

Nefndasvið Alþingis
b.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. maí 2015

Umsögn Íslandspósts ohf. um frumvarp til laga um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012 (kaup á vörum og þjónustu), 272. mál.

Íslandspóstur ohf. („Íslandspóstur“) hefur fengið til umsagnar ofangreint frumvarp, en félagið er opinbert hlutafélag að fullu í eigu ríkisins og fellur því undir gildissvið upplýsingalaga nr. 140/2012 og fyrirbyggjandi frumvarp til laga um breytingu á þeim.

Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ný grein þar sem mælt er fyrir um skyldu stjórnvalda og lögaðila í 51% eigu hins opinbera, til að birta opinberlega og reglulega upplýsingar um kaup á vöru og þjónustu yfir tilteknum lágmarksfjárhæðum í samræmi við nánari fyrirmæli ákvæðisins.

Hér á eftir fara helstu athugasemdir Íslandspósts við frumvarpinu.

1. Meginregla núgildandi laga nr. 140/2012 er sú að upplýsingaréttur almennings er afmarkaður við fyrirbyggjandi gögn hjá stjórnvöldum og lögaðilum með þeim takmörkunum sem greindir í 6.- 10. gr. laganna, sbr. nánar 1. mgr. 5. gr. þeirra. M.ö.o. er upplýsingaskyldum aðilum almennt ekki skylt að útbúa ný skjöl eða önnur gögn í tilefni að fyrirpurnum frá almenningi enda getur slíkt augljóslega falið í sér verulegan vinnu og tilkostnað. Í 13. gr. laganna er þó mælt fyrir um tiltekna reglubunda upplýsingaskyldu af hálfu stjórnvalda til almennings, s.s. upplýsingar um starfsemi, málaskrá o.a.
2. Fyrirbyggjandi frumvarp gengur auðsýnilega mun lengra en upplýsingaskylda lögaðila í 51% eigu hins opinbera samkvæmt núgildandi lögum nr. 140/2012, þar sem þeim er samkvæmt frumvarpinu beinlínis gert skylt að leggja út í umfangsmikla og kostnaðarsama vinnu við að taka reglulega saman tiltekna rekstrarupplýsingar úr starfsemi sinni og birta þær opinberlega. Telur Íslandspóstur breytinguna mjög íþyngjandi í garð lögaðila í sambærilegri stöðu og Íslandspóstur enda virðist frumvarpið gera ráð fyrir að þeir standi sjálfir undir þeim kostnaði sem því fylgir að innleiða breytinguna auk þess sem birting upplýsinganna virðist til þess fallin að raska samkeppnis- og rekstrarstöðu lögaðila verulega þegar þeir starfa að mestu leyti í samkeppni við einkaaðila.

3. Íslandspóstur fær ekki séð að það geti talist eðlilegt að leggja svo íþyngjandi kvaðir á einkaréttarlega lögaðila sem frumvarpið mælir fyrir um í þeim tilgangi að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um hvernig opinberir aðilar, jafnt á vegum ríkis og sveitarfélaga, verja sameiginlegum fjármunum, sbr. nánari ummæli greinargerð með frumvarpinu, þegar ljóst er að umræddir lögaðilar eru sjálfstæðir og reknir á rekstrarlegum forsendum með algjörlega aðskilinn fjárhag frá hinu opinbera.
4. Þá telur Íslandspóstur, líkt og áður segir, að veruleg vinna og viðbótarkostnaður mun fylgja því að innleið fyrirkomulagið í starfsemi félagsins og framfylgja því, svo fullnægjandi geti talist. Sem dæmi í þessu sambandi má gróflega áætla að um 17.000 gjaldareikningar séu skráðir hjá Íslandspósti árlega og má gera ráð fyrir því að langstærstur hluti þeirra sé yfir umræddum viðmiðunarmörkum. Félagið getur ekki með núverandi bókhaldsfyrirkomulagi flokkað fjárhæðir yfir viðmiðunarfjárhæðinni beint úr bókhaldinu ásamt skýringartexta með þeim hætti sem gerð er krafa um í frumvarpinu, enda geta núverandi skýringar í kerfinu verið frábrugðnar því sem frumvarpið gerir kröfu um. Jafnvel þótt slíkt kynni að vera fræðilega séð hægt er ljóst að sú vinna yrði alltaf mjög tímafrek og þarfnaðist mannafla. Til að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru í frumvarpinu virðist félaginu jafnvel nauðsynlegt að leggja út í kostnað við að þróa forrit sem geri vinnsluna sjálfvirkt. Eftir sem áður myndi alltaf þurfa að vinna einhvern hluta upplýsinganna handvirkt. Miðað við þetta telur Íslandspóstur að fyrirtækið þurfi að minnsta kosti að gera ráð fyrir einu stöðugildi til þess að sjá um vinnu tengda þessu.
5. Líkt og áður hefur verið bent á virðist gert ráð fyrir því í frumvarpinu að lögaðilar í eigu ríkisins leggi út í þennan kostnað án þess að gert sé ráð fyrir að þeir fái hann á einhvern hátt til baka. Sambærilegar skyldur eru ljóslega ekki lagðar á samkeppnisaðila þessara lögaðila og má þannig að vissu leyti halda því fram að þessum aðilum sé mismunað á grundvelli eignarhalds. Sé það raunverulega afstaða löggjafans að viðkomandi lögaðili eigi sjálfur að standa undir kostnaði sem þessu fylgir telur Íslandspóstur afar mikilvægt að fyrirfram liggi fyrir hver ávinningurinn er af innleiðingu fyrirkomulagsins og tryggt sé að hann samsvari þeim kostnaði sem hann skapar í rekstri viðkomandi lögaðila. Telur Íslandspóstur að fyrirbyggjandi frumvarp fullnægi þessu ekki og sé raunar fullt tilefni til þess að lagt verði út í heildarkostnaðarmat á innleiðingu breytinganna hjá þeim aðilum sem upplýsingaskyldan tekur til og mögulegum ávinningi af þeim.
6. Íslandspóstur telur jafnframt rétt að benda á að miðað við fyrirmæli frumvarpsins verði að teljast líklegt að töluverð vandkvæði kunní að skapast hjá lögaðilum sem starfa að einhverju leyti í samkeppni við einkaaðila þegar tekin er afstaða til þess hvort upplýsingar skuli birtar eða þær undanþegnar upplýsingarétti, sbr. til hliðsjónar 4. tölul. 10. gr. laga nr. 140/2012.

