

Gegnsæ stjórnsýsla og rétturinn til upplýsinga

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 hefur gætt sívaxandi kröfu um gegnsæi og rekjanleika í opinberri stjórnsýslu og starfsemi fyrirtækja. Forsenda þess er bættur aðgangur að upplýsingum.

Tilgangur greinarinnar er að vekja athygli á réttinum til upplýsinga og staðreyndum sem tengjast starfsháttum í upplýsinga- og skjalastjórn. Greinin skiptist í fimm kafla. Í upphafi er gerð grein fyrir alþjóðlegum degi um frjálst aðgengi að upplýsingum – *The International Right to Know Day*. Þá er rætt um upplýsinga- og skjalahald í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (RNA-skýrslunni) og síðan greint frá þekkingu og viðmiðum sem nýta má til þess að bæta miður gott ástand. Tekin eru dæmi um ábyrgðarleysi eða vangá varðandi skjalahald og loks talin upp nokkur nýmæli hjá bresku ríkisstjórninni sem ætlað er auka gagnsæi innar bresku stjórnsýslunnar.

Alþjóðlegur dagur um frjálst aðgengi að upplýsingum

Upplýsingalög (*Freedom of Information Act*) hafa tekið gildi í mörgum löndum. Þar er m.a. fjallað um rétt borgaranna til aðgengis að upplýsingum sem liggja hjá stjórnvöldum, þó með vissum takmörkunum sem varða einka- og almannahag.

Með skírskotun til upplýsingalaga var umræddur dagur stofnaður. Fjölmargir einstaklingar, félög, samtök og stofnanir eru meðlimir í samtökunum *The Freedom of Information Advocates Network (FOIANet)* sem eiga hugmyndina að deginum. Hlutverk samtakanna er að leggja áherslu á að réttur hins almenna borgara til þess að hafa frjálst aðgengi að upplýsingum sé virtur, rétt hans til þess að fá að vita hvernig lýðræðislega kjörnir fulltrúar nota vald sitt og hvernig fé skattborgaranna er varið. Deginum er ætlað að minna á opna og gegnsæja stjórnsýslu. Formælendur hans vilja að þjóðfélögin séu opin og lýðræðisleg og þeim stýrt í umboði almennings og með þátttöku hans.

Athyglisvert er að skoða lista yfir meðlimi samtakanna. Á honum eru áberandi lönd í Austur-Evrópu og Suður-Ameríku þar sem lýðræði hefur verið takmarkað og stjórnvöld hafa haldið upplýsingum frá almenningi. Þar er einnig fjöldi félaga í Bandaríkjunum þar sem sterk hefð er fyrir því að standa vörð um mannréttindi, m.a. réttinn til upplýsinga er varða almenning. Samtökin eru með heimasíðu, foiaadvocates.net, og hægt er að gerast aðili að þeim. Dagurinn var haldinn hérlendis í fyrsta skipti 28. september 2011 á ráðstefnu sem Ský, Háskóli Íslands og Þjóðskrá Íslands stóðu fyrir á Hótel Hilton Nordica. Ráðstefnan hlaut heitið *Rétturinn til að vita*.

Íslendingar hafa talið sig búa við ríka lýðræðishefð og löngum tekið það sem sjálfsgaðan hlut að verklag við skjalfestingu og meðhöndlun upplýsinga væri viðunandi. Í ljós hefur komið að svo er ekki þrátt fyrir tiltölulega skýrt lagaumhverfi varðandi upplýsingar og aðgengi að þeim.

RNA-skýrslan

Samkvæmt lögum er stjórnvöldum og embættismönnum skylt að skjalfesta, skrá og miðla tilteknum upplýsingum, skjalfestum jafnt sem munnlegum. Í RNA-skýrslunni er víða bent á sitthvað sem úrskaiðis hefur farið í stjórnsýslunni varðandi rekjanleika upplýsinga, skráningu þeirra og skjalfestingu. Þar segir m.a. að við rannsókn á gögnum í innra starfi ríkisstjórnarinnar svo og gögnum Stjórnarráðs Íslands, sem urðu til á árunum 2007 og 2008, hafi komið í ljós að samræmt verklag hafi ekki verið fyrir hendi varðandi skráningu upplýsinga. Þá er átt við

upplýsingar sem fóru á milli stjórnvalda innbyrðis, stjórnvalda og einkaaðila svo og um samskipti við stjórnvöld annarra ríkja.

