Félag um skjalastjórn, 26. janúar 2017
Fyrirlestrarsalur Þjóðskjalasafns Íslands

Íslenskur almenningur telur stjórnvöld leyna upplýsingum

→ Upplýsingagjöf og mikilvægi þeirra sem vinna við og fjalla um upplýsinga- og skjalastjórn

Jóhanna Gunnlaugsdóttir, prófessor

HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umfjöllunin í dag

- Kröfur um verklag
- Þekking og viðmið
- Könnunin
- Bakgrunnur
- Framhaldið

Upplýsinga- og skjalastjórn ⟶ upplýsingalög

Information and records management ⟶ freedom of information act

- Records Management Journal
- Information and Records Management Society Bulletin
- Information Management: An ARMA International Publication
- Informaa Quarterly: Official Bulletin of the Records Management Association of Australia

Kröfur um verklag

- Tvöfalt gildi skjalaskráningar:
  - Stuðlar að því að réttur borgaranna til upplýsinga í lýðræðisþjóðfélagi sé virtur
  - Bætir innra starf stjórnvalda
  - Skapar virðisaukandi starfsemi
- Skylt er að skjalfesta, skrá og miðla tilteknum upplýsingum
  - Kerfisbundin skjalfesting og samtímaskráning

Rannsóknarskýrsla Alþingis, 2010 (5. bindi og víðar)

- Ýmislegt fór úrskeiðis varðandi skjalahald og skráningu upplýsinga sem fóru á milli
  - mismunandi stjórnvalda
  - stjórnvalda og einkaaðila
  - íslenskra stjórnvalda og stjórnvalda annarra ríkja
- Tekið er fram í skýrslunni að mikilvægt sé að
  - viðhafa vandaðra verklag hvað varðar skráningu, aðgengi og öryggi skjala og upplýsinga
  - setja samræmdar reglur um skjalfestingu og skráningu tiltekinna upplýsinga svo sem ákvarðanir stjórnvalds
- Í skýrslunni er rætt að hagsmuna ríkisins verði ekki gætt án skilvirkrar skráningar upplýsinga og skjalastjórnar hjá Stjórnarráðinu

Rannsóknarskýrslur Alþingis 2013 og 2014

- Um Íbúðalánasjóð, 2013
- Um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna, 2014

Þekking og viðmið

- Fræðileg og hagnýt þekking á skjalamálum og upplýsingaöryggi
- Góður hugbúnaður til rafrænnar upplýsingastjórnunar
- Lagaumhverfi
- Reglur, leiðbeiningar og handbækur
- Alþjóðlegir og íslenskir staðlar
- Rannsóknarskýrslur Alþingis

Inngangur að könnun

- Send á netpanel Félagsvísindastofnunar
- Samanstendur af fólki 18 ára og eldra á landinu öllu
- Byggt á tilviljunarúrtaki úr Þjóðskrá
- Bakgrunnsþættir voru kyn, aldur, búseta, menntun, staða á vinnumarkaði, starfsstétt, tekjur, stjórnmálaskoðun og hjúskaparstaða

Framkvæmd og heimtur

Framkvæmdarmáti	Netkönnun
Upplýsingasöfnun	18. maí til 18. júlí 2016
Fjöldi í úrtaki	1500
Fjöldi svarenda	1097
Svarhlutfall	73%

Markmið könnunarinnar (1/2)

- að kanna hug þjóðarinnar til upplýsingagjafar
  - þ.e. hvort svarendur álitu að stjórnvöld leyndu mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni og opinber útgjöld
- ... teldu þau (þ.e. stjórnvöld) ástæður til þess

Markmið könnunarinnar (2/2)

- Í þessu samhengi er litið svo á að upplýsingum sé í raun leynt komi stjórnvöld þeim ekki á framfæri að eigin frumkvæði, skriflega eða munnlega, svo sem í fjölmiðlum og á Internetinu