7. Umræddar upplýsingar eru að mati Íslandspóstis almennt til þess fallnar að hafa veruleg áhrif á samkeppnis- og rekstrarstöðu lögaðila, sem starfa í samkeppni á almennum markaði, einkum og sér í lagi í ljósi þess að samkeppnisaðilar þeirra þurfa ekki að veita sambærilegar upplýsingar um starfsemi sína. Má jafnvel telja líklegt að rekstrarupplýsingar slíkra lögaðila falli almennt undir undanþáguákvæði 4. tölul. 10. gr. laga nr. 140/2012 og því kunni að vera heppilegra að undanþiggja lögaðila upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðinu að því marki sem þeir starfa í samkeppni við einkaaðila í stað þess að það sé lagt í hendur viðkomandi aðila að meta það eftir atvikum hvort 4. tölul. 10. gr. laga nr. 140/2012 eigi við, með tilheyrandi kærumálum og kostnaði fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál.
8. Þá kunna upplýsingar sem lögaðilum er gert skylt að birta um viðsemjendur sína að teljast til mikilvægra fjárhags- og viðskiptahagsmuna fyrirtækja og annarra lögaðila og vera undanþegnar upplýsingarétti almennings samkvæmt 9. gr. laga nr. 140/2012. Ekki virðist tekin afstaða til þessa í fyrirliggjandi frumvarpi.
9. Enn fremur telur Íslandspóstur að töluverð vandkvæði geti skapast í framkvæmd við að fylgja þessu eftir t.d. þegar starfsemi lögaðila er á mörgum þjónustustigum. Virðast engar upplýsingar liggja fyrir um það t.d. hvernig skuli farið með upplýsingar lögaðila sem starfar að verulegu leyti í samkeppni við einkaaðila en einnig að hluta til á grundvelli einkaréttar, líkt og Íslandspóstur, en svo virðist sem undanþáguákvæði 4. tölul. 10. gr. laga nr. 140/2012, gildir ekki þegar lögaðili starfar í skjóli einkaréttar. Væri heppilegra ef frekari fyrirmæli væri fyrir hendi af hálfu löggjafns um það hvernig ætlast er til þess að lögaðilar innleiði fyrirkomulagið í starfsemi sinni og framfylgi því, sbr. til hliðsjónar undantekningarreglu 4. tölul. 10. gr. lag anr. 140/2012.
10. Að lokum telur Íslandspóstur að þær breytingar sem kynntar eru með frumvarpinu fullnægi tæplega raunverulegum tilgangi sínum þar sem eingöngu væri birtur hluti af kostnaðarupplýsingum og gætu þær því verið villandi. Eins og framsetningin er lögð upp í frumvarpinu virðist birtar upplýsingar þannig ekki tryggja að raunverulega mynd af framkvæmdinni.

Virðingarfyllt,
f..h. Íslandspóstis



Helga Sigríður Bødvarsdóttir,
framkvæmdastjóri fjármálasviðs