Í RNA-skýrslunni er hnykkt á mikilvægi þess að miklu skipti í framtíðinni að hugað verði mun betur en verið hefur að skráningar-, aðgengis- og öryggismálum hvað upplýsingar og skjöl varðar. Nefndin telur beinlínis brýnt að samdar verði samræmdar reglur um skráningu viðeigandi upplýsinga, svo sem varðandi stjórnvaldsákvarðanir, enda verði hagsmuna ríkisins ekki gætt á viðunandi hátt án skipulegrar skráningar upplýsinga og upplýsingastjórnunar hjá Stjórnarráði Íslands (rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, kafli 16.1.2.7).

Þekking og viðmið

Vera kann að meginástæður þess að skjalfesting og skráning upplýsinga hefur brugðist séu skortur á öguðum vinnubrögðum og samræmdum skjalavistunarkerfum. Þó er víst að bæði fræðileg og hagnýt þekking á þessu sviði er æði útbreidd hérlandis. Mikið er til af góðum hugbúnaði til rafrænnar skjalastjórnar og vitað er hvernig innleiða á slík kerfi. Ekki vantar heldur viðmiðin. Auk RNA-skýrslunnar er að finna:

- Talsvert af lögum sem taka til skjala og upplýsinga m.a. hvað varðar skráningu, afgreiðslu mála, miðlun og upplýsingaskyldu. Hér má nefna lög um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985, stjórnvísulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996 og lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.
- Reglur og leiðbeiningar en Þjóðskjalasafn Íslands hefur gefið út fjölda handbóka fyrir opinberar stofnanir sem nálagst má á heimasíðu safnsins, skjalasafn.is.
- Alþjóðlega staðla sem hægt er að nota til þess að stuðla að vönduðu verklagi varðandi skjalahald og rekjanleika svo sem ISO 15489 um upplýsingar, skjalfestingu og skjalastjórn (Staðlaráð Íslands, 2005), ISO 9001 um gæðastjórnun (Staðlaráð Íslands, 2008) og ISO 27001 um stjórnkerfi upplýsingaöryggis (Staðlaráð Íslands, 2006).
- Í frumvarpi Stjórnlagaráðs, kaflanum um mannréttindi og náttúru, þar sem lögð er áhersla á upplýsingarétt. Þar er reynt að herða á frumkvæðisskyldu ríkisins við söfnun, birtingu og miðlun upplýsinga (Stjórnlagaráð, 2011).
- Í lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, 10. og 11. grein en þar er fjallað um formfestu við ritun fundargerða ráðherraefnda og að skjalfesta eigi formleg samskipti og fundi milli ráðuneyta sem og við aðila utan þeirra.

Ábyrgðarleysi eða vangá

Þó svo að þekking og viðmið séu til staðar hefur því miður sýnt sig að mikilvægar ákvarðanir opinberra aðila hafa ekki alltaf verið skjalfestar sem skyldi. Þá er átt við hverjir tóku tilteknar ákvarðanir og hvenær ef til vill af ótta við að upplýsingar um þær verði gerðar opinberar á grundvelli upplýsingalaga. Sé svo eru upplýsingalögin farin að hafa þveröfuga verkan.

Því er iðulega slegið upp í fjölmiðlum að stjórnvöld haldi upplýsingum frá almenningi, alveg, eða í óeðlilega langan tíma þó svo að blaðamenn, söguritarar og almenningur hafi ítrekað leitað eftir þeim. Í þessu sambandi má nefna upplýsingar um eignarhald, sölu á fyrirtækjum og eignum í almannaeigu og ráðstafanir á almannafé.

Þrátt fyrir regluverkið um bankana og eignarhald á þeim liggja upplýsingar um eignarhaldið á tveimur stærstu bönkunum ekki á lausu. Virtur endurskoðandi hefur gagnrýnt að ógegnsæi gæti í framsetningu á ársreikningum þeirra (Stefán Svavarsson, 2011). Hrókeringar með sparisjóðina Byr og Keflavíkur vekja margar spurningar sem enn er ósvarað. Lögmæti fjárráðstafana vegna VBS fjárfestingarbanka, Sögu Capital og Sjóváar eru sömuleiðis opinberlega véfengdar án þess að gerendur gefi fullnægjandi skýringar (Guðlaugur Þór Þórðarson, 2011).

