

Reykjavík, 16.10. 2015

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis

Efni: Athugasemdir OR um frumvarp til laga um upplýsingalög.

Vísað er til beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 28. f.m., um umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á upplýsingalögum nr. 140/2012 (kaup á vörum og þjónustu), 19. mál.

Að baki frumvarpinu býr sú hugsun að stjórnvöldum sé veitt aðhald þannig að fjármunum verði varið af skynsemi og ráðdeild. Orkuveita Reykjavíkur (OR) tekur undir mikilvægi þessara markmiða þannig að komið sé í veg fyrir spillingu og að geðþótti ráði við ákvörðun um útteilingu fjármuna. Miklar hagræðingaraðgerðir hafa átt sér stað í rekstri OR á síðustu árum og áhersla hefur verið lögð á góða nýtingu fjármuna.

Þrátt fyrir framangreint telur OR að stíga þurfi varlega til jarðar við að kveða á um að stjórnvöldum og lögaðilum sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sé skylt að birta að eigin frumkvæði upplýsingar um kaup á vörum og þjónustu. Innleiðing á birtingarskyldu kemur til með að útheimta töluverða vinnu og fjármuni hjá framangreindum aðilum, bæði við birtingu og við mat á því hvort undanþiggja eigi tilteknar upplýsingar frá skyldunni til birtingar. Að auki er það svo að ákveðið aðhald felst í gildandi upplýsingalögum sem tryggja almenningi rétt til aðgangs að fyrirliggjandi upplýsingum, m.a. um útteilingu fjármuna og því má velja því upp hvort ástæða sé til að kveða á um frumkvæðisskyldu til að útbúa gögn til birtingar. Þá myndu þessi nýmæli að auki fela í sér að almenningur á rétt á auknum upplýsingum sem snerta rekstur aðila í samkeppni, m.a. um þau verð sem viðkomandi aðilar bjóða einstaka opinberum aðilum sbr. hér að neðan.

Núgildandi upplýsingalög veita sem fyrr segir ákveðið aðhald með stjórnvöldum en það gerir líka regluverk á sviði opinberra innkaupa. Því má velja upp hvort ákjósanlegra væri að efla eftirlit með núgildandi lögum fremur en að breyta lögum með þeim hætti sem frumvarpið segir. Með rétttri útfærslu myndi það geta náð þeim markmiðum sem að er stefnt nú.

Bent er á að OR er rekin fyrir sjálfsaflafé og stendur gjaldtaka fyrir veitta þjónustu undir rekstrinum en ekki skattfé líkt og við á um þær bandarísku stofnanir sem vísað er til í frumvarpinu (e. *federally funded*). Ljóst er að kostnaðarauki í rekstri myndi leiða af frumvarpinu yrði það að lögum. Hann hefur ekki verið metinn en allur aukinn kostnaður í rekstri fyrirtækisins mun óhjákvæmilega leiða til hækkunar á gjaldskrá. Það þarf að hafa í huga þegar metið er hvort nauðsynlegt sé að ganga svona langt í reglusetningu. Þá er í frumvarpinu vísað til Bretlands og Bandaríkjanna um fyrirmyndir án þess þó að tilgreint sé hvaða árangri slíkt hafi skilað. Það þarf að liggja fyrir áður en lengra er haldið svo ákvörðun um nýmælin sé tekin á réttum forsendum.

Að svo stöddu kynni með hliðsjón af því og meðalhófssjónarmiðum, að vera réttara að fækka þeim aðilum sem birtingarskyldan nærði til, a.m.k. í upphafi, þannig að hún taki aðeins til stjórnvalda en að undanskildir séu lögaðilar sem annars eiga undir upplýsingalögin í ljósi eignarhalds. Þannig gæfist tækifæri á að þróa framkvæmdina með

