

A-267/2007. Úrskurður 30. nóvember 2007.

ÚRSKURÐUR

Hinn 30. nóvember 2007 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð í málinu nr. A-267/2007.

Kæruefni

Með kæru, dags. 13. september 2007, kærði Lára Ómarsdóttir, fréttamaður á Stöð 2, synjun Neytendastofu á beiðni um upplýsingar varðandi könnun stofunnar á verðbreytingum hjá veitingahúsum. Eins og fram kemur í kærinni óskaði kærandi eftir því að fá „allar upplýsingar sem Neytendastofa [hefði] undir höndum vegna verðkönnunar sem hún gerði á verði á veitingastöðum í ágúst 2007, þar með talið nöfn þeirra veitingahúsa sem Neytendastofa gerði verðkönnun hjá og niðurstöður könnunarinnar.“ Í kærinni kemur fram að með bréfi, dags. 22. ágúst 2007, hafi Neytendastofa synjað kæranda um aðgang að umræddum gögnum, öðrum en þeim sem birst hefðu á heimasíðu hennar.

Með bréfi, dags. 18. september 2007, var kærán kynnt Neytendastofu og henni veittur frestur til 28. sama mánaðar til að gera athugasemdir við hana og koma að frekari rökstuðningi fyrir ákvörðun sinni. Jafnframt var þess óskað að Neytendastofa léti nefndinni í té afrit þeirra gagna sem kærán laut að innan sama frests.

Umsögn Neytendastofu barst nefndinni með bréfi, dags. 25. september 2007. Kæranda var gefinn kostur á að tjá sig um umsögn stofnunarinnar með bréfi, dags. 29. september, og á ný með bréfi nefndarinnar, dags. 19. október sl. Athugasemdir bárust ekki frá kæranda.

Málsatvik

Samkvæmt framlögðum gögnum eru málavextir í stuttu máli þeir að með tölvupósti þann 21. ágúst 2007 óskaði kærandi, fyrir hönd fréttastofu Stöðvar 2, eftir að fá allar upplýsingar sem Neytendastofa hefði undir höndum vegna verðkönnunar sem hún gerði á verði á veitingastöðum í ágúst 2007, þar með talið nöfn þeirra veitingahúsa sem Neytendastofa gerði verðkönnun hjá og niðurstöður könnunarinnar. Fram kom í beiðninni að hún væri lögð fram með vísan til upplýsingalaga nr. 50/1996. Með bréfi forstjóra Neytendastofu, dags. 22. ágúst 2007, var kæranda tilkynnt að Neytendastofa hafnaði beiðni hennar þar sem hún félli ekki undir almennan upplýsingarétt skv. 3. gr. upplýsingalaga. Segir í bréfinu að það sé mat stofnunarinnar að þær upplýsingar sem fram komi á skráum Neytendastofu, þar með talin nöfn þeirra veitingahúsa sem könnunin tók til, séu undanþegnar upplýsingarétti, enda veiti lögin ekki rétt til aðgangs að skráum sem stjórnvöld halda. Í bréfinu er enn fremur bent á að upplýsingar um verð veitingahúsa séu aðgengilegar á heimasíðum þeirra.

Niðurstaða

1.

Kærandi afmarkaði beiðni sína til Neytendastofu um aðgang að gögnum með þeim hætti að óskað væri allra upplýsinga sem Neytendastofa hefði undir höndum vegna könnunar sem hún gerði á verði á veitingastöðum í ágúst 2007, þar með talið nöfnum þeirra veitingahúsa sem verðkönnunin náði til og niðurstöðum hennar. Beiðnina verður að skilja svo að hún nái til allra þeirra upplýsinga sem Neytendastofa hefur undir höndum og tengjast verðkönnun hennar hjá veitingastöðum sem lauk í ágúst 2007.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 er stjórnvöldum skylt að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4.-6. gr. laganna. Þá segir í 1. mgr. 10. gr. laganna, sbr. 2. gr. laga nr. 161/2006, að sá sem fer fram á aðgang að gögnum skuli tilgreina þau gögn máls sem hann óskar að kynna sér. Þá getur hann óskað eftir að fá að kynna sér öll gögn um tiltekið mál án þess að tilgreina einstök gögn sem málið varða. Verðkönnun sú sem fram fór af hálfu Neytendastofu á verði á veitingastöðum fólst í því að safnað var saman upplýsingum um verðbreytingar hjá allnokkrum veitingastöðum. Upplýsingar þær sem aflað var voru sambærilegar og upplýsingaöflunin fór fram samtímis á veitingastöðunum. Þeim var safnað saman af hálfu Neytendastofu og samantekt um niðurstöður könnunarinnar var birt á heimasíðu stofnunarinnar. Að þessum atriðum gættum er það álit úrskurðarnefndar að beiðni kæranda fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru til afmörkunar máls í 1. mgr. 3. gr., sbr. 1. mgr. 10. gr. upplýsingalaga, eins og hér háttar til. Er kæran því tæk til úrskurðar að því er efni beiðninnar varðar.