Þá verður að játast að svo virðist sem jafnvel æðstu embættismenn og ríkisstjórnendur geri ekki alltaf greinarmun á einkaskjölum og skjölum sem tilheyra stjórnarsýslunni. Þetta á einkum við um skjöl í formi minnisblaða og tölvupósts. Taka má sem dæmi minnisblað þáverandi seðlabankastjóra, sem á að hafa tengst viðvörunum nefndum í samtali hans og fyrrverandi forsætisráðherra, varðandi yfirvofandi hrun bankakerfisins. Reynt var, á grundvelli upplýsingalaga, að fá afrit af minnisblaðinu sem Seðlabanki Íslands hafnaði með þeim rökstuðningi að um væri að ræða „persónulegt minnisblað formanns bankastjórnar“ sem væri í „vörslu hans sjálfs“. Spurningin er hvernig skjal, sem efnislega varðar grundvallarþátt í starfsemi Seðlabankans, geti talist „persónulegt“ (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2009). Annað dæmi varðar tölvupóst fjármálaráðherra, sem hann taldi vera „einkapóst“ sinn, en efni hans varðaði greiðslur af opinberu fé, 30.000.000 króna, til meðferðarheimilisins Árbótar í Þingeyjarsýslu við lokun heimilisins 2010 (Stígur Helgason og Trausti Hafliðason, 2010).

Fyrrgreindir einstaklingar eru ekki einir um að gera ekki greinarmun á einkaskjölum og opinberum skjölum. Staðreyndin er sú að stundum hafa skörð myndast í skjalasöfnum þegar embættismenn hafa tekið með sér mikilvæg skjöl er varða starfsemi, t.d. við starfslok, sem þeir álíta persónuleg en ekki eign viðkomandi stofnunar eða stjórnvalds. Þess var ég vör í starfi mínu sem ráðgjafi til 20 ára.

Atriði sem þessi eiga ekki að líðast og nauðsynlegt er að hátt settir embættismenn og æðstu stjórnendur geri sér grein fyrir því að endanleg ábyrgð á stjórnun og meðhöndlun upplýsinga og skjala liggur hjá þeim. Þeir standa sig ekki alltaf sem skyldi og víða ríkir agaleysi hvað formlega skjalfestingu og upplýsingastjórnun varðar. Þessir einstaklingar ættu að gera sér grein fyrir þýðingu þessa stjórnunarþáttar í rekstrinum. Hjá þeim mörgum þarf að verða alger hugarfarsbreyting. Þeir þurfa líka að hvetja starfsfólk til þess að vanda sig og ástunda sjálfir þau vinnubrögð sem ætlast er til að séu viðhöfð varðandi skjalahaldið. Hitt er svo annað mál að víða er vel hugað að skjalahaldi og fyrirmyndarástand helst oftast í hendur við áhuga og ábyrgð æðstu stjórnenda.

Samkvæmt lögum ætti að vera ljóst hvað ber að gera og hver á að gera hvað. Það hefur hins vegar ekki verið farið að lögunum að öllu leyti. Upplýsingalög og lög um Þjóðskjalasafn Íslands eru í endurskoðun. Reyndar sýnist sitt hverjum við skoðun á frumvörpunum hvað aðgengi að upplýsingum varðar en sú umfjöllun rúmast ekki innan þessarar greinar. Þó má spyrja hverju endurskoðuð og jafnvel endurbætt lög skili eigi sér ekki stað hugarfarsbreyting varðandi meðhöndlun upplýsinga og vilja til þess að fylgja settum lögum.

Aðgerðir bresku ríkisstjórnarinnar

Breski forsætisráðherrann, David Cameron, hefur sagt að hann vilji svipta leyndarhulunni af starfi hins opinbera og innleiða gegnsæi eins og frekast er unnt til þess að auðvelda borgurinum að

fylgjast með starfi yfirvalda. Breska ríkisstjórnin telur að aukið gegnsæi muni endurvinnna traust almennings á stjórnvöldum sem hefur farið dvínandi að undanfögnu (Hasan, 2010).

