

Haukur Arnþórsson, ph.d, stjórnsýslufræðingur:

UMSÖGN um þingmál (frumvarp til laga) nr. 12 á 148 þingi.

Í þingmálinu er lagt til að 2. mgr. 127. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006 verði breytt og 2. mgr. 147. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995 verði einnig breytt. Lagt er til að rafrænn aðgangur að ársreikningaskrá og hlutafélagaskrá verði gjaldfrjálss.

Umsögn: Mælt er með því að frumvarpið verði samþykkt.

Nánar um þingmálið.

Hér er tekist á um aðgengi almennings að opinberum gögnum á rafrænu formi. Þetta mál er aðeins toppurinn á ísjakanum en hið opinbera ástundar gjaldfærslu fyrir rafræna útgáfu margra af meginstráum sínum, s.s. þjóðskrá, ökutækjaskrá o.s.frv. og er það arfur frá innleiðingu NPM (New Public Management) stefnunnar á síðasta áratug síðustu aldar, sem hét hér „Nýsköpun í ríkisrekstri“.

Það var í sjálfu sér ekkert beint í NPM-stefnunni sem sagði fyrir um gjaldtöku opinberra gagna í rafrænu formi, en hún framkvæmdist svona af fjármálaráðuneytinu og dómsmálaráðuneytinu og hefur ekki verið undið ofan af því enn sem komið er. Hámarki náði þessi framkvæmd þegar dómsmálaráðuneytið kynnti fyrirhugaða einkavæðingu lagasafnsins á rafrænu formi (en ráðuneytið gaf út lagasafnið á bók) hjá fyrirtæki í Hafnarfirði og átti almenningur að greiða fyrir aðgang. Þá var Alþingi nóg boðið og á árinu 1995 svaraði það þessu útspili framkvæmdarvaldsins með því að opna gjaldfrjálssan aðgang að lagasafninu á vef sínum með þeim orðum að það væri „helsta höfundarverk Alþingis“.

Nú erum við aftur komin að þessum málum. En áður en lengra er haldið skal það nefnt að í sjálfu sér er ósanngjarnt að málið beinist að gjaldtöku Ríkisskattstjóra en ekki annarra aðila; bæði er að gjaldtaka hans er óveruleg og svo hitt að hann hefur um langt árabil verið leiðandi í rafrænni skráningu opinberra gagna og tölvuvinnslu í þágu almennings, fyrirtækja og hins opinbera og m.a. gefur hann út á vef sínum tölfræði með samantekt gagna sinna, sem kemur fræðimönnum vel. Þá sinnir hann sérstökum beiðnum fyrir fræðimenn fúslega. Ríkisskattstjóri hefur þannig verið öðrum fyrirmynd og væri óskandi að þetta ætti allt við um önnur stjórnvöld.

Sú hugmynd að hægt væri að gjaldfæra fyrir rafræna útgáfu opinberra gagna er frá síðustu áratugum síðustu aldar og kom eðlilega fram í upphafslandi tölvutækninnar, Bandaríkjunum. Þá var t.d. talað um að sérstök fyrirtæki gætu, ef dreifingin væri einkavædd, þrífist á dreifingu opinberra gagna einvörðungu. Á síðasta áratug aldarinnar lauk þeirri umræðu að mestu þar í landi með fullnaðarsigri þeirra sem vildu gjaldfrjálssan aðgang. Megin röksendin fyrir gjaldfrjálssum aðgangi voru að almenningur og fyrirtæki hefðu þegar greitt fyrir gögnin.

Kjarni málsins er sá að hið opinbera vann þessi sömu gögn fyrir daga stafrænu umbreytingarinnar og bar þá kostnað af vinnslunni með opinberum fjárveitingum eða gjaldfærði fyrir hana eftir atvikum. Það er vinnslan. Það gjaldfærði einnig fyrir dreifinguna, enda fylgdi því umtalsverður kostnaður að koma gögnum á pappír yfir á prentað form og dreifa þeim. Oft fékkst þó aðeins

lítið upp í dreifingarkostnað og er skemmst að minnast þess að Alþingi hafði tæpast fyrir póstburðarkostnaði við útgáfu Alþingistíðinda á pappír.

Með því að umbreyta vinnslunni til rafræns forms sparði hið opinbera verulega í vinnslunni, ef það stóð rétt að innleiðingu kerfa sinna. Það er ábati sem hið opinbera hlýtur. Dreifingin varð hins vegar kostnaðarlaus eftir að gögnin urðu rafræn og hafi áður verið borgað með henni féll ábatinn af því einnig til ríkisins.

Gögnin í rafrænu formi verða afurð sem fellur til vegna hins nýja forms vinnslunnar (rafræns forms) og af þeirri afurð einni og sér hlýst enginn kostnaður. Enginn aukakostnaður er af því að opna aðgang að rafrænum gögnum, en kostnaður við vinnsluna sjálfa var og er greiddur af almannafé og/eda af almenningi með eðlilegri gjaldtöku eins og þegar er nefnt – og vinnslan þarf eðlilega að vera sjálfbær. Almenningur á rafrænu gögnin síðan með réttu, hann hefur þegar greitt fyrir þau á vinnslustiginu. Þessi mál komu fyrir dómstóla vestanhafs og margir lögfræðingar ræddu málið á opinberum vettvangi, eins og er reifað í doktorsritgerð minni frá 2008.

