Alþingi
Erindi nr. Þ 141/447
komudagur 12.11.2012

Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík.

Reykjavík 6. nóvember 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til upplýsingalaga. Frumvarpið er lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012 – 2013, þskj. 223-215 mál.

Frumvarp til nýrra upplýsingalaga hefur enn verið lagt fyrir Alþingi og er þetta þriðja árið í röð sem frumvarp til nýrra upplýsingalaga er lagt fyrir þingið. Isavia þakkar fyrir tækifærið til að senda inn athugasemdir við frumvarpið og er umsögn félagsins hér meðfylgjandi.
Til útskýringar á uppsetningu umsagnarinnar er fyrst farið yfir almennar athugasemdir. Í framhaldi eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Virðingarfyllst
F.h. Björns Óla Haukssonar
forstjóra Isavia ohf.

Ingunn Ólafsdóttir
skrifstofustjóri yfirstjórnar Isavia ohf., Reykjavík.

I. Isavia ohf. er opinbert hlutafélag sem er í 100% eigu ríkisins. Félagið á tvö dótturfélög, Tern systems ehf. annars vegar og Fríhöfnina ehf. hins vegar. Forverar félagsins, Flugmálastjórn Íslands og Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar voru ríkisstofnanir, en árið 2007 og 2008 var skilið á milli almennra þjónustuverkefna stofnananna annars vegar og stjórnsýslu- og eftirlitshlutverks þeirra hins vegar og þeim síðarnefndu skipað hjá Flugmálastjórn Íslands. Opinberu hlutafélögin Flugstoðir annars vegar og Keflavíkurflugvöllur hins vegar voru stofnuð til að taka yfir þjónustuhlutann. Rök fyrir þessum breytingum voru m.a. þau að þannig ættu félögin að hafa forsendur til að starfa í eðlilegu samkeppnisumhverfi og standa jafnfætis öðrum fyrirtækjum á almennum markaði. Isavia ohf. telur að með því að fella félagið undir upplýsingalög eins og gert er í frumvarpi til nýrra upplýsingalaga sé grundvelli kippt undan þeirri stöðu félagins.

II. Isavia starfar á almennum markaði og lýtur þeim lögmálum sem þar ríkja. Flestir samningsaðilar félagsins eru almenn fyrirtæki á markaði. Þannig gerir Isavia t.d. ýmsa leigusamninga um húsnæði sem félagið rekur, samninga um aðstöðu fyrir flugafgreiðsluaðila, samninga um verslunar- eða veitingarekstur, samninga um aðstöðu fyrir bílaleigur, hópferðabíla, þjónustusamninga vegna reksturs tölvukerfa eða kaup á búnaði, svo eitthvað sé nefnt. Þess má einnig geta að félagið gerir töluvert mikið af samningum við erlenda aðila. Í flestum, ef ekki öllum samningum sem félagið gerir, eru ákvæði um trúnaðarskyldu samningsaðila. Ljóst er að með því að færa félagið undir upplýsingalög er verið að gera samningsstöðu félagsins mun erfiðari. Þannig er hætta á að ef trúnaðarákvæði í samningum eru háð mati um mikilvægi gagnvart upplýsingalögum og heyra undir ákvarðanir úrskurðaraðila, gæti það í kjölfarið beinlínis haft áhrif á vilja aðila til að semja við félagið. Einnig má í þessu sambandi benda á að aðili sem gerir samning við félagið, gæti á grundvelli nýju upplýsingalaganna krafist þess að fá að sjá öll gögn sem lúta að samningsferlinu eftir að því er lokið og nýtt sér upplýsingarnar við seinni samningsgerð. Það sama má nefna varðandi kjarasamningagerð, en ljóst er að ef viðsemjendum Isavia verður veittur aðgangur að gögnum félagsins varðandi kjarasamningagerð gæti það kippt stoðum undan samningsstöðu félagsins við seinni kjarasamningagerð.

