr. fyrir aðgang að rafrænum skrám Þjóðskrár. Þjóðskrá hyggst svara könnun fjármála- og efnahagsráðuneytis um sölu gagna. Telja má líklegt að stofnunin falli undir a) lið 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB en að öðrum kosti verður að gæta þess að fyrirmæli laga og reglna samræmist kröfum sem gerðar eru til sölu gagna skv. b) lið ákvæðisins.

Samkvæmt framangreindu er það mat forsætisráðuneytisins að innleiðing tilskipunar 2013/37/ESB muni ekki hafa umtalsverð áhrif á tekjur Ríkisskattstjóra, Þjóðskrár og Samgöngustofu af sölu gagna þar sem stærstur hluti hennar kemur til með að falla undir a) og/eða b) liði 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB. Til að tryggja að svo verði þarf hins vegar að gæta þess sérstaklega við innleiðinguna að fyrirmæli laga og reglugerða um gjaldtökuna samræmist kröfum sem koma fram í tilskipuninni.

Niðurstaða

Það er niðurstaða forsætisráðuneytisins að innleiðing tilskipunar nr. 2013/37/ESB muni ekki hafa í för með sér jákvæða skyldu til að gera öll fyrirbyggjandi opinber gögn endurnýtanleg. Því mun ekki falla til kostnaður vegna slíkra aðgerða. Þar sem endurnot opinberra upplýsinga munu áfram fara fram á grundvelli beiðni hverju sinni er heldur ekki ástæða til þess að innleiða tilskipunina í áföngum til að veita opinberum aðilum aðlögunarfresti. Loks er það mat forsætisráðuneytisins að innleiðing tilskipunarinnar komi ekki til með að hafa umtalsverð áhrif á tekjur opinberra aðila af sölu gagna. Um þessa síðustu niðurstöðu eru gerðir fyrirvarar um endanlega niðurstöðu könnunar fjármála- og efnahagsráðuneytisins um sölu gagna og að þess verði gætt við innleiðingu tilskipunarinnar að skýr lagafyrirmæli gildi um gjaldtöku viðkomandi stofnana er uppfylli kröfur b-liðar 2. mgr. 6. gr. tilskipunar 2003/98/EB eins og henni er breytt með tilskipun 2013/37/ESB..

Í ljósi framangreinds mælir ráðuneytið með því að gerðin verði felld inn í EES-samninginn við fyrsta tækifæri.

Fyrir hönd ráðherra



Páll Þórhallsson



Oddur Þorri Viðarsson

- Fylgiskj.:
1. Umsögn um nýja EES gerð til innanríkisráðuneytisins vegna staðaleyðublaðs.
 2. Tölvupóstsamskipti Anders Lindgård Gjæen og Rúnars Guðjónssonar, dags. 29.-10. október 2013.
 3. Lov om videreandvendelse af den offentlige sektors informationer nr. 596 frá 24. júní 2005 ásamt breytingarlögum nr. 553 frá 2. júní 2014.