Spurt var um

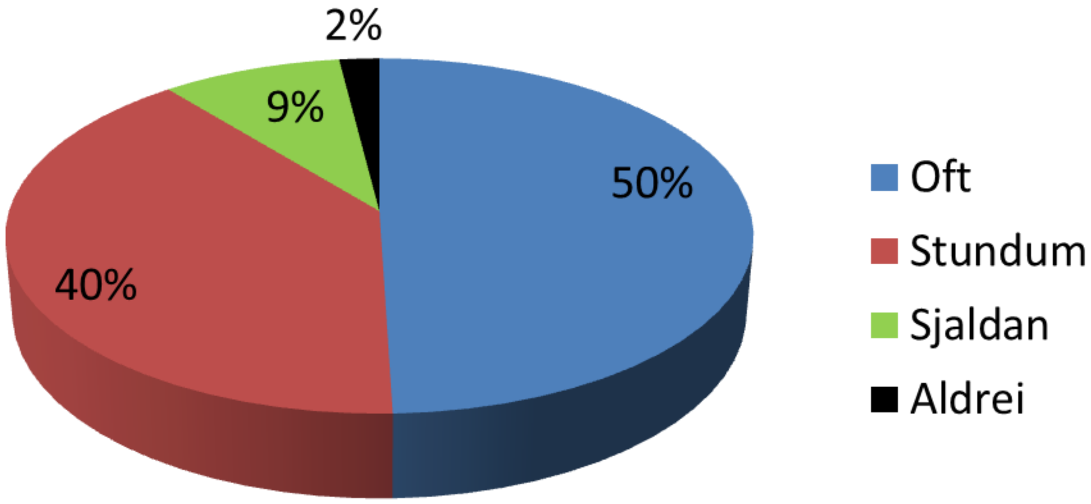
- Almannahagsmuni
  - umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál
- Opinber útgjöld, þ.e. úthlutun á almannafé
  - styrki og fjárveitingar, verksamninga til opinberra verkefna o.þ.h.

Opinberir aðilar

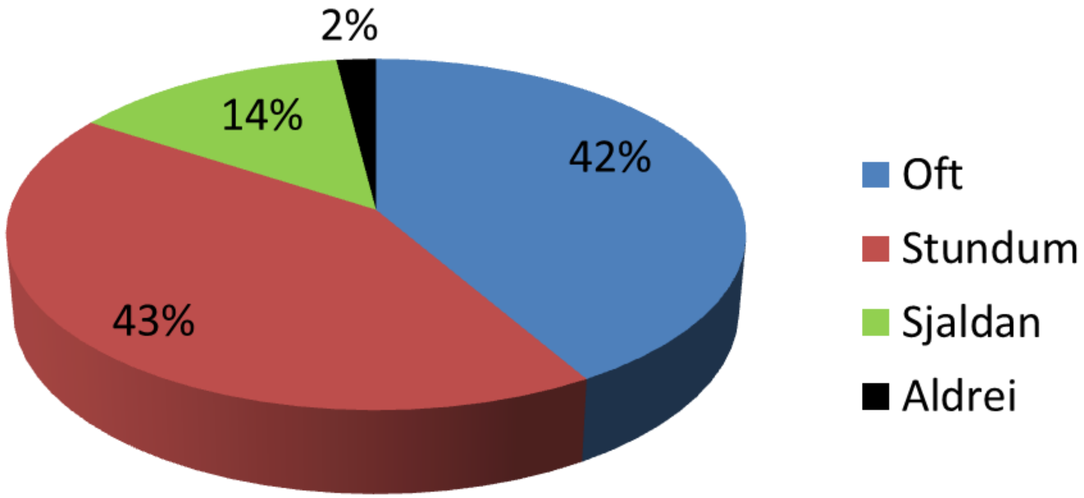
- Ríkisstjórnin
- Ráðuneytin
- Sveitarfélög og stofnanir þeirra
- Þjónustustofnanir á vegum ríkisins
- Eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins

Leynir mikilvægum upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða almannahagsmuni … sjái hún ástæðu til þess

