Leyndarhyggja: viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana

Jóhanna Gunnlaugsdóttir

Ágrip: Markmið greinarinnar er að kynna niðurstöður íslenskrar rannsóknar um það hvort þátttakendur hennar teldu að stjórnvöld leyndu mikilvægum upplýsingum um almannahagsmuni annars vegar og opinber útgjöld hins vegar sæju þau ástæður til þess. Sú tilgáta sem lagt var upp með í ljósi þjóðfélagsumræðunar var að almenningur teldi að upplýsingum væri leynt að einhverju marki eða þeim ekki komið meðvitað á framfæri af hálfu stjórnvalda. Spurningalisti var sendur tilviljunarúrtaki úr þjóðskrá í mars 2012 og var svarhlutfall 66,9%. Könnunin grundvallaðist fræðilega á tengdum könnunum og gögnum um traust til stjórnvalda og áhrif upplýsingalaga á upplýsingagjöf. Helstu niðurstöður könnunarinnar voru að meginþorri svarenda taldi að upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni væri leynt oft eða stundum. Einungis 2-3% svarenda töldu að það gerðist aldrei. Meginhluti svarenda taldi að upplýsingum sem vörðuðu opinber útgjöld væri leynt oft eða stundum. Aðeins 3-5% svarenda töldu að það gerðist aldrei.

Abstract: Almost two thousand Icelanders were asked whether they believed that public authorities in Iceland concealed important information (either about matters of public interest or about public expenditures) if they saw reason to do so. In light of recent public debates in Iceland, the hypothesis was that the general opinion would be that the authorities do, at times, either conceal information or intentionally fail to disseminate it. The survey questionnaire was sent in March 2012 to a random sample selected from the National Registry. The response rate was 66.9%. The survey was modeled on other data and surveys that have explored trust towards public authorities and the influence of freedom-of-information acts on government information practices. The survey found that a great majority of respondents believed that information of general public interest was often or sometimes kept secret. Only 2-3% of respondents believed that this never happened. Most respondents believed, as well, that information about public expenditures was often or sometimes kept secret. Only 3-5% of those surveyed were of the opinion that this never happened.

Citation/Tilvísun: Jóhanna Gunnlaugsdóttir, "Leyndarhyggja: viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana," *Samtíð* 1 (2013), 3.
<http://dx.doi.org/10.12742/samtid.2013.3>

Received/Mótttekið: 2012-12-06. **Accepted/Samþykkt:** 2013-05-16. **Published/Birt:** 2013-10-10.

© 2013 Author/Höfundur. This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution License, version 3.0 / Greinin er birt í opnum aðgangi undir CC-BY 3.0 leyfi (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>)

1. Inngangur

Upplýsingalög eru veigamikil áskorun fyrir stjórnvöld um að skapa umhverfi fyrir aukið gegnsæi. En, leiðir löggjöfin til aukins trausts almenninga um rekjanleika og upplýsingagjöf? Í greininni verður meðal annars leitast við að svara þeirri spurningu. Upplýsingagjöf er mikilvægur þáttur í starfsemi hins opinbera og bæði lagasetning og þjóðfélagsumræða hefur snúist um að auka aðgengi að upplýsingum sem eiga erindi til almenninga. Kröfur um að stjórnvöld upplýsi almenning að eigin frumkvæði hafa farið vaxandi og í auknum mæli er litið svo á að almenningur eigi að geta gengið að tilteknum upplýsingum án þess að þurfa að biðja um þær sérstaklega, meðal annars með ákveðnum skilyrðum, eða leita þeirra í óaðgengilegum gagnabrunnum.

Markmið könnunarinnar sem hér er kynnt var að skoða viðhorf almenninga til upplýsingagjafar stjórnvalda og gegnsæis um tiltekna málaflokka, það er hvort hann teldi upplýsingunum leynt. 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. Hvort stjórnvöld í raun leyni almenning upplýsingum eða hvort skortur á upplýsingagjöf kunni að hafa verið ómeðvitaður af opinberri hálfu er aftur á móti utan ramma þessarar rannsóknar. Tilgátan sem lagt var upp með var að almenningur teldi að upplýsingum hjá hinu opinbera væri leynt að einhverju leyti.

Rannsóknarspurningarnar snérust um hvort svarendur teldu stjórnvöld og aðra opinbera aðila leyna mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni annars vegar og opinber útgjöld hins vegar, teldu þau (þ.e. stjórnvöld) ástæður til þess. Þetta viðfangsefni hefur lítið verið tekið til skoðunar hérlandis en stuðst var við tengdar rannsóknir, upplýsingar og gögn um traust til stjórnvalda, gegnsæi og áhrif upplýsingalaga á upplýsingagjöf.

Í upphafi greinarinnar er fjallað um fræðilegan bakgrunn viðfangsefnisins og því næst gerð grein fyrir gagnasöfnun og aðferðafræði. Niðurstöðum eru gerð skil í tveimur köflum. Umfjöllun þess fyrri lýtur að því hvort svarendur teldu að stjórnvöld leyndu almenning mikilvægum upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni, það er umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál. Sá síðari fjallar á sama hátt um upplýsingar um opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé (styrki og fjárveitingar, verksamninga til opinberra verkefna o.þ.h.). Að síðustu er samantekt og umræður um rannsóknina.

2. Bakgrunnur

Viðfangsefni þessarar rannsóknar virðist lítið hafa verið skoðað áður með svipuðum hætti. Hins vegar hefur (1) traust til ríkisstjórna og annarra stjórnvalda með tilliti til

gegnsæis og upplýsingagjafar og (2) áhrif upplýsingalaga á gegnsæi, upplýsingagjöf, traust til stjórnvalda, starf þeirra og áreiðanleika talsvert verið rannsakað. Líta má á þessa rannsókn sem raunhæft framhald af þeim rannsóknum. Rannsóknir um traust og upplýsingalög kallast á við viðfangsefni þessarar rannsóknar og þess vegna þótti áhugavert að skoða rannsóknir og heimildir um það efni til samanburðar. Fræðimenn hafa haldið því fram að gegnsæi og bætt upplýsingagjöf feli í sér aukið traust. Þá telja ýmsir að upplýsingar séu ein grunnstoða lýðræðis (Relly og Sabharwal, 2009) og forsendur gegnsæis sé að finna í upplýsingalögum (Grimmelikhuijsen, 2011).

2.1. Traust til stjórnvalda

Upplýsingagjöf til almennings er mikilvægur þáttur í starfsemi stjórnvalda. Ríkisstjórnir láta vantraust sig miklu skipta þar sem gagnkvæmt traust milli ríkisstjórnar og borgaranna er talið nauðsynlegt til þess að þjóðfélagið þrífist og forsenda þess að ríkisstjórnin nái árangri (Levi og Stoker, 2000). Ýmsir fræðimenn halda því fram að bætt upplýsingagjöf og gegnsæi auki traust borgaranna (Piotrowski, 2007; Rawlins, 2007), gegnsæið í sjálfu sér auki traustið (Worthy, 2010), það leiði til opnari stjórnsýslu (Hood, 2006; Norris, 2001) og auki þekkingu og skilning almennings á ríkisstjórninni (Cook, 2010). Samkvæmt Kjær (2004) stuðlar aukin og bætt upplýsingagjöf að auknu lýðræði, betri frammistöðu og áreiðanlegri stjórnun hjá hinu opinbera.

Allt frá 7. áratug síðustu aldar hefur traust almennings til ríkisstjórna farið dvínandi samfara neikvæðari umfjöllun fjölmiðla í þeirra garð (Bok, 2001). Því hefur verið haldið fram að traustið megi bæta með tíðari og skilvirkari upplýsingagjöf um frammistöðu. Bætt upplýsingagjöf sé mikilvæg samskiptum ríkisstjórnar og borgaranna sem hún þjónar svo og fjölmiðlanna sem hún reiðir sig á að flytji upplýsingarnar til almennings (Berman, 1997; Fairbanks, Plowman og Rawlins, 2007).

Stjórnvöld þurfa sem dæmi að veita upplýsingar um ný lög, reglugerðir og lagabreytingar, málefni sem varða almannaheill og alþjóðasamskipti á skjótan og skilvirkan hátt. Upplýsingagjöf stjórnvalda, öndvert við upplýsingagjöf flestra einkafyrirtækja, varðar oft mál upp á líf og dauða eins og við náttúruhamfarir og málefni sem hafa bein áhrif á hag borgaranna, svo sem skatta, kosningar og ýmsar stefnuyfirlýsingar (Liu, Horsley og Yang, 2012). Rökræðan um upplýsingalög og traust er mikilvæg þar sem því er haldið fram í viðtekinni pólitískri umræðu að traust til stjórnvalda hafi farið dvínandi í Vestur-Evrópu og öðrum þróuðum lýðræðisríkjum frá því í lok 7. og byrjun 8. áratugar síðustu aldar. Það hafi orsakað ýmiss konar þjóðfélagsbreytingar (sjá t.d. Dalton, 2005; Hetherington, 2005). Stjórnmálamenn virðast þeirrar skoðunar að auka þurfi traust og upplýsingalögum var ætlað að vera lausn á því. Það byggðist á þeirri

rökrænu hugmynd að með auknu gegnsæi og heiðarleika yxi einnig traustið (Worthy, 2010).