Þetta voru megin sjónarmiðin, en fyrir fáeinum árum bættust önnur við. Þá kom fram viðskiptahugmyndin um „big data“. Í meginatriðum byggir hún á því að rafræn gögn, einkum opinber gögn, feli í sér upplýsingar, bæði tölfræðilegar upplýsingar og aðra upplýsingar, sem megi nota til þess að skapa nýja þekkingu. Fjöldi fyrirtækja um allan heim hóf þá vinnslu upplýsinga úr aðgengilegum gögnum í því skyni að selja þekkingu. Í þessu efni er verið að tala um nýja atvinnugrein sem ber með sér mikinn samfélagslegan hagnað og sem blómstrar nú um heim allan. Nánast hefur orðið sprenging í þessu tilliti. Hagnað af þessari atvinnugrein hefur íslenska ríkið ákveðið að þiggja ekki fyrir sitt leyti því grundvöllur vinnslunnar er að sem flest opinber gögn séu í opnum gjaldfrjálsum aðgangi. Þessi vænti ábati er eitt af þeim gjöldum sem við greiðum og kalla má kaupverð leyndarhyggjunnar og NPM-stefnunnar.

Langflestar opinberar stofnanir á Vesturlöndum eru komnar með sérstakar gáttir, „open data“ eða „big data“, þar sem þær leggja útgáfu af hrágögnum sínum til frekari vinnslu annarra. Öflug sprotafyrirtæki selja ríkinu og öðrum aðilum síðan nýja þekkingu sem gögnin veita og fjölmíðlar vinna úr þeim í almannabágu.

Svo langt gekk áróðurinn fyrir þessari nýju atvinnugrein að WEF (World Economic Forum), Alþjóðlega efnahagsstofnunin, rak áróður fyrir „big data“ upp úr 2010 á Davos-ráðstefnum sínum og gaf út sérstök áróðurshefti og úttektir hagfræðinga um málið. Um það var fjallað á opinberum vettvangi hér á landi. Þessar ráðstefnur sóttu m.a. íslenskir þjóðhöfðingjar og báru hugmyndirnar heim og á þessum tíma var fyrirtækið DataMarket stofnað. En ríkið hélt sínu striki.

Íslenskar lagareglur styðja þessi almennu sjónarmið vel. Samkvæmt þeim getur ríkið ekki tekið þjónustugjöld umfram það sem vinnsla þeirrar þjónustu sem veitt er kostar. Þar sem rafræn opinber gögn eru aukaafurð sem fellur til vegna vinnsluformsins hafa stofnanir ekki heimild til þess að gjaldfæra fyrir dreifingu þess forms gagnanna eins og út af fyrir sig – ef ekki kemur til önnur vinnsla. Það má þannig hugsa sér að margar sértekjur opinberra stofnana sem eru af þessu tagi séu innheimtar í andstöðu við meginreglur laga um gjaldfærslu opinberra stofnana.

ESB hefur einnig sett fram reglur um endurnotkun gagna: "Ef opinberir aðilar taka gjald fyrir endurnotkun gagna skulu gjöldin að meginreglu til takmarkast við jaðarkostnað (e. marginal

costs)." Þetta er upphaf 22. gr. tilskipunar ESB. Hún hefur númerið 2013/37/ESB og hefur lagagildi hér á landi. Þetta þýðir að opinberir aðilar hafa undirgengist að dreifing gagnasafna þeirra út á netið megi bara bera kostnað sem af þeirri dreifingu hlýst einni og sér - sem er oftast enginn. Þeir mega hins vegar ekki gjaldfæra við dreifingu fyrir kostnaði sem hlýst við myndun gagnanna. En auðvitað mega stofnanir gjaldfæra fyrir sérvinnslu gagna fyrir viðskiptavinum. Þetta er breyting frá meginreglunni frá 2003 sem Þjóðskrá og fleiri hafa miðað við og réttlætir gjaldfærslu fyrir dreifingu gagna - nú eru 5 ár síðan hún féll úr gildi. Hún hafði númerið: 2003/98/EB. Enginn opinber aðili á Íslandi hefur samt létt af gjaldtöku.

Einnig er fjallað um svona mál út frá upplýsingarétti almennings. Hann hefur vaxið stórfelldlega á síðustu áratugum og ein af forsendum hans er, auk mannréttindasjónarmiða, að ríkið gengur sífellt nær einkalífi almennings og því eigi hann rétt á því að ganga nær ríkinu en áður. Það þýðir í raun að almenningur eigi rétt á óhindruðum aðgangi að sem flestum gögnum ríkisins með þeim takmörkunum einum sem persónuverndarsjónarmið veita. Í þessu efni sagði Umboðsmaður Alþingis í viðtali við RUV 12. mars 2018: „Íslensk stjórnvöld eru allt of treg til að veita upplýsingar“ og í framhaldinu segir: „[Hann] segir erlenda kollega sína hreinlega ekki skilja stöðuna í þeim málum hér á landi“. Ég læt þessi orð nægja um upplýsingarétt almennings, hann er mikið til umræðu þessa dagana, en sjónarmið hans nægja fyllilega til þess að réttlæta samþykkt frumvarpsins.

Að lokum þetta: Af framansögðu er ljóst að ábending CreditInfo í umsögn um þetta þingmál að „sanngjörn“ gjaldtaka sé edlileg stenst ekki - og ef út í það er farið, ekki heldur ósanngjörn gjaldtaka. Þá er það rangt hjá Ríkisskattstjóra sem einnig kemur fram í umsögn, að bera megi gjaldtöku fyrir aðgang að rafrænum opinberum gögnum saman við aðgangseyri að söfnum. Sýningar eru kostnaðarsamar og ef söfn taka gjald upp í eða fyrir kostnaði við uppsetningu, kynningu og umsjón með sýningum er það bæði löglegt og edlilegt. Ríkið og Ríkisskattstjóri hefur hins vegar engan kostnað af því einu að opna aðgang að gögnum sínum.