Ríkisstjórnin 2012

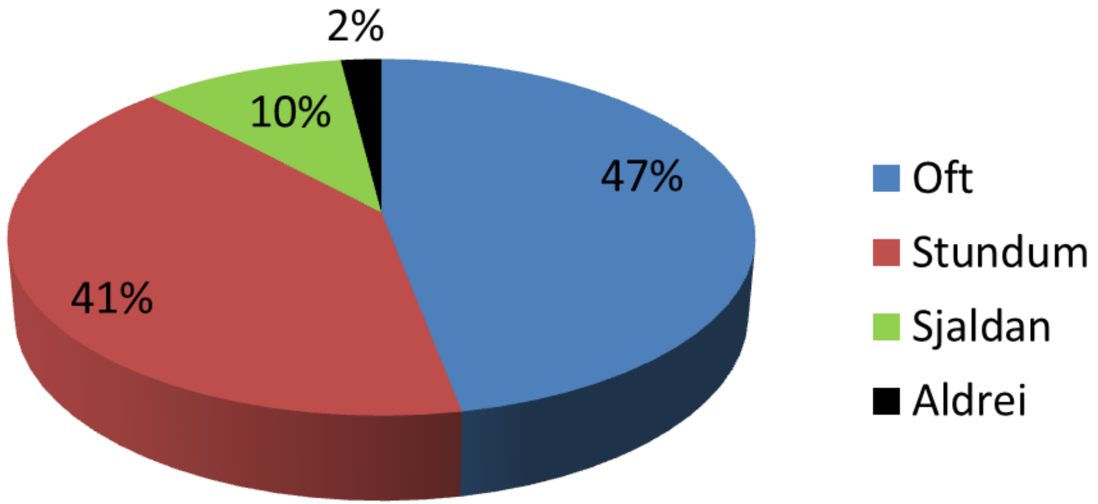


Ríkisstjórnin 2016

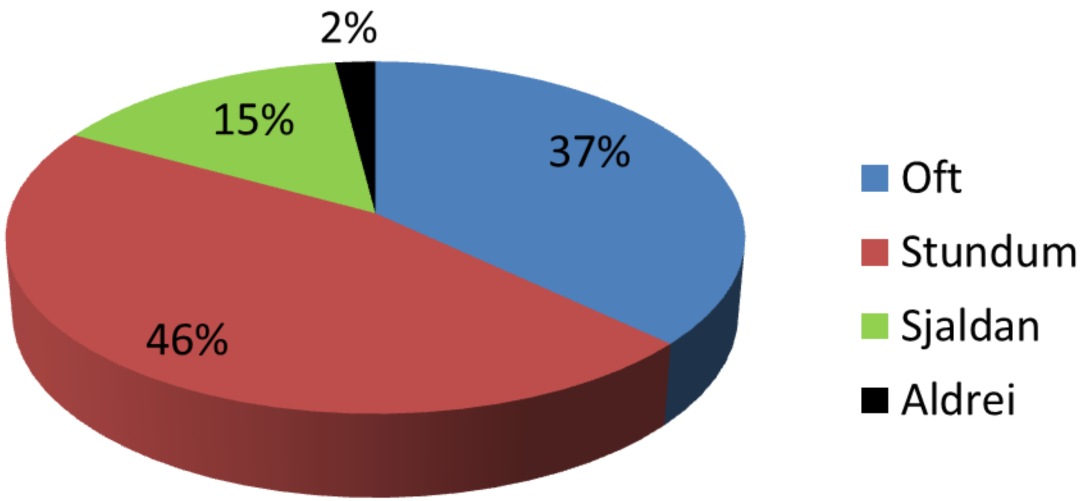


Leyna mikilvægum upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða almannahagsmuni … sjái þau ástæðu til þess