Þótt fjölmargir fræðimenn telji aukna upplýsingagjöf og gegnsæi stuðla að frekara trausti til ríkisstjórna er talsverður ágreiningur hvað þetta varðar. Ýmsir fræðimenn álíta að aukið gegnsæi kunni að leiða til þess að pólitísk hneykslismál, blekkingar og mistök séu gerð opinber sem hafi þá í för með sér áskanir í garð stjórnvalda (Roberts, 2005; Worthy, 2010) og um leið vantraust á þeim. Þegar almenningur fái tækifæri til þess að skyggjast bak við tjöldin komi iðulega í ljós að ákvarðanir séu ekki eins skynsamlegar og ætla mætti við fyrstu sýn. Aukin upplýsingagjöf gæti leitt í ljós vangetu stjórnvalda til þess að leysa ýmis viðfangsefni og þannig dregið úr trausti (Cook, 2010). Aukinni upplýsingagjöf og gegnsæi fylgir mikið magn upplýsinga sem þó leiðir ekki endilega til aukins trausts. Internetið gerir mögulegt að veita aðgang að gríðarlegu magni upplýsinga, meðal annars um ákvarðanir ríkisstjórna, stefnur og frammistöðu (Curtin og Meijer, 2006), sem leiðir oft til ofgnóttar (*information overload*) (Margetts, 2006) og misvísandi skilaboða (O'Neill, 2002). Þetta kynni vissulega að leiða af sér ýmiss konar spuna (*spin*) svo sem jákvæðar túlkanir á málefnum og gerðum, birtingu óviðkomandi upplýsinga eða hreinlega ósannindi (Gaber, 2000; Snell, 2002).

Í könnun Pew Research Center á viðhorfum almennings í Bandaríkjunum til ríkisstjórnarinnar kom í ljós að traust borgaranna til hennar féll niður í 17% árið 1994 og aftur í það hlutfall árið 2008. Þetta er lægsta hlutfall sem sést hefur frá því að slík tölfræði var fyrst birt árið 1958. Hlutfall þeirra sem það ár treystu ríkisstjórninni nær alltaf (*most of the time*) var 35% en var hæst 1964 eða 77% (Pew Research Center for the People and the Press, 2010).

Í netkönnun Capacent, sem fram fór 15.-22. febrúar 2012, var almenningur spurður um traust sitt til 15 stofnana samfélagsins. Úrtaksstærð var 1.393 einstaklingar á aldrinum 18 ára og eldri af öllu landinu, valdir af handahófi. Svarhlutfall var 62%. Í niðurstöðunum kom fram að 10% Íslendinga báru mikið traust til Alþingis eins og sjá má á mynd 1.

Til eru samfelldar upplýsingar um traust til Alþingis hér á landi frá árinu 1995. Þær sýna að í júní 1995 báru 50% Íslendinga mikið traust til Alþingis, 42% í febrúar 2008 en í febrúar 2009 báru einungis 13% þeirra mikið traust til Alþingis. Traustið hefur farið minnkandi og var komið niður í 10% í febrúar árið 2012 sem fyrr segir.

Í könnuninni frá í febrúar 2012 báru 15% Íslendinga mikið traust til borgarstjórnar Reykjavíkur eins og mynd 1 sýnir. Upplýsingar um traust til borgarstjórnar eru til frá 2008. Í febrúar það ár báru 9% mikið traust til hennar, 22% í sama mánuði 2010 og 16% í þeim mánuði 2011 (Capacent, 2012).

Mynd 1. Traust Íslendinga til Alþingis, 1995-2012, og til borgarstjórnar Reykjavíkur, 2008-2012 (Capacent, 2012).

2.2. Upplýsingalög

Upplýsingalög (*Freedom of Information Acts*) hafa verið sett í 80-90 löndum og fleiri lönd vinna að slíkri löggjöf (Vleugels, 2011). Svíar eiga heiðurinn af elstu lögum þar sem kveðið er á um rétt almennings til þess að fá aðgang að skjölum í fórum hins opin-bera, það er lög frá árinu 1766 um frelsi fjölmiðla og upplýsingafrelsi. Fyrstu upplýsingalög í nútímaskilningi voru sett í Bandaríkjunum 1966. Svipuð lög tóku gildi í Ástralíu, Kanada og á Nýja Sjálandi snemma á 9. áratug síðustu aldar. Í Hollandi tóku upplýsingalög gildi 1980 en ekki fyrr en 2005 í Bretlandi þótt þau hafi verið samþykkt í breska þinginu árið 2000 (Birkinshaw, 2010; Grimmeliikhuijsen, 2011; Mendel, 2008; Worthy, 2010) fjórum árum eftir setningu íslenskra upplýsingalaga nr. 50/1996. Upplýsingalög ná til réttar almennra borgara til aðgengis að upplýsingum sem liggja hjá stjórnvöldum þó með vissum takmörkunum (Worthy, 2010) sem varða einkahag, almannaeið og þjóðaröryggi.

Fylgismenn upplýsingalaga hafa þá trú að þau stuðli að frekari þróun lýðræðis og upplýsingalög eru í auknum mæli talin undirstaða mannréttinda (Darch og Underwood, 2010). Gegnsæið sem fæst með upplýsingalögum gæti leitt af sér aukið réttlæti, íbúalýðræði og traust sem gæti síðan leitt til áhrifaríkra breytinga á ríkisstjórn, stjórn-málum og ásýnd þjóðarinnar (Stiglitz, 2003). Niðurstöður könnunar á aðgengi að upp-lýsingum á alþjóðavísu á grundvelli upplýsingalaga gáfu til kynna að oftsinnis hefði gegnsæi aukist svo og íbúalýðræði og upplýsingagjöf til borgaranna af hálfu stjórn-valda (Mendel, 2008). Niðurstöður breskrar könnunar sem birtar voru 2010 bentu til þess að gildistaka upplýsingalaga hefði leitt til aukins gegnsæis og opnari og áreiðan-

legri stjórnsýslu. Traust til stjórnvalda hefur hins vegar ekki aukist að sama skapi ef marka má könnunina (Hazell og Worthy, 2010; Worthy, 2010).

Andstæðingar upplýsingalaga hafa efasemdir um möguleika og gildi laganna. Þeir benda á að andstaða gegn breytingum sé rík hjá opinberum og pólitískum stofnunum og viðhorfið sé að viðhalda skuli núverandi fyrirkomulagi og halda því fyrir sig. Það geri breytingar bæði erfiðar og óaðlaðandi (Pierson, 2000). Upplýsingalög kynnu að vera áhrifarík ógnun við valdið sem leyndarhyggjunni fylgir. Það færi fyrir lítið með gegnsæi og opinni stjórnsýslu. Því hefur einnig verið haldið fram að leynd kynni jafnvel að aukast með tilkomu upplýsingalaga (Worthy, 2010) og hægt yrði að komast hjá því að gera mál opinber með því að forðast skjalfestingu þeirra og skráningu. Tough (2011) ræðir að ótti við upplýsingaleka geti leitt til þess að upplýsingar yrðu síður skjalfestar og skjöl yrðu síður mynduð. Samkvæmt könnun Hazell og Glover (2011) á því hvort upplýsingalög hefðu breytt vinnubrögðum breskra stjórnvalda kom í ljós að breytingin var léttvæg. Upplýsingalögin reyndust ekki nógu öflug til þess að stuðla að verulegum breytingum hvorki til góðs, eins og stuðningsmenn vonuðu, né til ills eins og andstæðingar óttuðust. Að vísu hefðu upplýsingar verið gerðar opinberar í auknum mæli en viðhorf og áhyggjur stjórnvalda með tilliti til upplýsinga réðust af öðrum öflum, til dæmis hættunni sem orsakaðist af leka og lekaveitum af ýmsu tagi. Spár um hrollvekjandi áhrif óhlutdrægni og skjalfestingar hefðu ekki ræst þó svo að ráðherrar héldu áfram að hafa áhyggjur af áhrifum laganna á skjalahald og umræður (Hazell og Glover, 2011; Hazell, Worthy og Glover, 2010).

Kerfisbundin upplýsinga- og skjalastjórn sem stuðlar að greiðari aðgangi að réttum og áreiðanlegum upplýsingum ætti að auðvelda stjórnvöldum að fylgja upplýsingalögum (Flinn og Jones, 2009; Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011). Fræðimenn á sviði upplýsinga- og skjalastjórnar hafa hin síðari ár, meðal annars í Bretlandi þar sem upplýsingalög tóku seint gildi, skoðað og rætt tengsl á milli fræðigreinar sinnar og þess að hlíta upplýsingalögum (Shepherd, Stevenson og Flinn, 2010). Þeir hafa meðal annars kannað hvernig og hvort opinberir aðilar í Bretlandi undirbjuggu sig fyrir gildistöku upplýsingalaga í janúar 2005 (sjá t.d. Screene, 2005), áhrif upplýsingalaga á upplýsinga- og skjalastjórn hjá hinu opinbera (sjá t.d. Shepherd og Ennion, 2007) og upplýsinga- og skjalastjórn hjá enskum sveitarstjórnnum með tilliti til upplýsingalaga (Shepherd, Stevenson og Flinn, 2011).