2.

Neytendastofa hefur til rökstuðnings synjun sinni bent á að ákvæði upplýsingalaga nr. 50/1996 veiti almennt ekki rétt til aðgangs að skráum sem stjórnvöld haldi. Við þá könnun sem hér um ræði hafi Neytendastofa þurft að halda skrár vegna úrvinnslu upplýsinga um verð þeirra veitingahúsa sem könnunin tók til. Þær upplýsingar sem fram komi á skráum stofnunarinnar hafi verið teknar saman til notkunar innanhúss en ekki í þeim tilgangi að birta opinberlega.

Með vísan til röksemda Neytendastofu verður í fyrsta lagi að taka afstöðu til þess hvort þau gögn sem fyrir liggja hjá Neytendastofu og lúta að verðkönnun stofnunarinnar hjá veitingastöðum í ágúst 2007 og niðurstöðum hennar falli undir almennan upplýsingarétt samkvæmt upplýsingalögum. Reynir þar á skil upplýsingalaga gagnvart ákvæðum annarra laga, sbr. 2. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, og nánari afmörkun upplýsingaréttar, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Í öðru lagi, ef þau gögn sem um ræðir teljast falla undir almennan upplýsingarétt samkvæmt upplýsingalögum, þarf að taka afstöðu til þess hvort það hafi hér þýðingu að þær upplýsingar sem um ræðir hafi af hálfu Neytendastofu verið teknar saman til notkunar innanhúss en ekki í þeim tilgangi að birta opinberlega.

3.

Við setningu upplýsingalaga var gildissvið þeirra gagnvart öðrum lögum afmarkað þannig í 2. mgr. 2. gr. laganna að þau tækju ekki til aðgangs „... að upplýsingum samkvæmt lögum um skráningu og meðferð persónuupplýsinga“, nr. 121/1989, svonefndum tölvulögum. Lög nr. 121/1989 voru felld úr gildi með lögum nr. 77/2000 um

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Samhliða var ákvæðum upplýsingalaga breytt með lögum nr. 83/2000. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 83/2000 er tilurð frumvarpsins rakin og afmörkun upplýsingalaga gagnvart lögum nr. 121/1989 skýrð með þeim hætti að gildissvið upplýsingalaga hafi í meginráttum oltið á því hvernig gildissvið laga um skráningu og meðferð persónuupplýsinga hefði verið afmarkað. Hefðu mörkin „ ... verið dregin á þann hátt að gildandi lög um persónuupplýsingar taki til aðgangs að persónuupplýsingum í skráum sem færðar eru kerfisbundið en upplýsingalögin til persónuupplýsinga sem varðveittar eru á annan hátt. Hvort leyst er úr beiðni um aðgang að persónuupplýsingum eftir upplýsingalögum eða lögum um skráningu og meðferð persónuupplýsinga hefur því í raun oltið á því á hvaða formi slíkar upplýsingar eru varðveittar.“ Tekið er fram að megingiltgangur frumvarpsins sé sá að „ ... varðveitt verði sömu lagaskil og verið hafa milli þeirra laga og nýrra laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.“ Þýðingu þessarar breytinga hefur nánar verið lýst í úrskurðum nefndarinnar, sbr. meðal annars úrskurði í málum A-263/2007, A-260/2007, A-259/2007.

