

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 141/382
komudagur 6.11.2012

Reykjavík, 6. nóvember 2012
Tilv. 2012100200 / 0.2.0

Efni: Umsögn ÁTVR um frumvarp til upplýsingalaga – 215. mál 141. löggjafarþings

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hefur borist til umsagnar frumvarp til upplýsingalaga, 215. mál 141. löggjafarþings. Á síðustu tveimur löggjafarþingum hafa verið lögð fram frumvörp, samhljóða að stórum hluta, þ.e. 381. mál 139. löggjafarþings og 366. mál 140. löggjafarþings. ÁTVR skilaði þá meðfylgjandi umsögnum um frumvörpin.

Þær athugasemdir sem fram koma í fyrri umsögnum eru enn ítrekaðar og vísað til þess rökstuðnings sem þar er að finna. Athugasemdirnar varða einkum gildissvið frumvarpsins, skilgreiningu hugtaka og afmörkun upplýsingabeidni og eru jafnvel brýnni nú eftir þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá síðustu framlagningu þess.

Vegna frumvarpsins sem nú liggur fyrir sér ÁTVR ástæðu til að undirstrika og gera sérstakar athugasemdir við eftirfarandi.

I. Hugtakið „stjórnvald“ í skilningi 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins

Samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi til upplýsingalaga eiga sum ákvæði II., IV. og V. kafla þess eingöngu við um stjórnvöld, en ekki aðra þá aðila sem falla eiga undir lögina skv. I. kafla frumvarpsins. Vísast í þessu sambandi m.a. til 8. gr. frumvarpsins, 13. gr., 15. gr., 19. gr. og 20. gr. Ef 13. gr. frumvarpsins er skoðuð sérstaklega er ljóst að þær byrðar sem þar eru lagðar á stjórnvöld samkvæmt frumvarpinu eru umtalsvert meira íþyngjandi en þær skyldur sem hvíla á öðrum aðilum sem undir lögina heyra. Það er því nauðsynlegt að skýrt liggi fyrir hvaða aðilar teljist stjórnvöld í skilningi laganna. Hvorki frumvarpstextinn né athugasemdir með honum hafa að geyma nægilega skilgreiningu eða leiðbeiningar þess efnis.¹ Þetta er algjörlega óviðunandi.

Í fyrri umsögn hefur verið gerð grein fyrir stöðu ÁTVR og verkefnum fyrirtækisins í stuttu máli, en ÁTVR er fyrirtæki í eigu íslenska ríkisins og heyrir undir fjármálaráðherra eins og fram kemur í 1. gr. reglugerðar um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins nr. 883/2005. Í 2. gr. reglugerðarinnar er hlutverk fyrirtækisins afmarkað með eftirfarandi hætti:

ÁTVR hefur með höndum eftirtalin verkefni:

- a. Innkaup á áfengi.
- b. Birgðahald og dreifingu á áfengi til vínbúða.
- c. Rekstur vínbúða.
- d. Innkaup, innflutning, heildsölu og dreifingu á tóbaki.
- e. Framleiðslu á neftóbaki.

¹ Til hliðsjónar má benda á skilgreiningu 29. gr. frumvarpsins á hugtakinu „opinber aðili“ í skilningi VII. kafla þess.



Að mati ÁTVR getur fyrirtækið ekki talist stjórnvald í skilningi fyrirbyggjandi frumvarps, þrátt fyrir að því sé að vissu leyti falið opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Stærstur hluti starfsemi fyrirtækisins er verslunarrekstur, sem liggur utan við hefðbundið og eðlilegt verkswið stjórnvalda, en má þess í stað jafna til starfsemi einkaaðila á sviði viðskipta. ÁTVR fer fram á að ótvírætt komi fram, verði fyrirbyggjandi frumvarp að lögum, að fyrirtækið teljist ekki stjórnvald í skilningi upplýsingalaga.

II. Frekari tilslökun á tilgreiningarkröfum

Í fyrirbyggjandi frumvarpi er enn slakað á hinna svokölluðu tilgreiningarreglu, þ.e. kröfum um að upplýsingabeiddandi tilgreini með skýrum hætti hvaða gögnum hann óskar aðgangs að og í hvaða máli. ÁTVR hefur þegar lýst áhyggjum sínum af slíkum tilslökunum og vísast hér til meðfylgjandi umsagnar við 381. mál 139. löggjafarþings. ÁTVR telur nauðsynlegt að skýrt komi fram í upplýsingalögum að óljós upplýsingabeidni, þar sem krafist er t.d. allra gagna tiltekins eðlis eða tegundar á tilteknum tíma, eins og brögð hafa verið að, geti ekki talist fullnægjandi.