Ráðuneytin 2012

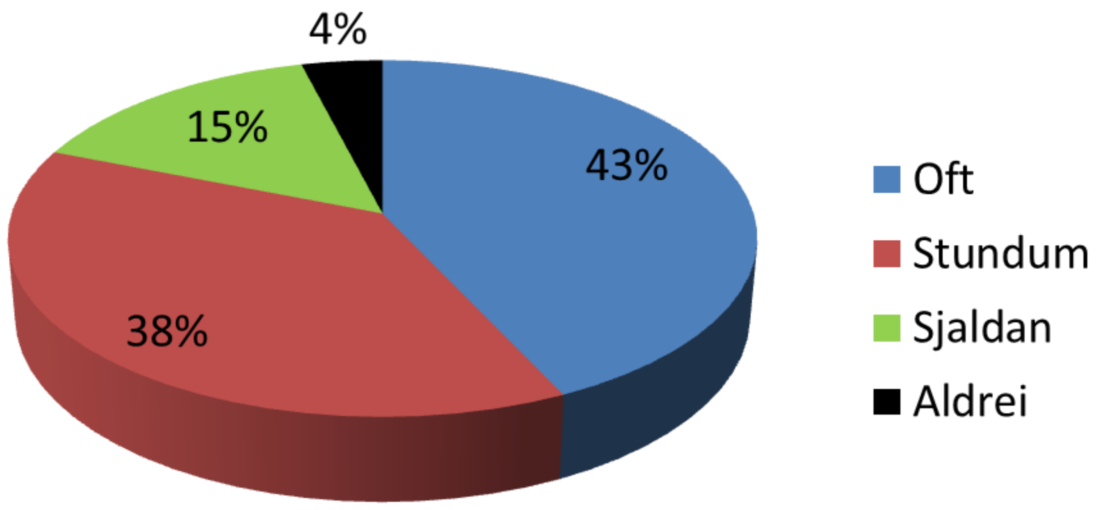


Ráðuneytin 2016

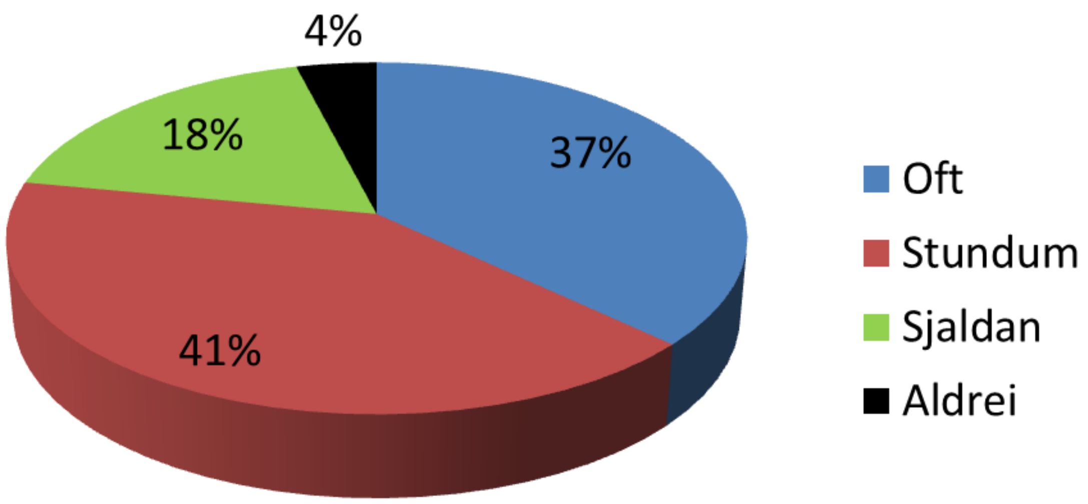


Leynir mikilvægum upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða opinber útgjöld … sjái hún ástæðu til þess