III. Skv. **1. mgr. 2. gr**. frumvarpsins skulu lögin taka til allrar starfsemi stjórnvalda. Í athugasemdum með **1. mgr. 2.gr.** segir að það leiði af orðalagi ákvæðisins að það sem ráði um hvort tiltekinn aðili falli undir ákvæðið, sé formleg staða hans í stjórnkerfinu. Þannig falli aðeins þeir aðilar undir lögin sem falið er að fara með stjórnsýslu og teljist þannig til handhafa framkvæmdavalds í ljósi þrískiptingar ríkisvaldsins. Félagið telur þessa framsetningu mjög eðlilega, en telur það aftur undarlegra að með **2. mgr. 2. gr.** eru allir lögaðilar sem eru að 51% hluta eða meira í eigu ríkisins felldir undir lögin, án nokkurs tillits til þess hvernig starfsemi viðkomandi er háttað og það sama gildir fyrir dótturfélög þeirra. Í greinargerð með **2. mgr. 2. gr.** segir að þessi nálgun sé valin til einföldunar á afmörkuðu gildissviði laganna enda liggi sú röksemd að baki að í slíkum lögaðilum séu almennt bundnir mikilvægir opinberir hagsmunir. Isavia telur enga einföldun í

þessari nálgun og telur að þessi röksemd geti engan veginn átt við öll fyrirtæki sem um ræðir. Ef litið er t.d. til starfsemi Isavia, þá byggir starfsemi þess í raun á þremur þáttum, þ.e. rekstri á innanlandsflugvöllum, rekstri Keflavíkurflugvallar og flugleiðsöguþjónustu á Norður Atlantshafi sem byggir á samningi við Alþjóðaflugmálastofnunina. Rekstur innanlandsflugvalla er byggður á þjónustusamningi við ríkið. Hins vegar fer grundvallar stefnumótun varðandi þá starfsemi fram utan félagsins og ræðst af pólitískum áherslum eigandans sem koma fram í samgönguáætlun og ofangreindum þjónustusamningi við félagið. Auk stefnumótandi ákvarðana er lúta að fjárframlögum til einstakra þátta skv. ákvörðunum Alþingis hverju sinni. Upplýsingar um þessar stefnumótandi ákvarðanir hlýtur almenningur að þurfa að sækja til ráðuneytanna. Hvað vaðar rekstur Keflavíkurflugvallar, fellur flugvöllurinn undir evrópskar ríkisstyrkja- og samkeppnisreglur sem stærsti flugvöllur landsins sem þýðir að þjónustugjöld þurfa að standa undir rekstri hans og því koma engin fjárframlög frá ríkinu til reksturs hans. Hvað varðar samninginn við Alþjóðaflugmálastofnunina er allur rekstrarkostnaður vegna þeirrar starfsemi greiddur samkvæmt svokölluðum „Joint Finance“ samningi íslenska ríkisins við Alþjóðaflugmálastofnunina og ríkið ber engan kostnað við framkvæmd hans. Þannig er ljóst að ákvarðanir sem teknar eru hjá félaginu eru flestar þess eðlis að þær eiga sér upphaf annarstaðar þar sem upplýsingaskylda er fyrir hendi skv. upplýsingalögum eða stjórnsýslulögum. Upplýsingar um þá þjónustu og ákvarðanir tengdar henni, hlýtur því almenningur að þurfa að sækja þangað. Einnig má taka fram að innanlandsflugvellir og flugstöðvar eru í eigu ríkisins og allar upplýsingar tengdar eignarhaldinu má sækja til viðkomandi ráðuneyta.

IV. Þá vill Isavia benda á að starfsemi félagsins er háð opinberu eftirliti og starfar á grundvelli starfsleyfis sem lýtur ströngum alþjóðlegum kröfum. Þannig hafa Flugmálastjórn Íslands og eftirlitsstofnun EFTA, ESA faglegt eftirlit með starfsemi félagins. Einnig hefur stjórn Isavia sem kosin er af eiganda þess (fjármálaráðherra), virkt eftirlit með rekstri og starfsemi félagins. Að lokum hafa endurskoðendur, bæði frá Alþjóðaflugmálastofnuninni, sem og Ríkisendurskoðun, fjárhagslegt eftirlit með félaginu. Það er því ljóst að starfsemi félagsins er undir miklu og öflugu eftirliti og vandséð hverju upplýsingaskylda skv. upplýsingalögum kann að bæta við í þessu tilliti.