Í þeim hluta samstarfssamnings bresku ríkisstjórnarinnar, sem fjallar um störf hennar, er að finna nokkrar tillögur um að birta opinberlega upplýsingar frá stjórnvöldum á Netinu reglulega. Sem dæmi um birtingarskyldu má nefna gögn um meiri háttar opinbera verksamninga; útgjöld ríkisstjórnarinnar og sveitarstjórna sem eru umfram GBP 500; verkefni, sem njóta styrkja frá Evrópusambandinu, sem eru umfram GBP 25.000 og alla opinbera styrki. Dæmi um fleiri tillögur sem fela í sér skyldu til birtingar á Netinu eru:

- Tölulegar upplýsingar um afbrot.
- Upplýsingar um frammistöðu þeirra aðila sem veita heilbrigðisþjónustu.
- Upplýsingar um frammistöðu fræðslustofnana og um eldri próf.
- Upplýsingar um kostnað við mismunandi greinar á háskólastigi, tekjur þeirra sem hafa útskrifast og hversu ánægðir þeir voru með námið.
- „Serious Case Review“ frá bæjarstjórnnum sem eiga þó að njóta nafnleyndar.
- Fundargerðir bæjar- og sveitarstjórna og þjónustu á þeirra vegum ásamt gögnum um frammistöðu.

Sé birtingarskyldunni framfylgt þýðir það að almenningur þarf ekki lengur að treysta á aðra um að fá upplýsingar sem ber að láta í té samkvæmt upplýsingalögum. Hið opinbera mun sjálft hafa frumkvæði að birtingu þessara upplýsinga (Coalition, 2010).

Hér á landi hafa margir opinberir aðilar ríkis og sveitarfélaga birt upplýsingar á Netinu borgurinum til hagsbóta. Það eru þó yfirleitt ekki upplýsingar af því tagi sem nefndar eru í upptalningunni hér að framan. Opinberun upplýsinga um opinber útgjöld og fjárveitingar er vís leið til þes að vinna gegn spillingu og auka gegnsæi. Íslendingar gætu tekið Breti sér til fyrirmyndar í þessum efnum. Hægt væri að skilgreina, með hliðsjón af íslensku lagaumhverfi, hvaða upplýsingar mættu og ættu að vera aðgengilegar almenningi. Stjórnvöld gætu síðan markað stefnu um birtingarskyldu og haft frumkvæði að því hvar og hvenær þessar upplýsingar bæri að birta.



Dr. Jóhanna Gunnlaugsdóttir prófessor í upplýsinga- og skjalastjórn við Háskóla Íslands.

Tölvumál – vefútgáfa – 1. desember 2011

Heimildir

- Coalition. (2010). *Our programme for government: Freedom, fairness, responsibility*. London: Cabinet Office.
- Guðlaugur Þór Þórðarson. (2011). Mun Steingrímur J. draga Steingrím J. fyrir landsdóm vegna Byrs og SpKef? *Morgunblaðið*, 21. september.
- Hasan, I. (2010). Information Law: The future. *Information and Records Management Society Bulletin*, 158, 21-23.
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2009). Minnisblöð embættismanna. *Fréttablaðið*, 23. mars.
- Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga*, nr. 77/2000.
- Lög um Stjórnarráð Íslands*, nr. 115/2011.
- Lög um Þjóðskjalasafn Íslands*, nr. 66/1985.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. 5. bindi. Reykjavík: Höfundur.
- Staðlaráð Íslands. (2008). *ÍST ISO 9001:2008: Gæðastjórnunarkerfi – kröfur* (4. útgáfa). Reykjavík: Höfundur.
- Staðlaráð Íslands. (2005). *ÍST ISO 15489-1:2001: Upplýsingar og skjalfesting – skjalastjórn: 1. hluti: Almenn atriði*. Reykjavík: Höfundur.
- Staðlaráð Íslands. (2006). *ÍST ISO/IEC 27001:2005: Upplýsingatækni – öryggisatækni – stjórnkerfi upplýsingaöryggis – kröfur*. Reykjavík: Höfundur.
- Stefán Svavarsson. (2011). Uppgjör bankanna. *Morgunblaðið*, 19. september.
- Stígur Helgason og Trausti Hafliðason. (2010). Upphæðin hvergi útskýrð. *Fréttablaðið*, 23. nóvember.
- Stjórnlagaráð. (2011). *Þjóð til þings: Frumvarp til stjórnskipunarlags*. Reykjavík: Höfundur.
- Stjórnsýslulög*, nr. 37/1993.
- Upplýsingalög*, nr. 50/1996.