2.3. Viðmið og áskoranir um gegnsæi, upplýsingagjöf og skjalfestingu

Í samræmi við íslensk lög er stjórnvöldum ætlað að skjalfesta, skrá og miðla tilteknum upplýsingum. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (Páll Hreinsson, Sigríður Bene-

diktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, 2010) kemur víða fram að ýmsu hafi verið ábótavant hjá stjórnsýslunni hvað varðar rekjanleika, skjalfestingu og skráningu upplýsinga.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að við athugun á gögnum úr innra starfi ríkisstjórnar og Stjórnarráðs Íslands, frá 2007 og 2008, hafi ekki gætt samræmis í verklagi hvað varðar skráningu upplýsinga. Hér er um að ræða upplýsingar sem fóru á milli mismunandi stjórnvalda, stjórnvalda og einkaaðila og íslenskra stjórnvalda og stjórnvalda annarra ríkja. Tekið er fram að mikilvægt sé í framtíðinni að viðhafa vandaðra verklag hvað varðar skráningu, aðgengi og öryggi skjala og upplýsinga. Mikilvægt er talið að 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 hjá Stjórnarráðinu. Ýmsir hafa bundið vonir við að skýrslan sé stjórnvöldum leiðarljós varðandi upplýsingamál og aðgengi að skjölum (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011). Önnur viðmið og áskoranir eru til dæmis:

— Lög sem taka til skjala og upplýsinga, meðal annars hvað varðar skráningu upplýsinga, afgreiðslu mála, miðlun og upplýsingaskyldu. Hér má nefna lög um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985 ásamt síðari breytingum, stjórnsýslulög nr. 37/1993, lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000, upplýsingalög nr. 50/1996 og ný upplýsingalög nr. 140/2012 sem leyst hafa þau eldri af hólmi.

— Skýrsla stjórnlaganefndar þar sem orðið gegnsæi/gagnsæi kemur víða fyrir. Þar kemur meðal annars fram skýr krafa um að styrkja beri innviði stjórnsýslunnar og auka gegnsæi (Guðrún Pétursdóttir, 2011).

— Frumvarp stjórnlagaráðs. Í 15. gr. kafla um mannréttindi og náttúru er lögð áhersla á upplýsingarétt og leitast við að herða á frumkvæðisskyldu ríkisins við söfnun, birtingu og miðlun upplýsinga. Þá er í 35. gr. kveðið á um að stjórnvöldum beri að upplýsa almenning um umhverfi og náttúru, svo sem umhverfismengun og náttúruvá (Stjórnlagaráð, 2011).

2.4. Fjölmiðlaumræðan og hvati könnunarinnar

Kveikjan að rannsókninni sem hér er til umfjöllunar er úrklippusafn höfundar sem samanstendur af efni úr fjölmiðlum frá síðustu tveimur áratugum tæpum og varðar aðgengi að upplýsingum og rétt almenninga til upplýsinga samkvæmt lögum. Þegar úrklippusafnið er skoðað finnast mörg dæmi þess að upplýsingagjöf stjórnvalda virðist hafa verið ábótavant og upplýsingum stundum leynt um mikilvæg mál. Hér er ekki rúm til þess að rekja öll dæmin en nokkur þekkt skulu nefnd, nokkur þau sem allmargir hafa skrifað um og rætt og fengið hafa víðtæka umfjöllun í fjölmiðlunum. Annars vegar eru tekin dæmi um ákvarðanir stjórnvalda sem skiptu þjóðina máli og almenningur var ekki upplýstur um í fyrstu og hins vegar dæmi um ákvarðanir sem

kynnu jafnvel að hafa haft í för með sér verulegar fjárhagslegar skuldbindingar fyrir almenning yrðu þær að veruleika. Eftirfarandi eru dæmi um fyrri flokkinn:

— Ekki var ljóst hverjir tóku ákvörðun um stuðning Íslendinga við innrás Bandaríkjamanna í Írak á sínum tíma og hvar og hvenær sú ákvörðun var tekin. Það kom þjóðinni í opna skjöldu þegar nafn Íslands birtist á lista yfir „hinar viljugu þjóðir“. Engin skrifleg samtímaheimild virðist til um hvenær, hvar og af hverjum ákvörðun þessi var tekin (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2005).

— Rétt fyrir gerð könnunarinnar, í janúar og febrúar 2012, var mikil umfjöllun í fjölmiðlum um leynd, eða skort á upplýsingum hjá eftirlitsstofnunum, varðandi hugsanlega skaðsemi iðnaðarsalts sem notað var til matvælaframleiðslu (sjá t.d. „Iðnaðarsalt átti ekki að nota í matvæli“, 2012), brjóstapúða með ólöglegu iðnaðarsílikoni sem ógnað gæti heilsu kvenna (sjá t.d. Ingveldur Geirsdóttir 2012a, 2012b) og kadmíum í áburði sem mældist yfir mörkum en salan samt heimiluð (sjá t.d. „Mistök að veita ekki upplýsingar án tafar“, 2012).

Eftirfarandi dæmi varða síðari flokkinn, það er að segja ákvarðanir um jafnvel verulegar fjárhagslegar skuldbindingar sem sumir töldu að hefðu átt að fara leynt:

— Samningur, sem nefndur hefur verið Icesave I, var gerður af samninganefnd undir forystu Svavars Gestssonar í lok maí 2009. Hann áttu alþingismenn að samþykka óséðan (sjá t.d. „Enn á ný leyna stjórnvöld gögnum um Icesave“, 2009) og talið var að hann hefði verið undirritaður án þess að til staðar væri traustur meirihlutastuðningur í þinginu (Sigurður Kári Kristjánsson, 2010). Þegar skorið hafði verið úr ágreiningsefnum af EFTA-dómstólnum í lok janúar 2013 var það mat InDefence-hópsins að sá samningur hefði kostað skattgreiðendur 213 milljarða króna til þess tíma (Hörður Ægisson, 2013).

— Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir og fjölmiðlaumfjöllun virðast fullnægjandi skýringar á lögmæti fjárráðstafana vegna Byrs, Sparisjóðs Keflavíkur, VBS fjárfestingarbanka, Sögu Capital og Sjóvár ekki veittar (sjá t.d. Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011).

— Á sínum tíma taldi fjármálaráðherra tölvupóst vera „einkapóst“, ekki opinberar upplýsingar, þrátt fyrir að tölvupósturinn fjallaði um greiðslur af almannafé, 30.000.000 kr., til Árbótar í Þingeyjarsýslu við lokun meðferðarheimilisins 2010 (sjá t.d. Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011; Stígur Helgason og Trausti Hafliðason, 2010).

Gagnasafn fjölmiðlaefnisins er mikið að vöxtum. Það samanstendur af efni úr fjölmiðlum auk bóka, skýrslna og greinargerða þessa efnis. Safnið telur hundruð greina og rita og bíður þess að verða greint síðar með aðferðum orðræðugreiningar (*discourse analysis*) (Fairclough, 1993/2002; Hennink, Hutter og Bailey, 2011).

Af framangreindum dæmum má ráða að full ástæða var til þess að kanna viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda. Hér á eftir verður gerð grein fyrir aðferðafræði könnunarinnar. Stjórnvöldum í þessum skilningi er skipt í ríkisstjórn, ráðuneyti, sveitarfélög og stofnanir þeirra og þjónustu- og eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins.

3. Aðferðafræði

Könnunin var gerð í mars og apríl 2012. Útbúinn var spurningalisti og notast við raðskala (*ordinal scale*); oft, stundum, sjaldan, aldrei (Neuman, 2011; Saunders, Lewis og Thornhill, 2003). Með þessu mælitæki var stefnt að því að ná fram markmiði könnunarinnar og svara rannsóknarspurningunum.

Könnunin var send á netpanel Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands sem samanstendur af fólki 18 ára og eldra á landinu öllu sem samþykkt hefur að taka þátt í vefkönnunum á vegum stofnunarinnar. Netpanellinn byggist á tilviljunarúrtaki úr þjóðskrá. Söfnun í netpanel á sér stað jafnt og þétt yfir árið. Til þess að uppfylla strangar aðferðafæðilegar reglur um val á þátttakendum í netpanel er hann reglulega uppfærður, það er þannig að hann samsvari dreifingu í þýði með tilliti til kyns, aldurs, búsetu, menntunar og tekna. Sökum þessa er hægt að alhæfa um niðurstöður rannsókna sem byggjast á svörum úr honum. Tekið var 1.898 manna tilviljunarúrtak úr netpanelnum. Þátttakendur hans svöruðu könnuninni á vefnum á tímabilinu 15. mars til 16. apríl 2012. Alls bárust 1.270 svör og er svarhlutfall því 66,9% (sjá töflu 1).

Tafla 1. Framkvæmd könnunarinnar.

Upplýsingasöfnun	15.03.12-16.04.12
Framkvæmdarmáti	Netkönnun
Fjöldi í úrtaki	1.898
Fjöldi svarenda	1.270
Svarhlutfall	66,9%

Í könnuninni reyndist hlutfall karla og kvenna og skipting svarenda eftir landsvæðum sambærileg kynjahlutfalli Íslendinga og búsetu. Munur er á aldursdreifingu svarenda og Íslendinga almennt en svörun var lakari í yngsta aldurshópnum en búist var við. Gögnin voru því vigtuð til þess að úrtak endurspegladi þýðið með tilliti til aldurs.