Virðingarfyllst,
f.h. ÁTVR

Sigrún Ósk Sigurðardóttir,
aðstoðarforstjóri

Meðfylgjandi:

Umsögn ÁTVR um frumvarp til upplýsingalaga – 366. mál 140. löggjafarþings.

Umsögn ÁTVR um frumvarp til upplýsingalaga – 381. mál 139. löggjafarþings.

Alþingi
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2012
Tilv. 2012020057

Efni: Umsögn ÁTVR um frumvarp til upplýsingalaga – 366. mál á 140. löggjafarþingi

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hefur borist til umsagnar frumvarp til upplýsingalaga, þingskjal 442, 366. mál á 140. löggjafarþingi 2011-2012. Frumvarpið var áður lagt fram á 139. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga.

ÁTVR veitti meðfylgjandi umsögn um frumvarp til upplýsingalaga þegar það kom fram á síðasta löggjafarþingi. Þær athugasemdir sem þar komu fram eru nú ítrekaðar, enda eiga þær enn við að breyttu breytanda. Athugasemdir ÁTVR varða fyrst og fremst *gildissvið* frumvarpsins, *skilgreiningu hugtaksins máls* og *afmörkun á upplýsingabeidni*. Þá er gerð athugasemd við *hugtakanotkun* í frumvarpinu og greinargerð með því. Athugasemdirnar og röksemdir fyrir þeim eru nánar útlistaðar í fyrri umsögn ÁTVR og vísast til hennar eftir því sem við á.

Virðingarfyllst
f.h. ÁTVR



Ívar J. Arndal, forstjóri

Hjálagt er fyrri umsögn ÁTVR um frumvarp til upplýsingalaga- 381. mál 139 löggjafarþings

Alþingi
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. apríl 2011
Tilv. 2011040083/0.2.0

Efni: Umsögn ÁTVR um frumvarp til upplýsingalaga – 381. mál 139. löggjafarþings

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hefur borist til umsagnar frumvarp til upplýsingalaga, 381. mál 139. löggjafarþings. ÁTVR vill koma á framfæri nokkrum athugasemdum við efni frumvarpsins, einkum að því er varðar *gildissvið* þess, skilgreiningu *hugtaksins máls* og *afmörkun á beiðni um aðgang að upplýsingum*. Þá er gerð athugasemd við *hugtakanotkun*, en hún er nokkuð á reiki í frumvarpinu og athugasemdum með því. Verður farið yfir athugasemdirnar lið fyrir lið í umsögn þessari. Að öðru leyti gerir fyrirtækið ekki athugasemdir við efni frumvarpsins

I. Staða og hlutverk ÁTVR

Í upphafi er rétt að gera stuttlega grein fyrir stöðu ÁTVR og verkefnum fyrirtækisins. Eins og fram kemur í 1. gr. reglugerðar um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins nr. 883/2005 er ÁTVR fyrirtæki í eigu íslenska ríkisins og heyrir undir fjármálaráðherra. Í 2. gr. reglugerðarinnar er hlutverk fyrirtækisins afmarkað með eftirfarandi hætti:

ÁTVR hefur með höndum eftirtalin verkefni:

- a. Innkaup á áfengi.
- b. Birgðahald og dreifingu á áfengi til vínbúða.
- c. Rekstur vínbúða.
- d. Innkaup, innflutning, heildsölu og dreifingu á tóbaki.
- e. Framleiðslu á neftóbaki.

II. Upplýsingaskylda ÁTVR skv. gildandi upplýsingalögum

Samkvæmt gildandi upplýsingalögum nr. 50/1996 hefur verið litið svo á að skylda ÁTVR til þess að veita upplýsingar takmarkaðist við starfsemi fyrirtækisins að því leyti sem því hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, eða með öðrum orðum þegar ÁTVR tekur stjórnvaldsákvörðun. Þá tekur skyldan til fyrirbyggjandi gagna er varða tiltekið stjórnsýslumál sem verið hefur til meðferðar hjá fyrirtækinu, sbr. 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaganna.

III. Breytt og rýmkað gildissvið

Hið breytta og aukna gildissvið sem lagt er til í fyrirbyggjandi frumvarpi til upplýsingalaga gæti haft mikil áhrif á upplýsingaskyldu ÁTVR. Nú er lagt til að upplýsingaskyldan taki til „allrar starfsemi“ lögaðila sem eru að 75% hluta eða meira í eigu ríkisins, en ekki aðeins stjórnvaldspáttar starfseminnar eins og verið hefur.