stjórnvöldum áður en til þess kemur að meta hvort fella eigi svo umfangsmikla skyldu til birtingar á jafn stóran hóp og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Þá bendir OR einnig á eina forsendu þess að góðir samningar náist við viðsemjendur sem veita þjónustu eða selja vöru sína til opinberra aðila. Hún er einmitt sú að trúnaður gildi um verð þjónustu eða vöru þannig að ekki sé grafið undan samkeppni þar sem hún á sér stað. Í einhverjum tilvikum kunna slíkar upplýsingar að teljast til fjárhags- eða viðskiptahagsmuna fyrirtækja sem OR semur við, sbr. 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, og því eðlilegt að trúnaður ríki um þau kjör sem fyrirtækinu bjóðast að þessu leyti. Verði frumvarpið hins vegar að lögum er ljóst að slíkar undanþágur koma ekki til með að gilda sem getur fælt fyrirtæki frá því að bjóða opinberum aðilum á borð við OR vöru og þjónustu liggja fyrir að upplýst verði um fjárhæðir opinberlega.

Fjárhæðin sem miðað er við í frumvarpinu er að mati OR lág og órökstudd og gæti þar að auki leitt til þess að magn upplýsinga yrði of mikið til að unnt yrði að nýta þær sem skildi. Sem dæmi má nefna að á árinu 2014 var fjöldi færslna í samstæðu OR þar sem fjárhæðin var yfir kr. 150.000, alls 896.313 (þar af 864.282 vegna þeirra félaga sem ekki njóta undanþágu frá upplýsingalögunum). Í frumvarpinu er þó ekki ljóst hvað átt er við með orðalaginu „sundurgreindar upplýsingar“, þ.e. hvort átt er við reikninga frá þriðja aðila sem fara yfir kr. 150.000 kr., kaup sem eru ákveðinnar tegundar (t.d. ritföng) og fara yfir þessa fjárhæð eða eitthvað annað. Það er ljóst að birting á svo miklu magni upplýsinga m.t.t. fjölda færslna gæti leitt til þess að erfitt yrði fyrir almenning að glöggva sig á því sem máli skiptir m.t.t. markmiða frumvarpsins. Ef frumvarpið verður að veruleika er því lagt til að fjárhæðin verði hærri og t.d. í einhverju samræmi við fjárhæðir sem miðað er við í opinberum innkaupum.

Þá er tímamarkið sem miðað er við m.t.t. upplýsingagjafar skv. frumvarpinu óraunhæft og benda má á að þann 10. hvers mánaðar hafa reikningar ekki allir borist vegna innkaupa í mánuðinum á undan. Með hliðsjón af því yrði því erfitt innan tilskilins tíma að verða við þeirri skyldu sem í frumvarpinu felst. Að auki og eins og áður segir er ekki skýrt hvað teljist vera sundurgreindar upplýsingar skv. frumvarpinu og hvort það feli það í sér að birta eigi upplýsingar um einstök kaup (þ.e. hvern reikning) sem fari yfir viðmiðunarfjárhæðina eða hvort birta eigi upplýsingar þegar heildarfjárhæð kaupa á einstökum bókhaldslið t.d. ritföngum (óháð fjölda reikninga) fari yfir viðmiðunarfjárhæðina samanlagt.

Að endingu bendir OR á að til að vel megi til takast þurfa aðilar að þróa gagnvirktt upplýsingakerfi sem gerir almenningi kleift að nálgast með einföldum hætti á heimasíðu viðkomandi lögaðila þær upplýsingar sem birtingarskyldar eru. Breyta þarf núverandi bókhaldskerfi til að koma til móts við kröfur frumvarpsins um tilgreiningu á fjárhæð auk lýsingar á vöru / þjónustu og þróa það þannig að umræddum upplýsingum verði varpað beint út á vef fyrirtækisins. Slíkt tekur tíma og því er velt upp hvort gildistökuákvæðið þurfi ekki að taka mið af því. Eflaust væri rétt að gefa aðilum að lágmarki eitt og hálf ár til slíkrar vinnu sem einnig myndi nýtast við mótun kerfis auk verklags vegna birtingar og mat á gögnum sem undanþegin væru birtingarskyldu. Leggur OR því til að gildistöku verði frestað til 1. júlí 2017 að lágmarki.

Virðingarfyllst,

Íris Lind Sæmundsdóttir

Íris Lind Sæmundsdóttir
Lögfræðingur