Svör voru greind með viðeigandi tölfræði. Niðurstöður sýna hlutföll og fjölda svara skipt niður eftir bakgrunnspáttunum kyni, aldri, búsetu, menntun, stöðu á vinnumarkaði, starfsstétt, tekjum, stjórnmalaskoðun og hjúskaparstöðu.

Netpanellinn var athugaður áður en könnunin var send út en þar sem hliðstæð könnun hafði ekki verið gerð áður hér á landi var ekki vitað fyrirfram hvort líklegt væri

að allar breytur í netpanelnum skiptu máli varðandi afstöðu svarenda þegar spurt var um viðhorf til upplýsingagjafar stjórnvalda. Því var ákveðið að skoða svörin með tilliti til allra breytna sem netpanellinn bauð upp á. Einungis er fjallað um niðurstöður með hliðsjón af þessum breytum að því marki sem þær sýna mun á afstöðu.

Marktektarprófið kí-kvaðrat var notað til þess að meta hvort tölfræðilega marktækur munur væri á hlutföllum mismunandi hópa. Tölfræðileg marktekt þýðir í fyrsta lagi að innan við 5% líkur séu á því að munur sem sést í hópi svarenda sé kominn til af tilviljun ($p < 0,05$) og því má segja með 95% vissu að munurinn sem birtist í úrtakinu hafi einnig verið til staðar meðal Íslendinga í mars og apríl 2012. Í öðru lagi má segja að munurinn sé marktækur miðað við 99% öryggi ($p < 0,01$) og loks að fullyrða megi með 99,9% vissu að munurinn sé til staðar í þýði ($p < 0,001$).

Í næstu köflum verður farið yfir niðurstöður spurninga um viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana. Spurningarnar eru einnig greindar eftir bakgrunnspáttum og þær sem áhugaverðastar þóttu ræddar.

4. Upplýsingar sem varða almannahagsmuni

Í könnuninni voru þátttakendur spurðir hvort þeir teldu að opinberir aðilar leyndu mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni, sæju þeir ástæður til þess. Málefnið sem hér um ræðir vörðuðu umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál. Þátttakendur voru spurðir hvort þeir teldu að opinberu aðilarnir gerðu það oft, stundum, sjaldan eða aldrei. Í næstu undirköflum verður greint frá niðurstöðunum.

Tafla 2. Telur þú að eftirtaldir opinberir aðilar leyni mikilvægum upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða almannahagsmuni (umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál) oft, stundum, sjaldan eða aldrei, sjái þeir ástæður til þess? – Ríkisstjórnin.

	Vigtaður fjöldi	Raunveru- legur fjöldi	Vikmörk Hlutfall (+/-)	Hlutfall
Oft	581	578	50%	2,9%
Stundum	464	471	40%	2,8%
Sjaldan	105	107	9%	1,6%
Aldrei	22	20	2%	0,8%
Fjöldi svara	1172	1176	100%	
Veit ekki	84	78		
Vil ekki svara	17	16		
Alls	1273	1270		

4.1. Ríkisstjórnin

Meginþorri svarenda eða 90% taldi að ríkisstjórnin leyndi oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni, sæi hún ástæður til þess. Einungis 2% svarenda töldu að hún gerði það aldrei (sjá töflu 2).

Við bakgrunnsgreiningu kom marktækur munur í ljós innan þáttanna menntun ($p < 0,001$), starfsstétt ($p < 0,01$) og stjórnmalaflokkur ($p < 0,001$). Það var mat 94% svarenda sem höfðu verklegt framhaldsnám eða iðnmenntun að baki að ríkisstjórnin leyndi oft eða stundum upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni en síður skoðun svarenda sem lokið höfðu framhaldsnámi í háskóla, eða 82%. Samkvæmt 94% iðnaðarmanna, sérhæfðra starfsmanna og tækna leyndi ríkisstjórnin slíkum upplýsingum oft eða stundum en lægra hlutfall stjórnenda og sérfræðinga var þeirrar skoðunar, eða 86%. Af þeim sem studdu Framsóknarflokkinn töldu 93% svarenda að ríkisstjórnin leyndi oft eða stundum þess háttar upplýsingum og 96% þeirra sem studdi Sjálfstæðisflokkinn. Hins vegar taldi mun lægra hlutfall stuðningsmanna Samfylkingarinnar og Vinstri grænna, eða 74%, að ríkisstjórnin gerði það oft eða stundum (sjá nánari umfjöllun í töflu 7).

4.2. Ráðuneytin

Meginhluti svarenda eða 88% taldi að ráðuneytin leyndu oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni, sæju þau ástæður til þess. Aðeins 2% svarenda töldu að þau gerðu það aldrei (sjá töflu 3).

Tafla 3. Telur þú að eftirtaldir opinberir aðilar leyni mikilvægum upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða almannahagsmuni (umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál) oft, stundum, sjaldan eða aldrei, sjái þeir ástæður til þess? – Ráðuneyti.

	Vigtaður fjöldi	Raunverulegur fjöldi	Hlutfall	Vikmörk (+/-)	Hlutfall
Oft	541	547	47%	2,9%	47%
Stundum	474	476	41%	2,8%	41%
Sjaldan	118	119	10%	1,7%	10%
Aldrei	22	19	2%	0,8%	2%
Fjöldi svara	1155	1161	100%		
Veit ekki	102	94			
Vil ekki svara	16	15			
Alls	1273	1270			

Marktækur munur var eftir kyni ($p < 0,01$), menntun ($p < 0,01$), stöðu á vinnumarkaði ($p < 0,05$), stjórnmalaflokkki ($p < 0,001$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,05$). Hærra hlutfall karla en kvenna taldi að ráðuneytin leyndu oft upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni. Þegar svarmöguleikanum stundum var bætt við urðu hlutföllin hins vegar nær þau sömu fyrir bæði kynin, eða 88% hjá körlum og 89% hjá konum. Rúmlega 92% þeirra sem voru með verklegt framhaldsnám eða iðnmenntun töldu að ráðuneytin leyndu oft eða stundum slíkum upplýsingum en lægra hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsnámi í háskóla var þeirrar skoðunar eða 82%. Nokkru hærra hlutfall nema, eða 86%, taldi ráðuneytin leyndu oft eða stundum slíkum upplýsingum en allir þeir sem voru í fæðingarorlofi eða heimavinnandi töldu þau gera slíkt. Af þeim sem studdu Framsóknarflokkinn töldu 92% svarenda að ráðuneytin leyndu oft eða stundum þess háttar upplýsingum og 91% sjálfstæðismanna var þeirrar skoðunar. Hins vegar töldu færri stuðningsmanna Samfylkingarinnar og Vinstri grænna að ráðuneytin gerðu það oft eða stundum (S 22% oft, 50% stundum og VG 24% oft, 54% stundum).

4.3. Sveitarfélög og stofnanir þeirra

Tæplega 80% svarenda töldu sveitarfélögin og stofnanir þeirra leyndu oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni, sæju þau ástæður til þess (26% oft, 52% stundum). Einungis 2% svarenda töldu að þau gerðu það aldrei en 20% að þau gerðu það sjaldan.

Marktækur munur var innan þáttanna búseta ($p < 0,05$), stjórnmalaflokkur ($p < 0,001$) og hjúskaparstaða ($p < 0,05$). Að mati 80% íbúa höfuðborgarsvæðisins leyndu sveitarfélög og stofnanir þeirra oft eða stundum upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni, þrír fjórðu eða 75% íbúa landsbyggðarinnar töldu þau leyndu slíkum upplýsingum. Liðlega 80% þeirra sem studdi Framsóknarflokkinn taldi að sveitarfélögin og stofnanir þeirra leyndu slíkum upplýsingum oft eða stundum og 73% þeirra sem studdu Sjálfstæðisflokkinn. Hins vegar töldu 65% samfylkingarmanna að þau gerðu það oft eða stundum og 73% Vinstri grænna voru þeirrar skoðunar.

4.4. Þjónustustofnanir á vegum ríkisins

Rúmlega þrír fjórðu svarenda taldi að þjónustustofnanir á vegum ríkisins leyndu oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni, sæju þær ástæður til þess (28% oft, 48% stundum). Aðeins 3% svarenda álitu að það gerðu þær aldrei en 21% að þær gerðu það sjaldan.

Í ljós kom að marktækur munur var eftir kyni ($p < 0,05$), aldri ($p < 0,01$), menntun ($p < 0,01$), stöðu á vinnumarkaði ($p < 0,05$), stjórnmalaflokkki ($p < 0,001$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,01$). Hærra hlutfall kvenna en karla taldi að þjónustustofnanir á

vegum ríkisins leyndu upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni þegar lögð voru saman svörin oft eða stundum en kynin greindi á um tíðnina. Hærra hlutfall karla taldi þetta gerast oft en konur voru ákveðnari í að þetta gerðist stundum. Svarendur í tveimur yngstu aldurshópnum (18-39 ára) töldu að stofnanir þessar leyndu upplýsingum sjaldnar en þeir sem voru á aldursbilinu 40 ára og eldri. Rúmlega 80% svarenda sem höfðu verklegt framhaldsnám eða iðnnám töldu að stofnanirnar leyndu upplýsingum oft eða stundum en 65% svarenda með starfsnám. Tæplega 80% þeirra sem studdu Framsóknarflokkinn og Sjálfstæðisflokkinn töldu þjónustustofnanirnar leyna slíkum upplýsingum oft eða stundum. Aftur á móti töldu 60% samfylkingarmanna að þær gerðu það oft eða stundum en 71% Vinstri grænna var þeirrar skoðunar.

