

Skýrsla starfshóps um upplýsingastefnu stjórnvalda

Inngangur

Aukin áhersla hefur verið lögð á gagnsæja stjórnarhætti í vestrænum lýðræðisríkjum á síðustu árum og áratugum. Upplýsingar um starfsemi stjórnvalda eru enda lykilforsenda þess að borgarar geti tekið virkan þátt í samfélagsumræðu um opinber málefni, myndað sér skoðun á frammistöðu stjórnvalda og veitt þeim aðhald. Gagnsæir stjórnarhættir eru þar af leiðandi hornsteinn lýðræðisins.

Stefna íslenskra stjórnvalda hefur um langt skeið verið sú að auka gagnsæi og miðlun upplýsinga um starfsemi sína. Upplýsingastefnu stjórnvalda er ætlað að endurspeglar gildi opinna og vandaðrar stjórnsýslu og skilgreina megináherslur við miðlun og meðhöndlun upplýsinga.

Í upplýsingastefnu stjórnvalda eru sett fram leiðarljós, meginmarkmið og helstu áherslur stjórnvalda við miðlun upplýsinga. Stefnan á að vera leiðbeinandi fyrir öll stjórnvöld: ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands, stjórnsýslunefndir, sveitarfélög og aðrar opinberar stofnanir.

Tilurð upplýsingastefnu stjórnvalda

Á fundi ríkisstjórnarinnar þann 22. febrúar 2022 var samþykkt að setja á fót starfshóp um mótun upplýsingastefnu stjórnvalda í samræmi við ákvæði 3. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Ákvæðið kveður á um að mörkuð skuli upplýsingastefna til fimm ára í senn í samráði við almenning, Blaðamannafélag Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, skjalaverði opinberra skjalasafna og háskóla- og vísindasamfélagið. Þar eigi meðal annars að hafa að leiðarljósi að mæta þörfum lýðræðislegs samfélags fyrir vandaðar og áreiðanlegar upplýsingar.

Í starfshópinu voru skipuð:

- Áslaug Karen Jóhannsdóttir, upplýsingafulltrúi í utanríkisráðuneytinu.
- Ásthildur Valtýsdóttir, lögfræðingur í forsætisráðuneyti og ráðgjafi um upplýsingarétt almennings, formaður.
- Björn Sigurðsson, vefstjóri Umbru – þjónustumiðstöðvar Stjórnarráðsins.
- Edda Rúna Kristjánsdóttir, skjalastjóri í forsætisráðuneytinu.
- Elva Björk Sverrisdóttir, upplýsingafulltrúi í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
- Sighvatur Arnmundsson, upplýsingafulltrúi í forsætisráðuneytinu.
- Þórmundur Jónatansson, upplýsingafulltrúi í innviðaráðuneytinu.

Þá tóku Arnar Jónsson, forstöðumaður þjónustu og samskiptadeildar Mosfellsbæjar og Sigríður Björg Tómasdóttir, almannatengill Kópavogsbæjar, fullan þátt í vinnu starfshópsins, sem fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Við gerð upplýsingastefnunnar fundaði starfshópurinn með Blaðamannafélagi Íslands, markaðsstjóra Ísland.is, fjölmiðlanefnd, Þjóðskjalasafni Íslands, borgarskjalaverði, héraðsskjalaverði á Héraðsskjalasafninu á Akureyri, Félagi um skjalastjórn, skjalastjórum í Stjórnarráði Íslands, Jóhönnu Gunnlaugsdóttur, prófessor í upplýsinga-

og skjalastjórn og rafrænum samskiptum, Valgerði Önnu Jóhannsdóttur, lektor í blaða- og fréttamennsku, og Rögnu Kemp Haraldsdóttur, lektor í upplýsingafræði.

Stefnan var unnin með ýmis önnur stefnuskjöl og áætlanir stjórnvalda til hliðsjónar, svo sem málstefnu Stjórnarráðs Íslands, aðgengisstefnu fyrir opinbera vefi, efnisstefnu Ísland.is, Stafrænt Ísland - stefnu um stafræna þjónustu hins opinbera og stefnu Þjóðskjalasafns Íslands 2022-2027. Þá var litið til sambærilegrar stefnumótunar á vegum ríkis og sveitarfélaga og á Norðurlöndum.