V. Isavia vill vekja athygli á samspili upplýsingalaga við stjórnsýslulög, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Skv. skilgreiningu 1. gr. stjórnsýslulaga, taka þau til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og gilda þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Það er því ljóst að stjórnsýslulögin taka ekki til starfsemi fyrirtækja í eigu ríkisins né opinberra hlutafélaga, svo sem Isavia. Þannig gilda almennt engar reglur um rökstuðning ákvarðana, rannsóknar- eða leiðbeiningarskyldu fyrir fyrrgreinda aðila, svo eitthvað sé nefnt.

VI. Þá telur Isavia ljóst að töluverður kostnaður muni falla á fyrirtæki sem með frumvarpinu eru felld undir upplýsingalög. Þannig mun falla á kostnaður vegna kaupa félaganna á málaskráarkerfum, breyta þarf verkferlum og lögin kalla á

annað vinnulag varðandi skjalaskráningu innan fyrirtækjanna. Þannig má ætla að í mörgum tilvikum þurfi fyrirtækin jafnvel að ráða til sín tiltekinn starfsmann sem sjái um skjalaskráningu og þá umsýslu alla sem lögunum mun fylgja. Sem dæmi má nefna að dótturfyrirtæki Isavia. Tern systems ehf., sem starfar á hugbúnaðarsviði og Fríhöfnina ehf., sem rekur tollfrjálsa verslun í Flugstöð Leifs Eiríkssonar hafa aldrei haldið slíkar málaskrár og hafa ekki haft skjalastýringu. Ætla verður að svipuð staða sé uppi í fleiri fyrirtækjum sem með frumvarpinu eru felld undir upplýsingalög. Ljóst er að þetta þarf allt að byggja frá grunni með tilheyrandi kostnaði. Ekki kemur fram í frumvarpinu hvernig þessum aukna kostnaði fyrirtækjanna verður mætt, en ljóst er að þau eru fæst fjárhagslega í stakk búin að bæta á sig þessum aukna kostnaði.

VII. Í ljósi alls ofangreinds telur Isavia að sú ráðstöfun að útvíkka upplýsingalög svo að þau taki til allra fyrirtækja sem ríkið á meira en 51% hlut í eða meira, sem og dótturfélaga þeirra, gangi of langt og sér ekki að slíkt þjóni neinum sérstökum tilgangi. Þvert á móti telur félagið að slík ráðstöfun muni setja rekstur og starfsemi fyrirtækjanna í uppnám. Ef þörf er talin á að veita almenningi aðgang að upplýsingum sem varða starfsemi félaga í eigu ríkisins telur Isavia mun eðlilegra að takmarka slíka upplýsingagjöf við starfsemi sem varðar opinbera hagsmuni eingöngu og er það í samræmi við **1. mgr. 2. gr.** frv. Isavia telur að það hljóti að vera starfsemin sem slík sem á að ráða því hvort upplýsingalög gildi, ekki réttarstaða lögaðila. Önnur og mun eðlilegri leið væri fær í þessu tilliti en í athugasemdum með **3. gr. frv.** segir að: „Önnur leið að sama marki hefði verið að leggja þá skyldu á stjórnvöld, þegar þau gera samninga við einkaaðila um rækslu tiltekinna verkefna, að tryggja með samningi skyldur viðkomandi verktaka til að upplýsa viðkomandi stjórnvöld um rækslu á viðkomandi verkefni, þar á meðal um samskipti sín við þá einstaklinga sem eftir atvikum kunna að njóta þeirrar þjónustu sem um er að ræða. Aðgang að upplýsingunum hefði þá mátt tryggja með því að stjórnvaldinu bæri að afhenda þær samkvæmt ákvæðum þessara laga". Þarna er reifuð sú leið að aðili sem sinnir verkefnum sem í eðli sínu teljast til stjórnvaldsverkefna sé upplýsingaskyldur gagnvart ráðuneyti sínu. Það er þá viðkomandi ráðuneyti, eða annað stjórnvald eftir atvikum, sem félli undir upplýsingalögin og þyrfti að starfa samkvæmt þeim. Eins og áður segir verður að telja þetta réttari og eðlilegri leið og má m.a. benda á að með þessu móti myndu t.d. stjórnsýslulög og upplýsingalög vinna betur saman. Því er lagt til að eftirfarandi breyting verði gerð á frumvarpinu:

2. gr.
Gildissvið.