4.5. Eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins

Að mati 80% svarenda leyndu eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni, sæju þær ástæður til þess (37% oft, 43% stundum). Samkvæmt 18% svarenda gerðu þær það sjaldan en einungis 2% töldu að slíkt gerðu þær aldrei.

Marktækur munur reyndist vera eftir kyni ($p < 0,05$), aldri ($p < 0,05$), stöðu á vinnumarkaði ($p < 0,05$), stjórn mála flokki ($p < 0,001$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,05$). Tæplega 40% karla töldu að eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins leyndu stundum upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni en tæplega 50% kvenna töldu þær gera það stundum. Hærra hlutfall karla eða 40% á móti 35% kvenna taldi það gerast oft. Þegar svarmöguleikarnir voru lagðir saman var ekki mikill munur milli kynja. Eftir því sem svarendur voru eldri þeim mun algengara var að þeir grunuðu eftirlitsstofnanir um leyndarhyggju. Hlutfallið var 72% í yngsta hópnum (18-29 ára) þegar lögð eru saman svörin oft og stundum en endar í 89% hjá elsta hópnum (70 ára og eldri). Að mati 73% nema leyndu stofnanirnar upplýsingum oft eða stundum en rúmlega 90% eftirlaunaþega og atvinnuleitenda álitu að þær gerðu það. Liðlega þrír fjórðu framsóknarmanna töldu eftirlitsstofnanirnar leyna slíkum upplýsingum oft eða stundum og rúmlega 80% sjálfstæðismanna töldu að þær gerðu slíkt. Hins vegar taldi lægra hlutfall samfylkingarmanna eða 66% að þær gerðu það oft eða stundum en 74% Vinstri grænna voru þeirrar skoðunar.

5. Upplýsingar sem varða opinber útgjöld

Í könnuninni voru þátttakendur spurðir hvort þeir teldu að opinberir aðilar leyndu mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning (skattgreiðendur) og vörðuðu opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé (styrki og fjárveitingar, verksamninga til opinberra verkefna o.þ.h.), sæju þeir ástæður til þess. Þátttakendur voru spurðir

hvort þeir teldu að opinberu aðilarnir gerðu það oft, stundum, sjaldan eða aldrei. Í næstu undirköflum verður greint frá niðurstöðunum.

5.1. Ríkisstjórnin

Meginhluti svarenda eða 81% taldi að ríkisstjórnin leyndi oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu opinber útgjöld, sæi hún ástæður til þess. Einungis 4% svarenda töldu að hún gerði það aldrei (sjá töflu 4).

Tafla 4. Telur þú að eftirtaldir opinberir aðilar leyni mikilvægum 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.) oft, stundum, sjaldan eða aldrei, sjái þeir ástæður til þess? – Ríkisstjórnin.

	Vigtaður fjöldi	Raunveru- legur fjöldi	Vikmörk Hlutfall (+/-)	Hlutfall
Oft	461	463	43%	3,0% 43%
Stundum	407	419	38%	2,9% 38%
Sjaldan	158	159	15%	2,1% 15%
Aldrei	38	35	4%	1,1% 4%
Fjöldi svara	1064	1076	100%	
Veit ekki	140	131		
Vil ekki svara	69	63		
Alls	1273	1270		

Marktækur munur var til staðar eftir kyni ($p < 0,05$), aldri ($p < 0,05$), stöðu á vinnu-
markaði ($p < 0,05$), stjórnmalaflokkki ($p < 0,001$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,05$). Það var
mat 48% karla að ríkisstjórnin leyndi oft upplýsingum sem vörðuðu opinber útgjöld en
38% kvenna voru þeirrar skoðunar. Liðlega 30% karla og 46% kvenna töldu að hún
gerði það stundum. Heldur færri svarendur í yngsta aldurshópinum (18-29 ára) töldu
að ríkisstjórnin leyndi oft eða stundum slíkum upplýsingum en svarendur í eldri hóp-
unum fimm (40 ára og eldri). Að mati 84% framsóknarmanna leyndi ríkisstjórnin
slíkum upplýsingum en nokkru hærra hlutfall, eða 89%, sjálfstæðismanna taldi að hún
gerði slíkt. Hins vegar töldu 69% samfylkingarmanna að hún gerði það oft eða
stundum og 44% Vinstri grænna voru þeirrar skoðunar. Skoðun svarenda er hér
greinilega mismunandi þegar afstaða til stjórnmalaskoðana er höfð til hliðsjónar (sjá
nánari umfjöllun í töflu 7).

5.2. Ráðuneytin

Rúmlega 80% svarenda töldu að ráðuneytin leyndu oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu opinber útgjöld, sæju þau ástæður til þess. Einungis 3% svarenda töldu að þau gerðu það aldrei (sjá töflu 5).

Tafla 5. Telur þú að eftirtaldir opinberir aðilar leyni mikilvægum 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.) oft, stundum, sjaldan eða aldrei, sjái þeir ástæður til þess? – Ráðuneyti.

	Vigtaður fjöldi	Raunveru- legur fjöldi	Vikmörk Hlutfall (+/-)	Hlutfall
Oft	432	435	41%	3,0% 41%
Stundum	428	445	41%	3,0% 41%
Sjaldan	157	155	15%	2,2% 15%
Aldrei	33	29	3%	1,1% 3%
Fjöldi svara	1050	1064	100%	
Veit ekki	154	143		
Vil ekki svara	69	63		
Alls	1273	1270		

Marktækur munur reyndist vera innan þáttanna kyn ($p < 0,001$), menntun ($p < 0,05$) og stjórnmalaflokkur ($p < 0,001$). Að mati 48% karla leyndu ráðuneytin oft upplýsingum um opinber útgjöld en 36% kvenna voru þeirrar skoðunar. Hlutföllin snerust við og jöfnuðust að mestu þegar stundum var bætt í myndina. Samkvæmt 35% karla og 48% kvenna leyndu þau stundum þess háttar upplýsingum. Tæplega 90% svarenda með verklegt framhaldsnám eða iðnmenntun töldu ráðuneytin leyna slíkum upplýsingum oft eða stundum en lægra hlutfall þeirra sem höfðu lokið framhaldsnámi í háskóla var þeirrar skoðunar, eða 78%. Rúmlega 80% þeirra sem studdu Framsóknarflokkinn og Sjálfstæðisflokkinn töldu ráðuneytin leyna þessum upplýsingum. Aftur á móti töldu 70% samfylkingarmanna að þau gerðu það oft eða stundum og 69% Vinstri grænna voru þeirrar skoðunar.

5.3. Sveitarfélög og stofnanir þeirra

Þrír fjórðu svarenda töldu sveitarfélögin og stofnanir þeirra leyna oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu opinber útgjöld, sæju þau ástæður til þess (29% oft, 46% stundum). Einungis 3% þeirra töldu að þau gerðu það aldrei en 22% taldi að slíkt væri sjaldan gert.

Marktækur munur var eftir kyni ($p < 0,01$), aldri ($p < 0,05$), búsetu ($p < 0,05$), stjórnmalaflokkki ($p < 0,05$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,05$). Samkvæmt 33% karla leyndu sveitarfélög og stofnanir þeirra oft upplýsingum um opinber útgjöld en 25% kvenna töldu að þau gerðu það oft. Hlutföll kynjanna snerust við þegar svarmöguleikinn *stundum* var skoðaður en 41% karla og 51% kvenna töldu þau stundum leyna slíkum upplýsingum. Færri svarendur í yngsta aldurshópinum (18-29 ára) töldu að þessir aðilar leyndu oft eða stundum upplýsingum en svarendur í hinum fimm eldri (30 ára og eldri). Fleiri höfuðborgarbúar voru þeirrar skoðunar að þessir aðilar leyndu upplýsingum en fólk á landsbyggðinni. Tæplega þrír fjórðu þeirra sem studdu Framsóknarflokkinn töldu sveitarfélögin og stofnanir þeirra leyna slíkum upplýsingum oft eða stundum og 73% sjálfstæðismanna töldu þau gera það. Að mati 67% samfylkingarmanna gerðu þau það oft eða stundum en 72% Vinstri grænna voru þeirrar skoðunar.

5.4. Þjónustustofnanir á vegum ríkisins

Að mati 73% svarenda leyndu þjónustustofnanir á vegum ríkisins oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu opinber útgjöld, sæju þær ástæður til þess (30% oft, 43% stundum). Aðeins 4% svarenda álitu að það gerðu þær aldrei en 22% töldu að þær gerðu það sjaldan.