Ríkisstjórnin 2012

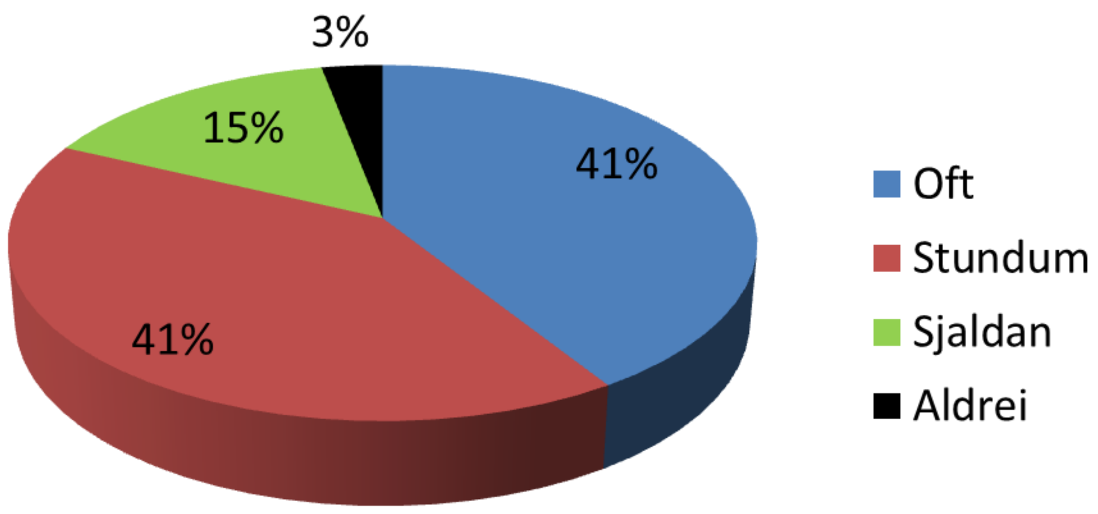


Ríkisstjórnin 2016

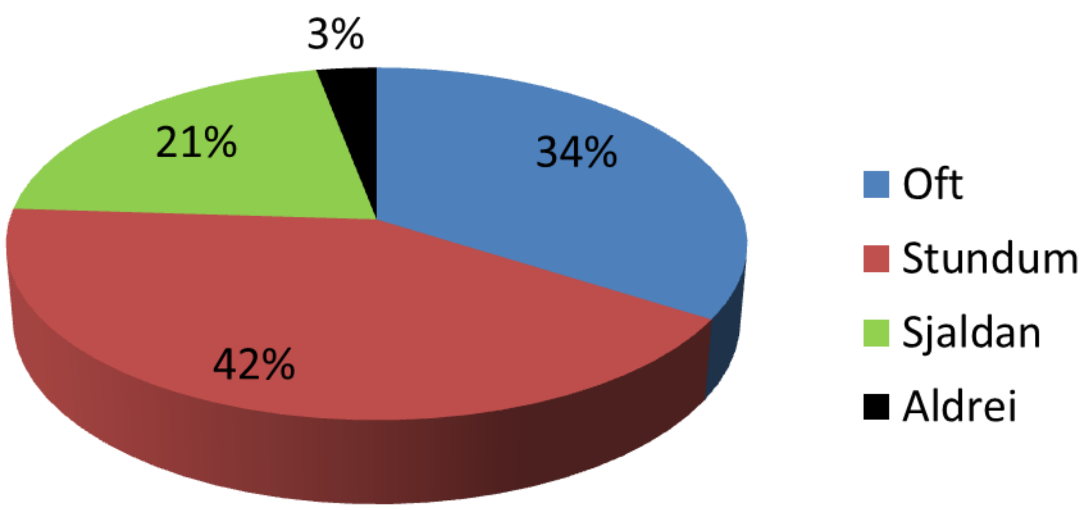


Leyna mikilvægum upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða opinber útgjöld … sjái þau ástæðu til þess

Ráðuneytin 2012



Ráðuneytin 2016



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Afstaða m.t.t. stjórnmálaskoðana:
Ríkisstjórnin, almannahagsmunir – upplýsingum leynt oft eða stundum

Stjórnmálaflokkur	2012	2016
Framsóknarflokkur	93% (57% oft 36% stundum)	72% (23% oft 49% stundum)
Sjálfstæðisflokkur	96% (59% oft 37% stundum)	62% (20% oft 42% stundum)
Samfylkingin	74% (20% oft 54% stundum)	90% (52% oft 38% stundum)
Vinstri græn	74% (18% oft 56% stundum)	91% (50% oft 41% stundum)
Píratar		91% (52% oft 39% stundum)
Viðreisn		86% (49% oft 37% stundum)
Björt framtíð*	90% (54% oft 36% stundum)	95% (27% oft 68% stundum)
*2012: Björt framtíð/Hreyfingin/Samstaða …		

Afstaða m.t.t. stjórnmálaskoðana:
Ráðuneytin, almannahagsmunir – upplýsingum leynt oft eða stundum

Stjórnmálaflokkur	2012	2016
Framsóknarflokkur	92% (51% oft 41% stundum)	74% (30% oft 44% stundum)
Sjálfstæðisflokkur	91% (54% oft 37% stundum)	67% (20% oft 47% stundum)
Samfylkingin	72% (22% oft 50% stundum)	83% (42% oft 41% stundum)
Vinstri græn	78% (24% oft 54% stundum)	90% (42% oft 48% stundum)
Píratar		90% (45% oft 45% stundum)
Viðreisn		88% (47% oft 41% stundum)
Björt framtíð*	89% (54% oft 35% stundum)	90% (12% oft 78% stundum)
*2012: Björt framtíð/Hreyfingin/Samstaða …		

Afstaða m.t.t. stjórnmálaskoðana:
Ríkisstjórnin, opinber útgjöld – upplýsingum leynt oft eða stundum

Stjórnmálaflokkur	2012	2016
Framsóknarflokkur	84% (54% oft 30% stundum)	65% (30% oft 35% stundum)
Sjálfstæðisflokkur	87% (54% oft 33% stundum)	60% (18% oft 42% stundum)
Samfylkingin	69% (17% oft 52% stundum)	83% (53% oft 30% stundum)
Vinstri græn	64% (13% oft 51% stundum)	83% (35% oft 48% stundum)
Píratar		86% (41% oft 45% stundum)
Viðreisn		77% (51% oft 26% stundum)
Björt framtíð*	83% (46% oft 37% stundum)	69% (30% oft 39% stundum)
*2012: Björt framtíð/Hreyfingin/Samstaða …		