Úrskurðarnefndin hefur yfirfarið þau gögn sem bárust frá Neytendastofu með umsögn hennar í málinu. Að undanskildum gögnum sem þegar hafa verið birt á heimasíðu Neytendastofu er aðeins um að ræða afrit af töflu sem lýsir niðurstöðum könnunarinnar hjá einstökum veitingahúsum. Þannig hefur taflan að geyma lista yfir þau veitingahús sem könnunin beindist að, verð tiltekinna rétta á matseðlum þeirra í febrúar, mars og ágúst 2007 og útreikning verðbreytinga milli nefndra mánaða í prósentuhlutföllum. Umrædd tafla inniheldur ekki upplýsingar sem flokkast geta sem persónuupplýsingar í skilningi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000, sbr. 1. mgr. 3. gr. þeirra laga, sbr. 1. tölul. 2. gr. Reynir því í máli þessu ekki á gildissvið upplýsingalaga gagnvart almennari ákvæðum laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Hér kemur aðeins til skoðunar hvort umrædd tafla telst til gagna sem talin eru upp í 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga og aðgangsréttur almennings tekur því til nema takmarkanir skv. 4.-6. gr. laganna standi því í vegi.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga nær réttur almennings til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum til: „ - 1. allra skjala sem mál varða, þar með talinna endurrita af bréfum sem stjórnvald hefur sent, enda megi ætla að það hafi borist viðtakanda; - 2. allra annarra gagna sem mál varða, svo sem teikninga, uppdráttar, korta, mynda, örfilma og gagna sem vistuð eru í tölvu; - 3. dagbókarfærslna sem lúta að gögnum málsins og lista yfir málsgögn.“ Af þessari afmörkun á gildissviði upplýsingalaga leiðir að ákvæði þeirra eiga einungis við þegar farið er fram á aðgang að upplýsingum, sem er að finna í afmörkuðum skjölum eða öðrum sambærilegum gögnum, sem tilheyrt geta máli. Í samræmi við þetta og ákvæði 1. mgr. 3. gr., eins og því var breytt með 1. gr. laga nr. 161/2006, um breytingu á upplýsingalögum, tekur upplýsingaréttur almennings einvörðungu til gagna sem fyrir liggja, þegar um þau er beðið og tilheyrt geta ákveðnu máli, en leggur ekki á stjórnvöld skyldu til að útbúa ný gögn, sem ekki eru fyrirbyggjandi þegar eftir þeim er leitað, sbr. enn fremur úrskurði nefndarinnar í málum A-129/2001, A-181/2004 og A-230/2006. Stjórnvaldi er þannig ekki skylt að taka saman gögn úr skráum og ekki heldur að afhenda slík gögn nema því aðeins að þau séu orðin hluti af gögnum sem varða sérstakt mál sem stjórnvald hefur tekið til meðferðar og skilyrðum upplýsingalaga sé fullnægt að öðru leyti. Annað kann á hinn bóginn að eiga

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

við lúti beiðni um aðgang að skrá í heild sinni, teljist skráin mynda sjálfstætt skjal eða annars konar gagn í tilteknu máli. Í 1. tölul. 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga er upplýsingaréttur afmarkaður við öll skjöl sem mál varða og í 2. tölul. sömu mgr. er tekið fram að aðgangsrétturinn taki til allra annarra gagna, svo sem gagna sem vistuð eru í tölvu. Með hliðsjón af efni og formi þeirrar töflu sem fylgdi umsögn Neytendastofu í máli þessu verður ekki annað séð en að hún teljist sjálfstætt skjal í skilningi 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga í tilteknu máli, jafnvel þó að hún í eðli sínu innihaldi skrá yfir þá veitingastaði sem verðkönnunin beindist að og að þar komi fram upplýsingar um verðlag hjá þeim lögaðilum sem um ræðir. Aðgangi að umræddu gagni verður því ekki hafnað á þeim grundvelli að það falli ekki undir almennan upplýsingarétt samkvæmt 3. gr. upplýsingalaga.

4.

Sem fyrr segir er stjórnvöldum skylt samkvæmt 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga, að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4.-6. gr. laganna, sé þess óskað. Í umsögn Neytendastofu til úrskurðarnefndarinnar kemur fram að þær upplýsingar sem fram komi á skráum stofnunarinnar vegna þeirrar verðkönnunar sem beiðni kæranda lýtur að hafi verið teknar saman til notkunar innanhúss en ekki í þeim tilgangi að birta opinberlega. Ekki kemur hins vegar skýrlega fram afstaða stofnunarinnar til þess hvort hún telji að af þessu leiði takmörkun, sbr. 4.-6. gr. upplýsingalaga, á rétti almennings til aðgangs að gögnum málsins. Þegar litið er framangreinds telur nefndin rétt að taka til umfjöllunar það atriði hvort sú tafla sem fyrir liggur í gögnum málsins geti talist vinnuskjal í skilningi 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga. Ekki verður á hinn bóginn talið að tilvitnuð ummæli í umsögn Neytendastofu geti falið í sér vísun til annarra takmarkana samkvæmt umræddum ákvæðum 4.-6. gr. laganna.