Marktækur munur var til staðar eftir kyni ($p < 0,01$), aldri ($p < 0,01$), menntun ($p < 0,01$), stöðu á vinnumarkaði ($p < 0,05$), tekjum ($p < 0,05$), stjórnmalaflokkki ($p < 0,001$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,05$). Að mati 37% karla leyndu þjónustustofnanir á vegum ríkisins stundum upplýsingum sem vörðuðu opinber útgjöld en 49% kvenna voru þeirrar skoðunar. Hærra hlutfall karla taldi hins vegar að það gerist oft, eða 34% karla og 26% kvenna. Færri svarendur í yngsta aldurshópinum (18-29 ára) töldu að stofnanir þessar leyndu oft eða stundum upplýsingum en svarendur í eldri aldurshópinum, einkum hinum fjórum elstu (40 ára og eldri). Samkvæmt 66% svarenda sem höfðu bóklegt framhaldsnám að baki leyndu stofnanirnar upplýsingum en 84% svarenda með verklegt framhaldsnám eða iðnmenntun voru þeirrar skoðunar. Að mati 37% svarenda með 200-349 þúsund krónur í mánaðartekjur leyndu þessar stofnanir upplýsingunum stundum en 54% svarenda með 350-499 þúsund krónur í mánaðartekjur voru þeirrar skoðunar. Hlutföllin jöfnuðust fyrir alla tekjuhópa þegar tíðnin oft og stundum var sameinuð. Tæplega þrír fjórðu þeirra sem studdu Framsóknarflokkinn og Sjálfstæðisflokkinn töldu þjónustustofnanirnar leyna slíkum upplýsingum oft eða stundum. Aftur á móti töldu 57% samfylkingarmanna að þær gerðu það oft eða stundum og 65% Vinstri grænna voru þeirrar skoðunar.

5.5. Eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins

Rúmlega 70% svarenda töldu eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins leynd oft eða stundum mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu opinber útgjöld, sæju þær ástæður til þess (31% oft, 40% stundum). Að mati 23% svarenda gerðu þær það sjaldan en einungis 5% þeirra álitu að þær gerðu það aldrei.

Marktækur munur reyndist til staðar eftir kyni ($p < 0,001$), aldri ($p < 0,001$), menntun ($p < 0,01$), stöðu á vinnumarkaði ($p < 0,01$), stjórnmalaflokkki ($p < 0,001$) og hjúskaparstöðu ($p < 0,01$). Tæplega 70% karla töldu að eftirlitsstofnanir á vegum ríkisins leyndu oft eða stundum upplýsingum sem vörðuðu opinber útgjöld en þrír fjórðu kvenna voru þeirrar skoðunar. Færri svarendur í yngsta aldurshópnum (18-29 ára) töldu að stofnanir þessar leyndu oft eða stundum upplýsingum en svarendur í eldri aldurshópnum, einkum í sjötta elsta hópnum (70 ára og eldri) en þar voru rúmlega 80% þeirrar skoðunar. Samkvæmt 80% svarenda með verklegt framhaldsnám eða iðnmenntun að baki leyndu stofnanir þessar upplýsingunum oft eða stundum en tæplega 60% þeirra sem höfðu lokið framhaldsnámi í háskóla voru þeirrar skoðunar. Rúmlega 70% þeirra sem studdu Framsóknarflokkinn og Sjálfstæðisflokkinn töldu þær leynd slíkum upplýsingum oft eða stundum. Hins vegar töldu rúmlega 60% svarenda sem studdu stjórnflokkana að þær gerðu slíkt.

6. Umræður

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs (www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/303), sem mynduð var 1. febrúar 2009, er eitt af stefnumálunum að „aðgengi almennings og fjölmiðla að upplýsingum [verði] aukið“. Af þjóðfélagsumræðunni virðist mega ráða að þessi stefna njóti almenns stuðnings og ekki síður meðal stjórnarandstæðinga en stuðningsmanna ríkisstjórnarinnar. Eigi að síður virðist það sýna sig, óháð stjórnmálaflokkum sem eru við völd hverju sinni, að þessi stefna sé, að mati kjósenda, meira í orði en á borði. Þegar á reynir virðist gegnsæið bíða lægri hlut, að mati kjósenda, og almenningur telur sig ekki njóta þess aðgengis að upplýsingum sem varða almannahagsmuni og opinber útgjöld sem ætla mætti. Í þessu sambandi er mikilvægt að árétta að rannsókn þessari er ætlað að kanna viðhorf almennings til upplýsingagjafar. Hún endurspeglar hins vegar ekki hvernig upplýsingagjöf stjórnvalda er háttað í raun og veru, það er hvort staðreyndin sé sú að stjórnvöld leyndu almenning upplýsingum, meðvitað eða ómeðvitað. Hins vegar má halda því fram að rannsókn þessi endurspeglar vantraust almennings til stjórnvalda en traustið hefur farið dvínandi á síðari árum (Bok, 2001; Capacent, 2012).

Þremur árum eftir að ofangreind stefna ríkisstjórnarinnar var mörkuð um aukið aðgengi almennings að upplýsingum töldu 90% svarenda að ríkisstjórnin leyndi

almenning oft eða stundum upplýsingum sem vörðugu almannahagsmuni. Litlu færri, eða 88%, töldu ráðuneytin starfa í sama anda. Sveitarfélögin sýndu að vísu betri niðurstöður en engu síður töldu 78% svarenda að leyndarhyggjan réði þar einnig ríkjum. Niðurstöður könnunarinnar eru dregnar saman í töflu 6.

Tafla 6. Er upplýsingum leynt? Viðhorf svarenda á hnotskurn, eftir stjórnvaldi.

Stjórnvald	Upplýsingar um			
	Almannahagsmuni		Opinber útgjöld	
	Oft/stundum	Sjaldan/aldrei	Oft/stundum	Sjaldan/aldrei
Ríkisstjórn	90%	11% (9/2)	81%	19% (15/4)
Ráðuneyti	88%	12% (10/2)	82%	18% (15/3)
Sveitarfélög/stofnanir	78%	22% (20/2)	75%	25% (22/3)
Þjónustustofnanir ríkis	76%	24% (21/3)	73%	27% (22/4)
Eftirlitsstofnanir ríkis	80%	20% (18/2)	71%	29% (23/5)

Stjórnmalaskoðanir og stuðningur eða andstaða við ríkisstjórn réðu töluverðu um afstöðu svarenda eins og sjá má í töflu 7. Þessi munur á afstöðu er marktækur.

Tafla 7. Afstaða svarenda m.t.t. stjórnmalaskoðana um viðhorf til upplýsingaleyndar ríkisstjórnar.

Stjórnmalaflokkur	Upplýsingar um			
	Almannahagsmuni		Opinber útgjöld	
	Oft/stundum	Sjaldan/aldrei	Oft/stundum	Sjaldan/aldrei
Framsóknarflokkur	93% (57/36)	7%	84% (54/30)	16%
Sjálfstæðisflokkur	96% (59/37)	4%	87% (54/33)	13%
Samfylkingin	74% (20/54)	26%	69% (17/52)	31%
Vinstri græn	74% (18/56)	26%	64% (13/51)	36%

Þannig töldu 59% þeirra sem studdu Sjálfstæðisflokkinn að ríkisstjórnin leyndi oft upplýsingum sem vörðugu almannahagsmuni en hlutfallið var 20% fyrir Samfylkinguna. Hlutfallið fyrir Samfylkinguna varð hins vegar 74% þegar stundum var lagt við en töluvert vantaði enn á þau 96% Sjálfstæðismanna sem töldu ríkisstjórnina oft eða stundum leyna upplýsingum sem vörðugu almannahagsmuni. Fróðlegt væri að sjá hvort þessi hlutföll snerust við með Sjálfstæðisflokkinn í ríkisstjórn og Samfylkinguna í stjórnarandstöðu.

Þessi munur kom einnig fram þegar upplýsingagjöf um opinber útgjöld var skoðuð. Þannig töldu 87% Sjálfstæðismanna að ríkisstjórnin leyndi oft eða stundum upplýsingum um opinber útgjöld fyrir almenningi en 69% stuðningsmanna Samfylk-

ingarinnar töldu að svo væri. Munur á tíðni var einnig marktækur. Það sem 54% Sjálfstæðismanna töldu að gerðist oft, töldu 52% stuðningsmanna Samfylkingarinnar að gerðist aðeins stundum, það er að mikilvægum upplýsingum um opinber útgjöld væri leynt.

Í þessu samhengi er áhugavert að bera saman afstöðu svarenda eftir stjórn mála-skoðunum til þess hvort sveitarfélög og stofnanir þeirra leyndu upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni og útgjöld. Þar var lægra hlutfall stuðningsmanna Sjálfstæðisflokksins þeirrar skoðunar, eða 73%, sem rímar vel við nánast sama hlutfall Vinstri grænna, 73%, varðandi leynd upplýsinga um almannahagsmuni og 72% varðandi upplýsingar um útgjöld. Framsóknarmenn voru hins vegar frekar á því að sveitarfélögin og stofnanir þeirra leyndu oft eða stundum mikilvægum upplýsingum. Þar var hlutfallið 81% hvað snerti upplýsingar um almannahagsmuni en 74% varðandi upplýsingar um útgjöld. Afstaðan til sveitarfélaganna var þannig ekki sú sama og gagnvart ríkisstjórninni og mildari en þegar þjóðmálin voru undir.