Lög þessi taka til allrar starfsemi stjórnvalda. ~~Lög þessi taka til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 75% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Þau taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.~~

~~Ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði getur forsætisráðherra, að fenginni tillögu viðkomandi ráðherra eða sveitarstjórnar ákveðið að hann~~

~~skuli ekki falla undir lög þessi. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.~~

3. gr.

(A)ðilar sem falið er opinbert verkefni.

Lög þessi taka til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera og einkaaðila, hvort sem þeir eru í opinberri eigu eða ekki, að því leyti sem þeim hefur með lögum eða með ákvörðun eða samningi sem byggist á heimild í lögum verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.

Lögin taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Aðili sem gerir samning skv. 1. mgr. við stjórnvald er skyldur að upplýsa stjórnvaldið um rækslu verkefnanna. Stjórnvaldi ber að afhenda upplýsingarnar skv. ákvæðum þessara laga.

Athugasemdir við einstakar greinar:

Í **2. gr.** frumvarpsins er fjallað um gildissvið laganna. Eins og áður segir verður ekki séð að sú ákvörðun að fella opinber hlutafélög undir lögin falli að markmiðum laganna skv. **1. gr.**, né heldur má ráða af athugasemdum með lagafrumvarpinu hvaða rök standi að baki þessari leið, sbr. **2. mgr. 2. gr.** Í athugasemdum með **2. mgr. 2. gr**. segir hins vegar að í grundvallaratriðum sé þessi nálgun valin til einföldunar á afmökun á gildissviði laganna. Isavia telur að þessi leið sé engan veginn til einföldunar fyrir þau félög sem með frumvarpinu eru felld undir upplýsingalög. Þvert á móti fylgir þessu mikið og flókið innleiðingarferli fyrir fyrirtækin, fyrir utan þann mikla kostnað sem þessu mun fylgja, sbr. það sem áður segir.

Í **3. mgr. 2.gr.** segir að ef starfsemi lögaðila sem fellur undir **2. mgr**. er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti forsætisráðherra að fenginni tillögu frá viðkomandi ráðherra eða sveitarstjórn ákveðið að aðili falli ekki undir lögin. Isavia telur óeðlilegt að það sé háð pólitísku mati hvort viðkomandi falli undir lögin eða ekki, en ljóst er að slíkt mat getur breyst eftir því hvaða pólitísku viðhorf gilda hverju sinni. Eins og áður segir verður að telja slíkt fyrirkomulag óeðlilegt og ljóst að það mun skapa mikla óvissu fyrir fyrirtæki í þessari stöðu sem og viðsemjendur þeirra.

Í **7. gr**. er fjallað um upplýsingar um málefni starfsmanna sem falla undir upplýsingarétt. Skv. ákvæðinu er réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem falla undir lögin, rýmkaður verulega, sérstaklega hvað varðar æðstu stjórnendur fyrirtækjanna. Isavia telur ljóst að umrædd breyting geti fælt frá umsækjendur um störf hjá viðkomandi fyrirtækjum en slíkur aðgangur að upplýsingum um starfsmenn er ekki á almennum markaði.

Í **8. gr**. er fjallað um aðgang að gögnum sem stjórnvöld eða lögaðilar skv. **2. og 3. gr**. hafa ritað eða "útbúið til eigin nota við undirbúning ákvörðunar eða annarra lykta máls". Mikilvægt er að svigrúm sé til að takmarka aðgang að viðkvæmum gögnum öðrum en þeim sem teljast varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni. Þannig getur verið um að ræða gögn er varða afstöðu til einstakra þátta starfsemi sem ekki séu af þessum toga en óheppilegt væri að gerð yrðu opinber. Sem dæmi um þetta mætti nefna afstöðu fyrirtækis til einstakra þátta við útboð eða viðskiptatengda ákvarðanatöku eða tiltekinn lið í stefnumótun fyrirtækis. Þessi atriði teldust ekki "mikilvæg" í skilningi fjárhags- eða viðskiptahagsmuna en aðgangur að þeim upplýsingum gæti sett félag í lakari stöðu í samningum við þriðja aðila og því er sanngjarnt og eðlilegt að leynt fari. Því lagt til að aftan við undanþáguákvæði **9. gr**. komi textinn "eða sem eðlilegt og sanngjarnt er að leynt fari."