Afstaða m.t.t. stjórnmálaskoðana:
Ráðuneytin, opinber útgjöld – upplýsingum leynt oft eða stundum

Stjórnmálaflokkur	2012	2016
Framsóknarflokkur	84% (49% oft 35% stundum)	62% (38% oft 24% stundum)
Sjálfstæðisflokkur	83% (47% oft 36% stundum)	64% (16% oft 48% stundum)
Samfylkingin	70% (22% oft 48% stundum)	73% (47% oft 26% stundum)
Vinstri græn	69% (15% oft 54% stundum)	81% (28% oft 53% stundum)
Píratar		78% (35% oft 43% stundum)
Viðreisn		86% (49% oft 37% stundum)
Björt framtíð*	82% (43% oft 39% stundum)	67% (15% oft 52% stundum)
*2012: Björt framtíð/Hreyfingin/Samstaða …		

HÁSKÓLI ÍSLANDS

Könnunin snýst ekki um …

- hvort stjórnvöld í raun leyni almenningi upplýsingum eða
- hvort skortur á upplýsingagjöf kunni að hafa verið ómeðvitaður af opinberri hálfu

Vaxandi kröfur

- Net- og samfélagsmiðlar
- Stjórnvöld upplýsi almenning
- Stjórnvöld geri það að eigin frumkvæði
- Almenningur eigi að geta gengið að tilteknum upplýsingum

Upplýsingaréttur (1/2)

- Upplýsingalög nr. 140/2012
  - Markmið laga þessara er að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja: upplýsingarétt og tjáningarfrelsi,
  - möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi,
  - aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum,
  - möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni,
  - traust almennings á stjórnsýslunni.

Upplýsingaréttur (2/2)

- Reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands (15. apríl 2016)
  - – Skráning formlegra samskipta
  - – Skráning óformlegra samskipta

Umræðan

- Ákvarðanir sem allmargir hafa skrifað um og rætt og fengið hafa víðtæka umfjöllunun í fjölmiðlunum
  1. Ákvarðanir stjórnvalda sem skiptu neytendur máli og almenningur var ekki upplýstur um í fyrstu
  2. Ákvarðanir sem kunna jafnvel að hafa haft í för með sér verulegar fjárhagslegar skuldbindingar fyrir almenning yrðu þær að veruleika
  3. Oft hefur verið látið hjá líða að taka saman og færa til bókar upplýsingar á mikilvægum fundum

Fræðin, bakgrunnur

- Rannsóknarvinnan grundvallast fræðilega á tengdum könnunum og gögnum um
  1. traust til stjórnvalda
  2. hve auðvelt stjórnvöld geri almenningi að nálgast og greina opinberar upplýsingar
  3. áhrif upplýsingalaga á upplýsingagjöf

2016: Opnar spurningar könnunarinnar

1. Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða almannahagsmuni (umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál)?
2. Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varða opinber útgjöld, þ.e. úthlutun á almannafé (styrki og fjárveitingar, verksamninga til opinberra verkefna o.þ.h.)?

- 26 þéttskrifaðar A4 blaðsíður með smáu letri

Hrunið, þið munið

- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Ástæður slælegrar upplýsingafjafar stjórnvalda: Skoðanir almenning. „*Þjóðarspegillinn. Rannsóknir í Félagsvísindum XIV* (2013).
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Gegnsæ stjórnsýsla og rétturinn til upplýsinga.“ *Tölvumál. Vefútgáfa,* 1. desember 2011.
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Government secrecy: Public attitudes toward information provided by the authorities.“ *Records Management Journal* 25/2 (2015): 197-222.
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „ISO 9001:2008-vottun. ‘Sérstaklega eftirsóknarverð eftir hrunið.'“ *Þjóðarspegillinn. Rannsóknir í félagsvísindum XII* (2011).
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Leyndarhyggja: Viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana.“ *Samtíð. Tímarit um samfélag og menningu* 1/1 (2013).