Meginhluti starfsemi ÁTVR er þjónustustarfsemi og vegur rekstur vínbúða þar einna þyngst. Fyrirtækinu er sniðinn þröngur stakkur að því er handhöfn þjónustubáttarins varðar, bæði af lögum sem um starfsemina gilda og reglugerðum – einkum lögum nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, áfengislögum nr. 75/1998 og fyrrnefndri reglugerð um Áfengis og tóbaksverslun ríkisins. Þannig má nefna að það er alfarið í höndum fjármálaráðherra að ákveða verðlagningu á tóbaki og áfengi, sbr. 3. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak nr. 63/1969, en kveðið er á um verðið í reglugerð um ÁTVR.

ÁTVR telur að verslunarrekstur fyrirtækisins sé ekki þess eðlis að upplýsingaréttur almennings ætti að ná til hans umfram þau tilvik þar sem teknar eru stjórnvaldsákvörðanir. Fyrirtækið ber vissan ugg í brjósti varðandi þá stöðu sem upp gæti komið ef frumvarpið öðlast lagagildi óbreytt og telur að hafið verði að vera yfir allan vafa að upplýsingarétturinn taki ekki til hefðbundins verslunarreksturs.

Nokkur brögð hafa verið að því að óskað hafi verið upplýsinga eða gagna um viðskipti tiltekinna opinberra aðila við ÁTVR eftir að þessir aðilar hafa synjað upplýsingabeiðanda um upplýsingarnar. Fyrirtækið hefur hvorki talið eðlilegt né skylt að veita aðgang að gögnum um þessi viðskipti, enda þáttur ÁTVR í þeim ekki annar en sá að afgreiða vörur til aðilanna fyrir lögboðið verð. Í viðskiptunum hefur ekki falist nein virk ákvörðun er varðar rétt eða skyldu aðila. Óljóst er af efni og orðalagi lagafrumvarpsins hvernig afgreiða ætti slíkar upplýsingabeiðnir.

Tekið skal fram að ÁTVR telur ljóst að gögn um viðskipti einstaklinga við fyrirtækið verði eftir sem áður undanþegin upplýsingaskyldu, enda um einkamálefni að ræða sem sanngjarnt og eðlilegt er að leynt fari, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Þá hafa komið upp tilvik þar sem óskað er upplýsinga um birgðastöðu einstakra vínbúða, sem ÁTVR hefur talið sér óskylt að svara, enda um hreint rekstrarmálefni að ræða. Kveða þarf upp úr um það með skýrum hætti að tilvik sem þessi séu undanþegin upplýsingaskyldu, en óljóst er af efni frumvarpsins hvernig með þau skuli farið.

IV. Við og óljós skilgreining hugtaksins „mál“

ÁTVR telur að skilgreining hugtaksins „mál“ sé of víð í fyrirliggjandi frumvarpi. Skilgreining hugtaksins, sem hefur grundvallarþýðingu þegar tekin er afstaða til þess hvort gögn falli undir upplýsingalögin, er ákaflega óljós og kemur ekki fram í lagatextanum sjálfum. Upplýsingaskylda samkvæmt frumvarpinu nær til fyrirliggjandi gagna sem varða tiltekið **mál**. Það verður því að liggja ljóst fyrir hvað í hugtakinu felst.

Af athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarp til upplýsingalaga má ráða að hugtakið feli í sér „*tiltekið efnislegt viðfangsefni eða úrlausnarefni stjórnvalds, eða annars sem undir lögin fellur, og hefur tiltekið upphaf og tiltekinn endi. Skiptir þar ekki máli hvort viðkomandi máli hefur verið lokið með töku stjórnvaldsákvörðunar eða hvort til greina kemur að ljúka því með þeim hætti,*“ eins og fram kemur í skýringum með 5. gr. frumvarpsins. Til viðbótar segir í athugasemdum í IX. kafla athugasemdanna að undir hugtakið geti „*meðal annars fallið ýmsar ákvarðanir eða viðfangsefni sem tengjast svonefndri þjónustustarfsemi*“ . Ef marka má þessar skýringar er hugtakið „mál“ galopið og verulega teygt á því frá því sem nú er í gildi, einkum að því er varðar fyrirtæki eins og ÁTVR sem hafa hingað til aðeins verið

upplýsingaskyld um efni sem tengjast töku stjórnvaldsákvarðana! Þetta er fullkomlega óásættanlegt að mati ÁTVR og nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um að lögunum sé ekki ætlað að taka til hefðbundinnar

þjónustustarfsemi á borð við daglegan verslunarrekstur ÁTVR.