Í **10. gr.** er fjallað um takmarkanir á upplýsingarétti vegna mikilvægra almannahagsmuna. Í **4. tl.** er fjallað um að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar þau hafi að geyma upplýsingar um viðskipti fyrirtækja í eigu ríkisins að því leiti sem þau eru í samkeppni við aðra. Í tilfelli Isavia er félagið að mestu leiti í samkeppni við erlenda aðila, þ.e.a.s. við aðila erlendis sem veita flugleiðsöguþjónustu, sem og þá sem reka flugvelli og fríhafnir. Isavia vill velja athygli á þessu, þar sem menn verða að hafa í huga að samkeppni þarf ekki eingöngu að vera á innanlandsmarkaði. Þetta þyrfti að taka skýrar fram í frumvarpinu.

Í **14. gr**. er fjallað um skyldu til að veita aðila sjálfum aðgang að gögnum sem varða tiltekið mál ef þau hafa að geyma upplýsingar um hann sjálfan. Isavia vísar í það sem áður er sagt í almennum athugasemdum í kafla IV. varðandi samningsaðila félagsins og ítrekar að þessi grein geti skert samningsstöðu fyrirtækja verulega.

Í **15. gr**. er fjallað um svokallaða „tilgreiningarreglu", sem gildir skv. núgildandi upplýsingalögum og felst í því að aðili sem óskar eftir aðgangi að gögnum þarf að geta tilgreint þau gögn máls sem hann óskar eftir að kynna sér. Með frumvarpinu eru skilyrði tilgreiningarreglunnar rýmkuð verulega. Þannig verður nægilegt fyrir aðila sem óskar eftir aðgangi að gögnum að óska eftir aðgangi að ákveðinni tegund mála sem höfð er til meðferðar. Isavia telur að gera verði þá lágmarkskröfu til þess sem óskar eftir aðgangi að gögnum að hann viti um hvað hann er að biðja. Annað er afar ómarkvisst og óskilvirkt. Í athugasemdum með greininni segir að þetta sé hægt þar sem hægt sé að leita eftir tilteknum leitarorðum í málaskrám stjórnvalda. Isavia bendir enn og aftur á að í dag hvílir engin skylda á opinberum hlutafélögum eða fyrirtækjum í eigu ríkisins að halda málaskrár, hvað þá dótturfélögum þessara fyrirtækja. Í athugasemdum segir ennfremur að leiðbeiningarskylda og rannsóknarskylda hvíli á stjórnvöldum sem komi þessari reglu til fyllingar. En eins og áður segir falla ofangreindir aðilar ekki undir stjórnsýslulögin og því hvíla ofangreindar skyldur ekki á þessum aðilum.

Í athugasemdum með **19. gr.** segir orðrétt í niðurlagi athugasemdanna: „Sem fyrr segir er gengið út frá því að ákvarðanir um aðgang að upplýsingum séu stjórnvaldsákvarðanir þannig að í hvert sinn sem beiðni um upplýsingar kemur fram hefst sjálfsætt stjórnsýslumál og taka ákvæði stjórnsýslulaga til meðferðar þess. Áréttað skal að það á einnig við um þá einkaréttarlegu lögaðila sem lögin taka til". Eins og áður segir falla hinir einkaréttarlegu lögaðilar ekki undir stjórnsýslulög.

Í **29. gr**. er fjallað um skilgreiningu á opinberum aðilum sem falla undir ákvæði **VII. kafla** um endurnot opinberra upplýsinga. Í **3. mgr**. er fjallað um þá aðila sem falla ekki undir kaflann og tilgreint að skólastofnanir falli ekki undir hann. Isavia vekur athygli á því að hjá fyrirtækinu er rekinn skóli þar sem flugumferðarstjórar og aðrir aðilar sem sinna flugleiðsöguþjónustu sem og aðrir starfsmenn fyrirtækisins eru þjálfaðir. Mikið kennsluefni hefur verið útbúið vegna þessarar þjálfunar og töluverð vinna verið lögð í gerð og framsetningu þess. Eins og áður segir er Isavia í erlendri samkeppni, en svipaðir skólar eru reknir af aðilum í samskonar starfsemi erlendis. Isavia er því í svipaðri stöðu hvað þetta varðar og aðrar skólastofnanir. Félagið telur því að skýrar þurfi að koma fram í frumvarpinu að skólar og þjálfunarstöðvar innan fyrirtækjanna séu undanþegnir **VII. kafla** frumvarpsins.