Þá er athyglisvert að þeir sem höfðu háskólanám að baki töldu síður að upplýsingum væri leynt. Þannig töldu einungis 36% þeirra sem höfðu lokið framhaldsnámi í háskóla að ríkisstjórnin leyndi oft upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni og 42% stjórnenda voru sömu skoðunar. Það var hins vegar mat 62% fólks með iðnmenntun að þetta gerðist oft. Vissulega er aðgengi manna að upplýsingum misjafnt og margir öðlast margs konar vitneskju í starfi sínu sem er ekki á almannavitorði. Því kann að vera að þessi munur sé að einhverju leyti slíks eðlis. Þeir sem sitja næst ákvörðunum og valdi þekkja svörin sem eru ef til vill ekki að á almannavitorði.

Þótt menntun, starfsstétt og afstaða til stjórn mála-flokka sköpuðu vissan breytileika í afstöðu svarenda var niðurstaðan almennt sú að meginþorri svarenda taldi að ríkisstjórnin og ráðuneytin leyndu almenning upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni og opinber útgjöld. Þjónustustofnanir og eftirlitsstofnanir ríkisins fengu litlu betri einkunn eins undarlegt og það kann að vera, þar sem eitt meginhlutverk þeirra er að upplýsa almenning. Vissulega hefur komið upp nokkur fjöldi mála á síðustu misserum þar sem eftirlitsstofnanir virtust bregðast eftirlits- og upplýsingaskyldu sinni. Svo virtist sem reynt væri að fela mistökin fyrir almenningi eins og dæmin um iðnaðarslíkon í ígræddum brjóstapúðum, kadmíum í áburði og iðnaðarsalt sem notað var í matvælaframleiðslu sýna (sjá t.d. „Iðnaðarsalt átti ekki að nota í matvæli“, 2012; Ingveldur Geirsdóttir 2012a, 2012b; „Mistök að veita ekki upplýsingar án tafar“, 2012). Því mætti halda fram að viðhorf almennings mótuðust að einhverju leyti af opinberri umræðu hvað þetta varðar og að þessi tilteknu tilvik hafi verið yfirfærð á allar eftirlitsstofnanir. Sumir svarenda kynnu að hafa dregið þá ályktun að það sem upp kemst sé aðeins toppurinn á ísjakanum.

Sveitarfélög og stofnanir þeirra standa oft nær íbúunum en ríkisvaldið. Þrátt fyrir það töldu 78% svarenda að þessir aðilar leyndu mikilvægum upplýsingum sem ættu erindi við íbúana og vörðuðu hagsmuni þeirra. Búseta skipti hér ekki miklu máli. Höfuðborgarsvæðið og landsbyggðin komu svipað út í þessu tilliti þótt landsbyggðin hefði aðeins vinninginn. Þó töldu 75% þeirra sem bjuggu á landsbyggðinni að sveitarfélög leyndu upplýsingum oft eða stundum. Ekki er hægt að fullyrða hvort svarið átti við þeirra eigið sveitarfélag eða sveitarfélög almennt.

Í netpanel Félagsvísindastofnunar er að finna ýmsar breytur sem ef til vill hefðu ekki verið valdar ef panellinn væri ekki greindur með þeim hætti. Könnunin upplýsti þannig um mun á afstöðu eftir kyni og aldri sem hefði ekki verið leiddur í ljós að öðrum kosti. Svörin sýndu greinilega aftur og aftur að hærra hlutfall karla taldi aðila sem könnunin náði til leyna oft upplýsingum um almannahagsmuni. Konurnar voru hins vegar fremur þeirrar skoðunar að þeim væri stundum leynt. Þegar svarmöguleikarnir voru lagðir saman jöfnuðust kynjahlutföllin og yfirleitt þannig að konurnar voru fremur á því að upplýsingum væri leynt. Hér kann að birtast í einhverjum mæli munur á konum og körlum, það er að konur séu varfærnari í afstöðu sinni. Sama mynstur birtist þegar spurt var um leynd upplýsinga um útgjöld.

Þegar svör voru skoðuð með tilliti til aldurs kom í ljós að grunur um leyndarhyggju jókst eftir því sem svarendur voru eldri. Hér kann uppsöfnuð lífsreynsla að koma til að einhverju marki þannig að tilvik í fortíðinni sem þeir yngri þekktu jafnvel ekki til, lituðu afstöðu hinna eldri. Yngra fólk er einnig oft talið saklausara. Vera kann að yngri svarendur hefðu síður yfirfært einstök tilvik í þjóðfélagsumræðunni yfir á fleiri stofnanir þegar eldri svarendur gætu hafa gert það.

Loks má nefna að afstaða svarenda virtist í einu tilviki breytileg eftir tekjum hvað varðaði opinber útgjöld með tilliti til þjónustustofnana ríkisins en sá munur hvarf þegar svarmöguleikarnir oft og stundum voru lagðir saman. Afstaða svarenda virtist þannig yfirleitt ekki breytast eftir tekjum.

Eins og fram hefur komið var meginþorri þjóðarinnar þeirrar skoðunar að stjórnvöld leyndu upplýsingum sem hana vörðuðu þegar könnunin var gerð í mars og apríl 2012. Vera kann að fjölmiðlaumræða hafi haft áhrif á svör almennings að einhverju leyti eins og fyrr er getið. Samt sem áður er athyglisvert og nokkurt áhyggjuefni að almenningur hafði þá trú að stjórnvöld leyndu upplýsingum í svo ríkum mæli sem raun bar vitni. Hvort sú afstaða var breytileg eftir fjölmiðlanotkun svarenda er ekki vitað en fróðlegt væri að nota þá breytu ef könnun sem þessi yrði gerð síðar við breyttar aðstæður í þjóðfélaginu.

Einungis 2-3% svarenda töldu að það gerðist aldrei að upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni væri leynt en hlutfallið skánaði aðeins varðandi opinber útgjöld. Þó töldu aðeins 3-5% svarenda að slíkum upplýsingum væri aldrei leynt. Sé gengið út frá

Því að samhljómur sé á milli upplýsingagjafar stjórnvalda og trausts (sjá t.d. Piotrowski, 2007; Rawlins, 2007), andstætt því sem aðrir halda fram (sjá t.d. Roberts, 2005; Cook, 2010), vekur athygli að niðurstöður könnunar sem gerð var á svipuðum tíma og þessi könnun sýndu að einungis 10% Íslendinga báru mikið traust til Alþingis og 15% til borgarstjórnar Reykjavíkur. Traustið til Alþingis dalaði talsvert frá því fyrir efnahagshrunið. Í febrúar 2008 báru 42% landsmanna mikið traust til Alþingis en 13% í febrúar 2009 (Capacent, 2012).

Upplýsingalög tóku gildi hérlandis 1. janúar 1997. Þau hafa verið talsvert í umræðunni undarfarið („Upplýsingalög aftur á þing“, 2012) og nú hafa ný upplýsingalög nr. 140/2012 tekið gildi. Í ljósi umræðunnar um lög in hefði mátt ætla að stjórnvöld, og einnig almenningur, væru meðvituð um tilvist, innihald og gildi laganna en ýmsir fræðimenn telja að gildistaka og tilvist upplýsingalaga bæti upplýsingagjöf og auki gegnsæi (Mendel, 2008; Stiglitz, 2003). Kannanir í Bretlandi hafa sýnt að gildistaka upplýsingalaga leiddi til aukins gegnsæis sem hafði þó ekki samtímis í för með sér aukið traust (Hazell og Worthy, 2010; Worthy, 2010). Andstæðingar upplýsingalaga hafa látið í ljós þá skoðun að leyndarhyggjan kynni jafnvel að aukast með tilkomu laganna og gæti jafnframt haft í för með sér vanrækslu hvað skjalfestingu varðar (Tough, 2011; Worthy, 2010). Könnunin sem hér er til umræðu leiddi í ljós að almenningur hér á landi taldi að upplýsingum væri leynt þrátt fyrir að upplýsingalög hefðu öðlast gildi.

Síðustu áratugi hafa Íslendingar í vaxandi mæli komið sér upp lögum, reglum, leiðbeiningum og viðmiðum til stuðnings skjalfestingu, skráningu, gegnsæi, upplýsingagjöf og greiðum aðgangi að upplýsingum. Þá standa þeir frammi fyrir ýmsum áskorunum hvað þessi mál varðar (sjá kafla 2.3). Svo virðist sem stjórnvöld og embættismenn fylgi ekki alltaf lögum og viðmiðum sem styðjast ætti við til aukins gegnsæis og bættrar upplýsingagjafar (sjá t.d. Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011; Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, 2010, 5. bindi, kafli 16.1.2.7). Mikilvægt er að upplýsingum sé haldið til haga á viðunandi hátt þannig að þær séu óbrenslaðar, áreiðanlegar og aðgengilegar þeim sem mega hafa aðgang að þeim. Því miður hefur komið í ljós að mikilvægar ákvarðanir innan stjórnvalds hafa ekki alltaf verið skjalfestar sem skyldi. Hér er til dæmis átt við hverjir tóku tilteknar ákvarðanir og hvenær. Það kynni að vera af ótta við að upplýsingar um ákvarðanir yrðu gerðar opinberar á grundvelli upplýsingalaga. Sé raunin sú hafa upplýsingalögin í vissum tilvikum haft þveröfug áhrif og allt önnur en þeim er ætlað (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2005; 2009; 2011).