V. Við afmörkun beiðni um aðgang að upplýsingum íþyngjandi fyrir ÁTVR

Á meðal nýmæla frumvarpsins til upplýsingalaga er að dregið er úr kröfum til afmörkunar upplýsingabeiðni frá því sem nú gildir. Í gildandi upplýsingalögum skal sá sem upplýsinga óskar tilgreina þau gögn máls sem hann óskar að kynna sér auk þess sem hann getur óskað eftir að fá að kynna sér öll gögn um tiltekið mál. Það er reynsla ÁTVR að upplýsingabeiðnir séu almennt býsna óskýrar og algengt að kalla þurfi eftir nánari tilgreiningu þess eða þeirra mála sem óskað er upplýsinga um til þess að unnt sé að bregðast við beiðnunum. Með því að draga úr kröfum til tilgreiningar og láta nægja að sá sem upplýsinga óskar tilgreini „*efni þess máls sem hann óskar eftir að kynna sér*“ og fela þeim sem beiðnin beinist að að „*afmarka beiðni við tiltekin gögn ákveðins máls, eða öll gögn ákveðins máls*“ eru að mati ÁTVR gerðar óhæfilegar kröfur til þeirra sem upplýsingarnar eiga að veita. Það getur bæði verið flókið úrlausnarefni og tímafrekt að greina hvaða gögnum upplýsingabeiðni lýtur að. Þetta getur krafist mikillar yfirlegu og vinnu og kröfur upplýsingalaga um málshraða leiða til aukins álags starfsmanna. Fyrirvarinn um að upplýsingabeiðnin megi ekki leiða til verulegrar fyrirhafnar er ekki nægilegur að mati ÁTVR, enda er oft óljóst þegar hafist er handa við greiningu upplýsingabeiðni og öflun upplýsinga hversu flókin sú úrvinnsla kann að reynast.

Til viðbótar er lögð sú skylda á „stjórnvöld“ í 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins að þeim beri eftir atvikum að útbúa og afhenda aðila „*lista yfir mál sem ætla má að beiðni hans geti beinst að í þeim tilgangi að hann geti tilgreint það mál þar sem hann óskar eftir aðgangi að gögnum*“ . Þetta er íþyngjandi breyting frá núgildandi fyrirkomulagi þar sem ekki verður lagt á þá sem upplýsingar veita að taka saman ný skjöl eða önnur gögn, sbr. 1. mgr. 3. gr. upplýsingalaga, heldur nær skyldan aðeins til þess að veita aðgang að gögnum sem þegar liggja fyrir.

Hér er beinlínis gert ráð fyrir beinni aðkomu „stjórnvalda“ að samsetningu sjálfrar upplýsingabeiðninnar sem hlýtur að teljast fullkomlega óeðlilegt, íþyngjandi og án alls málefnalegs grundvallar.

Sú tilslökun á afmörkun gagna sem hér að framan er rakin er verulega íþyngjandi fyrir stjórnvöld og aðra þá sem upplýsingaskylda hvílir á að mati ÁTVR – og virðist jafnvel sem á þau sé lagt að geta í eyðurnar og halda í óljósa leit að ótilgreindum gögnum með tilheyrandi fyrirhöfn. Um leið virðist sem þeim sem upplýsinganna leita sé gefið nokkurs konar færi á að leita í óljósum tilgangi eftir gögnum sem hugsanlega eru til og hugsanlega ekki. Það getur varla verið markmið upplýsingalaga að leggja slíkar byrðar á stjórnvöld. Markmiðum laganna um gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna hlýtur að vera unnt að ná með öðrum hætti.

VI. Óskýr notkun hugtaka

Að lokum skal vakin athygli á því að hugtakanotkun er nokkuð á reiki í frumvarpinu og athugasemdum með því. Þannig er sú skylda til samantektar málalista sem að framan er rakin t.d. lögð á „stjórnvöld“ en ekki aðra þá aðila sem lögin taka til, s.s. ÁTVR. Ósamræmi í notkun grundvallarhugtaka er bagalegt og getur valdið vafa um efni frumvarpsins og

gildissvið.

Virðingarfyllst
f.h. ÁTVR

Ívar J. Arndal