Ný grein (1/2)

- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Reasons for the poor provision of information by the government: Public opinion.“ *Records Management Journal* 26/2 (2016): 185-205.
- Greining á opnum spurningum 2012 (svör á 70 bls.)
  - Corruption – spilling
  - Poor performance by the authorities – léleg frammistaða stjórnvalda
  - Whitehall knows best (a paternalistic view by the authorities towards the public – stjórnvöld vita best (föðurlegt viðhorf þeirra gagnvart almenningi)

Ný grein (2/2)

- Viðtöl 2015
  - Einstaklingar sem þekkja vel til stefnu/stefnuleysis stjórnvalda í upplýsingamálum
  - Vinna hjá opinberum aðilum, einkaaðilum og félagssamtökum
  - Útkoman neikvæð fyrir stjórnvöld

Viðtalskönnun 2015 (1/4)

- Þrír viðmælenda nefndu frétt á *Vísi* frá 20. janúar 2015 þar sem fram kom að Ísland mældist í næst neðsta sæti þegar kom að gegnsæi og aðgengi að opinberum upplýsingum með tilliti til upplýsingalaga samkvæmt könnun frá World Wide Web Foundation. Einn þeirra sagði:
- „Það er alveg merkilegt hversu lítið hefur breyst hér eftir útkomu rannsóknarskýrslunnar. Nú er það ekki svo að menn viti ekki hvernig eigi að hegða sér varðandi gagnsæi og rekjanleika hvað varðar ákvarðanir og aðgerðir hjá því opinbera. Menn vilja loka augunum ef sérhagsmunir eru annars vegar.“

Viðtalskönnun 2015 (2/4)

- Tveir viðmælendur nefndu auk rannsóknarskýrslu Alþingis frá 2010 tvær nýrri rannsóknarskýrslur Alþingis, þ.e. um Íbúðarlánasjóð og sparisjóðina. Báðir nefndu að þar hefði komið fram að skráning upplýsinga og ritun fundargerða hefði verið ábótavant þannig að rekjanleika skorti varðandi ýmislegt sem miður fór í rekstrinum. Annar komst svo að orði:
- „Þetta er, ja, ósköp miður og auðvitað alveg óviðunandi. Ég held þó að ekki gæti mikillar bjartsýni, að þessar rannsóknarskýrslur skili okkur miklu fremur en sú fyrsta. Það virðist ekki hægt að læra af mistökum þó svo að beinlínis sé verið að setja þetta fram í dýrum skýrslum.“

Viðtalskönnun 2015 (3/4)

- Viðmælandi var þeirrar skoðunar að stjórnmálamenn væru hræddir við upplýsingalögin. Þessu til staðfestingar nefndi hann frétt í *Kjarnanum* frá 5. febrúar 2015:
- „Og forsætisráðherrann skilar þinginu svo ekki skýrslunni um framkvæmd upplýsingalaga eins og hann hafði lofað að gera í síðasta lagi á vorþingi 2015. Honum er skylt að skila skýrslum reglulega um framkvæmd laganna til þess að komast að því hvað hefur áunnist varðandi aðgengi almennings að upplýsingum.“

Viðtalskönnun 2015 (4/4)

- Viðkvæðið hjá einum viðmælanda var:
- „Margt af þessu snýst um peninga. Til dæmis varðandi virkjanir – bankarnir vilja lána, verktakarnir vilja starta verkinu sem allra fyrst, ekki er hlustað á sérfræðinga eins og jarðfræðinga og skipulagsfræðinga … og hvað fá ráðamennirnir fyrir sinn snúð, í sinn vasa? Og náttúran fær ekki að njóta vafans þó svo að á endanum skili þessar stórframkvæmdir ekki miklu.“

Aðkoma meistaranema – könnunin 2016

1. MPA-rannsókn
   – Lokaðar spurningar, megindleg greining
   – Fræðilegur bakgrunnur
   – Ritun MPA-ritgerðar
2. MPA-rannsókn
   – Opnar spurningar, eigindleg greining
   – Fræðilegur bakgrunnur
   – Ritun MPA-ritgerðar

Hvað er hægt að gera?

- Hugarfarsbreyting
- Regluleg birtingarskylda í ljósvaka- og pappírsmiðlum og á Netinu
- Breska ríkisstjórnin
  - Innihald meiri háttar opinberra verksamninga
  - Útgjöld ríkisstjórnarinnar og útgjöld sveitarstjórna sem eru umfram £500
  - Helstu atriði hvers verkefnis í Bretlandi sem nýtur styrkja frá EB sem eru umfram £25.000
  - Útlistun á öllum opinberum styrkjum
  - Og margt fleira …