Þessi rannsókn styðst við fyrri rannsóknir, upplýsingar og gögn um traust til stjórnvalda, upplýsingagjöf, upplýsingalög og kröfur um gegnsæi í stjórnsýslunni. Niðurstöðurnar ættu ekki að koma á óvart í ljósi þjóðfélagsumræðunnar, vandamála í

kjölfar efnahagshrunsins, biðarinnar eftir raunhæfum lausnum og dvínandi trausts almennings til stjórnvalda. Rannsóknin snýst um viðhorf almennings til upplýsingagjafar en ekki um það hvernig upplýsingagjöf stjórnvalda er háttað í raunveruleikanum. Það væri áhugavert að skoða með frekari rannsóknum. Niðurstöður þessarar rannsóknar gætu þó orðið stjórnvöldum ábending um að bæta miðlun upplýsinga þannig að almenningur teldi sig upplýstan um mikilvæg mál. Einnig væri áhugavert að endurtaka könnun sem þessa að nokkrum árum liðnum. Þá verða aðstæður í þjóðfélaginu ef til vill aðrar en nú og athyglisverðar til samanburðar.

Um höfundinn

Jóhanna Gunnlaugsdóttir er prófessor við Félags- og mannvísindadeild Háskóla Íslands. Netfang: jg@hi.is.

Heimildaskrá

- Berman, E. M. (1997). Dealing with cynical citizens. *Public Administration Review*, 57 (2), 105-112. <http://dx.doi.org/10.2307/977058>
- Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 27 (4), 312-321. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.006>
- Bok, D. (2001). *The trouble with government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Capacent (2012). Traust til stofnana skv. Þjóðarpúlssi Capacent. Vefslóð: <http://gagnatorg.capacent.is/data/set/1wb6/traust-til-stofnana-skv-thjodarpulsi-capacent>
- Cook, F. L., Jacobs, L. R. og Kim, D. (2010). Trusting what you know: Information, knowledge, and confidence in social security. *The Journal of Politics*, 72 (2), 397-412. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381610000034>
- Curtin, D. og Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity*, 11 (2), 109-123.
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*, 15 (1), 133-154. <http://dx.doi.org/10.1080/03906700500038819>
- Darch, C. og Underwood, P. (2010). *Freedom of information in the developing world: Demand, compliance and democratic behaviours*. Oxford: Chandos.
- Enn á ný leyna stjórnvöld gögnum um Icesave. (2009, 18. september). *Visir.is*. Vefslóð: <http://www.visir.is/enn-a-ny-leyna-stjornvold-gognum-um-icesave/article/2009808825108>
- Fairbanks, J., Plowman, K. D. og Rawlins, B. L. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7 (1), 23-37. <http://dx.doi.org/10.1002/pa.245>
- Fairclough, N. (1993/2002). *Discourse and social change*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Flinn, A. og Jones, H. (2009). *Freedom of information: Open access or empty archives?* London: Routledge.
- Gaber, I. (2000). Lies, damn lies ... and political spin. *British Journalism Review*, 11 (1), 60-70. <http://dx.doi.org/10.1177/095647480001100111>
- Grimmelikhuijsen, S. (2011). Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. *Information Polity* 16 (1), 35-50.

- Guðrún Pétursdóttir (ritstjóri). (2011). *Þjóð til þings: Skýrsla stjórnlaganefndar 2011*. (Fyrri bindi.) Reykjavík, Stjórnlaganefnd.
- Hazell, R. og Glover, M. (2011). The impact of freedom of information on Whitehall. *Public Administration*, 89 (4), 1664-1681. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01930.x>
- Hazell, R. og Worthy, B. (2010). Assessing the performance of freedom of information. *Government Information Quarterly*, 27 (4), 352-359. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.005>
- Hazell, R., Worthy, B. og Glover, M. (2010). *The impact of the Freedom of Information Act on central government in the UK: Does FOI work?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hennink, M., Hutter, I. og Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Los Angeles: Sage.
- Hetherington, M. (2005). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hood, C. (2006). Beyond exchanging first principles? Some closing comments. Bls. 211-226 í C. Hood og D. Heald (ritstjórar), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hörður Ægisson. (2013, 29. janúar). Óvissu aflétt í efnahagsmálum. *Morgunblaðið*, bls. 20.
- Iðnaðarsalt átti ekki að nota í matvæli. (2012, 17. janúar). *Fréttablaðið*, bls. 8.
- Ingibjörg Lilja Ómarsdóttir. Vefpóstur, 16. október 2012.
- Ingveldur Geirsdóttir. (2012a, 12. janúar). Engin skráning er á lækningatækjum. *Morgunblaðið*, bls. 16.
- Ingveldur Geirsdóttir. (2012b, 18. janúar). Lýtalæknar sitja á upplýsingum um sílíkonaðgerðir. *Morgunblaðið*, bls. 2.
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2005, 17. febrúar). Skjöl skelfa. *Morgunblaðið*, bls. 34.
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2009, 23. mars). Minnisblöð embættismanna. *Fréttablaðið*, bls. 3 [eldhúsdagur].
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2011, 1. desember). Gegnsæ stjórnsýsla og rétturinn til upplýsinga. *Tölvumál* (vefútgáfa). Varðveitt á vefslóðum: <http://hdl.handle.net/1946/10320> og [http://www.sky.is/item/1582-gegnsa-stjórnsýsla-og-rétturinn-til-upplýsinga](http://www.sky.is/item/1582-gegnsa-stjornsysla-og-retturinn-til-upplysinga)
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Malden, Mass.: Polity Press.
- Levi, M. og Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3 (1), 475-507. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>
- Liu, B. F., Horsley, J. S. og Yang, K. (2012). Overcoming negative media coverage: Does government communication matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 597-621. <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mur078>
- Margetts, H. (2006). Transparency and digital government. Bls. 197-207 í C. Hood og D. Heald (ritstjórar), *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Mendel, T. (2008). *Freedom of information: A comparative legal survey* (2. útgáfa). París: UNESCO.
- Mistök að veita ekki upplýsingar án tafar. (2012, 6. janúar). *Fréttablaðið*, bls. 10.
- Neuman, W. L. (2011). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches* (7. útgáfa). Boston, Mass.: Pearson.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Neill, O. (2002). *A question of trust: The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis.

- Pew Research Center for the People and the Press. (2010). *The people and their government: Distrust, discontent, anger and partisan rancor*. Washington: Höfundur. Vefslóð:
<http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/606>
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance* 13 (4), 475-499. <http://dx.doi.org/10.1111/0952-1895.00142>
- Piotrowski, S. (2007). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. Albany: State University of New York Press.
- Rawlins, B. (2007). Trust and PR practice. Grein á vefsíðu Institute for Public Relations, Gainesville, Florida. Vefslóð: <http://www.instituteforpr.org/topics/trust-and-pr-practice>
- Relly, J. E. og Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 26 (1), 148-157.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2008.04.002>
- Roberts, A. (2005). Spin control and freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration*, 83 (1), 1-23. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00435.x>
- Saunders, M., Lewis, L. og Thornhill, A. (2003). *Research methods for business students* (3. útgáfa). New York: Prentice Hall.
- Screene, L. (2005). How prepared are public bodies for the implementation of the UK Freedom of Information Act, in January 2005? *Records Management Journal*, 15 (1), 34-42.
<http://dx.doi.org/10.1108/09565690510585411>
- Shepherd, E. og Ennion, E. (2007). How has the implementation of the UK Freedom of Information Act 2000 affected archives and records management services? *Records Management Journal*, 17 (1), 32-51. <http://dx.doi.org/10.1108/09565690710730688>
- Shepherd, E., Stevenson, A. og Flinn, A. (2010). Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England. *Governance Information Quarterly*, 27 (4), 337-345. <http://dx.doi.org/10.1108/09565690710730688>
- Snell, R. (2002). FoI and the delivery of diminishing returns, or how spin-doctors and journalists have mistreated a volatile reform. *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 2 (3), 187-207. Vefslóð: <http://www.australianreview.net/journal/v2/n3/snell.pdf>
- Sigurður Kári Kristjánsson. (2010, 16. júní). Rannsókn á Icesave-málinu. *Morgunblaðið*, bls. 17.
- Stiglitz, J. (2003). Transparency of government (part 1) – breakthrough for reforming the shape of a nation. Ritgerð birt á vefsíðu Research Institute of Economy, Trade and Industry í Japan. Vefslóð: <http://www.rieti.go.jp/en/special/economics-review/013.html>
- Stígur Helgason og Trausti Hafliðason. (2010, 23. nóvember). Upphæðin hvergi útskýrð. *Fréttablaðið*, bls. 6.
- Stjórnlagaráð. (2011). *Þjóð til þings: Frumvarp til stjórnskipunarlags* [smárit]. Reykjavík: Höfundur. Vefslóð: http://www.stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf
- Tough, A. (2011). Accountability, open government and record keeping: Time to think again? *Records Management Journal*, 21 (3), 225-236. <http://dx.doi.org/10.1108/09565691111186894>
- Upplýsingalög aftur á þing. (2012, 11. október). *Viðskiptablaðið*, bls. 10.
- Vleugels, R. (2011, 9. október). Overview of all FOI laws. Fringe Special. Vefslóð:
[http://right2info.org/resources/publications/Fringe Special - Overview FOIA - sep 20 2010.pdf](http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%202010.pdf)
- Worthy, B. (2010). More open but not more trusted?: The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance*, 23 (4), 561-582.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01498.x>