Enn fremur var litið til upplýsingalaga nr. 140/2012 og reglugerðar um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda nr. 464/2018, laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014, laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, laga um endurnot opinberra upplýsinga nr. 45/2018, laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, stjórnsýslulaga nr. 37/1993, laga um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákmarks nr. 61/2011 og reglna um skráningu samskipta Stjórnarráði Íslands nr. 320/2016.

Efnt var til þriggja vikna opins samráðs um drög að stefnunni í samráðsgátt stjórnvalda frá 12. september til 9. október 2022 og bårust átta umsagnir. Starfshópurinn fundaði um umsagnirnar og brást við athugasemdum þeirra eftir því sem tilefni var til.

Lykilviðfangsefni upplýsingastefnunnar

Ekki hefur verið gefin út heildstæð upplýsingastefna af hálfu stjórnvalda en ýmsar umbætur í þeim sama anda hafa þó náð fram að ganga. Segja má að gildandi stefna birtist í lögum, reglum og framkvæmd og hún hefur verið að þróast í átt til aukins gagnsæis.

Kveðið er á um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda í 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Segir þar í 1. mgr. að stjórnvöld skuli veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Þá skuli stjórnvöld, skv. 2. mgr. 13. gr., vinna markvisst að því að gera skrár yfir mál, lista yfir málgögn og gögnin sjálf jafnóðum aðgengileg með rafrænum hætti. Hið sama á við um gagnagrunna og skrár. Ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands skulu birta upplýsingar úr málaskráum sínum með rafrænum hætti. Að lágmarki ber að birta skrá yfir mál sem eru til meðferðar í ráðuneyti í tilefni af innsendu eða útsendu erindi þar sem tilgreint er málsnúmer og heiti máls. Upplýsingarnar ber að birta eigi síðar en í næsta mánuði eftir að mál er stofnað. Þá er heimilt að birta lista yfir málgögn og gera gögnin sjálf aðgengileg með rafrænum hætti. Í öllum tilvikum skal þess gætt að birting gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 13. gr. í greinargerð, sem fylgdi frumvarpi að upplýsingalögum nr. 140/2012, felst stefnumótun um upplýsingarétt annars vegar í markmiðum og áætlunum um bætt aðgengi að gögnum og upplýsingum og hins vegar í að stjórnvöld nálgist upplýsingarétt almennings með víðari hætti en þannig að hann lúti einvörðungu að því að gera fyrirbyggjandi upplýsingar og gögn aðgengileg. Stjórnvöld þurfa því einnig að huga að því hvar kunni að vera glöppur í upplýsingaframboði hins opinbera, til dæmis söfnun tölfraði um starfsemi hins opinbera og árangur opinberra verkefna og þjónustu og nýtingu opinbers fjármagns. Í greinargerðinni er tekið fram að vandaðar upplýsingar af því tagi væru forsenda þess að borgarar í lýðræðissamfélagi geti tekið afstöðu til þess hvernig haldið sé á sameiginlegum hagsmunum sem eru til meðferðar í stjórnsýslunni á hverjum tíma. Upplýsingagjöf af þessu tagi er mikilvægur liður í að efla og auka samfélagsumræðu um ýmis málefni með þátttöku almennings og félagasamtaka þeirra á grundvelli vandaðra upplýsinga.

Samkvæmt skipunarbréfi starfshópsins skal upplýsingastefna stjórnvalda hafa að markmiði að:

- a. mæta þörfum lýðræðislegs samfélags fyrir vandaðar og áreiðanlegar upplýsingar,
- b. tryggja gagnsæi í störfum stjórnvalda,
- c. auka aðgengi almennings að upplýsingum um starfsemi stjórnsýslunnar,

- d. auka möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni,
- e. stuðla að auknu aðhaldi fjölmiðla og almennings með störfum stjórnsýslunnar,
- f. efla traust almennings á áreiðanleika upplýsingagjafar stjórnvalda.

Tillaga um næstu skref

Starfshópurinn leggur til að stjórnvöld setji sér aðgerðaáætlun með tímasettum markmiðum um upplýsingamiðlun á grunni upplýsingastefnu stjórnvalda, eða eigin sértækari upplýsingastefnu, þar sem það á við. Einnig leggur starfshópurinn til að á fimm ára gildistíma upplýsingastefnu stjórnvalda verði virkt samtal og samráð um upplýsingamiðlun stjórnvalda. Fræðsla verði aukin, bæði til stjórnvalda og almennings.