Í 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga er tekið fram að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til „vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota. Þó skal veita aðgang að vinnuskjöllum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá.“ Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laganna, segir svo um einkenni vinnuskjala: „Í 3. tölul. er mælt svo fyrir að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota. Margar ákvarðanir, sem stjórnvöld taka, eru svonefndar matskenndar ákvarðanir. Þá hafa lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, sem ákvörðun er byggð á, ekki að öllu leyti að geyma þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo að ákvörðun verði tekin eða þau veita stjórnvöldum að einhverju leyti mat á því hvert efni ákvörðunar skuli vera. Þegar matskennd stjórnvaldsákvörðun er tekin verða stjórnvöld iðulega að vegna og meta mörg ólík sjónarmið. Af þessu leiðir að einatt tekur það einhvern tíma að móta afstöðu stjórnvalds til fyrirbyggjandi máls og á því tímabili kunna ólík sjónarmið að hafa mismunandi vægi og breytast, t.d. ef fram koma ítarlegri upplýsingar um málsatvik. Gögn, sem til verða á þessum tíma, þurfa því ekki að endurspeglar réttilega að hvaða niðurstöðu er stefnt. Er því lagt til að farin verði sama leið og í stjórnsýslulögunum, og reyndar einnig í dönsku og norsku upplýsingalögunum, að vinnuskjöl stjórnvalds verði undanþegin upplýsingarétti.“

Með vinnuskjöllum er hér einkum átt við skjöl sem stjórnvald ritar til eigin afnota, svo og skjöl sem fara á milli deilda, skrifstofa eða að öðru leyti á milli starfsmanna hjá

sama stjórnvaldi. Á hinn bóginn teljast gögn, sem fara á milli tveggja stjórnvalda, ekki til vinnuskjala enda þótt bréfaskiptin séu liður í meðferð máls og stjórnvöldin standi í nánum tengslum hvort við annað. Þá geta þau skjöl ekki talist vinnuskjöl sem stafa frá öðrum en hlutaðeigandi stjórnvaldi enda þótt slík gögn hafi orðið til að frumkvæði stjórnvaldsins, t.d. álit eða skýrslur sérfræðinga o.s.frv. Ennfremur er rétt að taka fram að gögn, sem verða til við skráningu upplýsinga um málsatvik, sbr. 23. gr., falla ekki undir ákvæði 3. tölul.

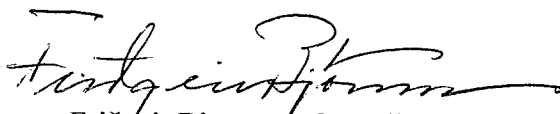
Að öðru leyti er ekki hægt að tilgreina með tæmandi hætti hvaða gögn teljast vinnuskjöl í skilningi ákvæðisins. Við nánari skýringu þess verður að líta sérstaklega til þess hvort upplýsingarnar snerta atriði sem kunna að breytast eða hafa breyst við nánari skoðun eða umfjöllun.“


Af innihaldi þess gagns sem fyrir liggur í málinu, þ.e. töflu þeirrar sem lýsir niðurstöðum könnunarinnar vegna einstakra veitingahúsa, má sjá að hún hefur að geyma upplýsingar sem teljast endanlegar af hálfu Neytendastofu um verðkönnun hjá veitingahúsum í ágúst 2007. Taflan sýnir niðurstöður verðkönnunarinnar í heild sinni og samanburðartölur vegna kannana hjá sömu veitingastöðum í febrúar og mars sama ár. Þótt lítið væri fram hjá álitaeftum um hvort tafla af þessu tagi geti í eðli sínu talist vinnuskjal í skilningi 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga liggur að minnsta kosti fyrir að óheimilt yrði að synja um aðgang að skjalinu á þeim grundvelli þar sem það inniheldur hvoru tveggja upplýsingar um endanlega niðurstöðu máls og upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá, sbr. síðari másl. 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Með vísan til þess sem að framan segir er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að Lára Ómarsdóttir eigi rétt á því að fá aðgang að gögnum vegna könnunar Neytendastofu á verði á veitingastöðum sem lauk í ágúst 2007, öðrum en þeim sem þegar hafa verið birt á heimasíðu stofnunarinnar. Um er að ræða töflu sem að framan er lýst og hefur að geyma niðurstöður könnunarinnar hjá einstökum veitingahúsum.

Úrskurðarorð

Neytendastofa skal veita kæranda, Láru Ómarsdóttur fréttamanni, aðgang að þeirri töflu sem fylgdi umsögn stofnunarinnar, dags. 25. september 2007, til úrskurðarnefndar um upplýsingamál og inniheldur lista yfir þau veitingahús sem verðkönnun stofnunarinnar í ágúst 2007 beindist að, verð tiltekinna rétta á matseðlum þeirra í febrúar, mars og ágúst 2007 og útreikning verðbreytinga milli nefndra mánaða í prósentuhlutföllum.


Friðgeir Björnsson formaður


Sigurveig Jónsdóttir


Trausti Fannar Valsson