



Rúið trausti

Rannsókn um tortryggni í garðs hins opinbera þegar kemur að miðlun
upplýsinga sem eiga erindi til almennings

Auður Óskarsdóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Félagsvísindasvið

Júní 2018

Rúið trausti

*Rannsókn um tortryggni í garðs hins opinbera þegar kemur að miðlun upplýsinga
sem eiga erindi til almennings*

Auður Óskarsdóttir

Lokaritgerð til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu
Leiðbeinandi: Dr. Jóhanna Gunnlaugsdóttir

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2018

Rúið trausti: *Rannsókn um tortryggni í garðs hins opinbera þegar kemur að miðlun upplýsinga sem eiga erindi til almennings*

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Auður Óskarsdóttir, 2018
kt. 190387-2409

Reykjavík, Ísland, 2018

Útdráttur

Markmið rannsóknar var að kanna upplifun almenning gagnvart opinberum aðilum ef þeir væru uppvísá að því að leyna upplýsingum sem eiga erindi til almennings. Sendur var út spurningalisti til 1500 manns úr netpanel Félagsvísindastofnun Hí tímabilinu 18. maí til 18. júlí 2016. Svörunin var um 73% eða um 1097 manna. Svið könnun var gerð árið 2012. Unnið var úr opnum spurningum frá spurningalistanum. Spurningarnar voru tvær en annars vegar var spurt um af hverju þátttakendur töldu opinbera aðila leyna upplýsingum er varðar umhverfisvelferðar-, heilbrigðis- og menntamál. Hins vegar var spurt um álit þátttakenda af hverju þeir töldu opinbera aðila leyna upplýsingum varðandi opinber útgjöld.

Til þess að túlka gögnin voru svör þátttakenda þema greind. Meginþemu voru þrjú: spilling, vantraust í garðs almennings og léleg stjórnsýsla. Síðasta þemað léleg stjórnsýsla var enn fremur flokkað í þrjú undirþemu: stofnun ekki í stakk búin til að sinna málefnum almennilega, vanræksla og hefð.

Niðurstöður rannsóknar sýndu að viðhorf almennings til opinberra aðila, verði þeir uppvísá að upplýsingaleynd, sé nær alltaf neikvæð. Þátttakendur greindu frá því að þeir töldu opinbera aðila annað hvort spillta, vantreystu almenningi eða að almenningur fann fyrir ákveðnu úrræðu- og getuleysi stjórnválda til þess að koma upplýsingunum til almennings.

Settar voru fram mögulegar lausnir við þessum neikvæðu viðhorfum gagnvart opinberum aðilum. Þær voru meðal annars að opinberir aðilar myndu sinna enn fremur frumkvæðisskyldu stjórnválda þegar kemur að upplýsingagjöf til almennings eða að sýna í starfi virka ábyrgð á þeim skyldum sem opinberir aðilar hafa gagnvart almenningi.

Abstract

The purpose of this research is to explore public opinion on government officials if they were hiding information which concerns the public. A survey was sent to 1500 people, the response was about 73% or about 1097 people. A similar survey was conducted in 2012. The research focused on the two open end questions from the survey. The first question was about why the participants thought government officials where hiding information regarding environmental, welfare, health, and education affairs. In the second question, participants were asked to give their opinion about why they thought government officials where hiding information regarding public spending.

In order to interpret the data, the participants' responses were analyzed into three themes which were corruption, distrust towards the general public and poor governance. The last theme poor governance was divided into three additional sub-themes, which were: the organization was unable to handle the issues properly, neglect and tradition.

The final result of the research showed that public attitudes towards government officials were almost always negative if it were found out that they were hiding information. Participants reported that they considered government officials either corrupt, distrusted the public or where impotent to inform the public.

A possible solution was presented to work against negative attitude towards government officials. These included, among other things, that the government officials would furthermore carry out the governmental obligation to provide information to the public or to show more active responsibility towards their administrative obligations.

Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni í meistaranámi í opinberri stjórnsýslu við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin er metin til 30 ECTS eininga og leiðbeinandi hennar var dr. Jóhanna Gunnlaugsdóttir. Ritgerðin var styrkt af Valds- og lýðræðisrannsókn Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands. Meginnefni ritgerðarinnar er á mínu áhugasviði sem er samblanda af opinberri stjórnsýslu og upplýsingafræði en sérgreinin mín í opinberri stjórnsýslu er upplýsingastjórnun og rafræn samskipti.

Ég vil þakka leiðbeinanda mínum dr. Jóhönnu Gunnlaugsdóttir fyrir að leiða mig í gegnum þetta verkefni. Einnig vil ég þakka vinum og ástmönum sem hafa ávallt stutt mig við nám og störf. Sérstaklega við ég þakka Jón Sighvatssyni sem hefur alltaf hvatt mig áfram og er mín stoð og stytta.

Efnisyfirlit

Útdráttur	i
Abstract	ii
Formáli.....	iii
Efnisyfirlit.....	iv
Myndaskrá.....	vi
1. Inngangur	1
2. Fræðileg umfjöllun	3
2.1. Lýðræði	3
2.1.1. Lýðræði á upplýsingaöld	5
2.1.2. Mikilvægi gagnsæis	8
2.2. Réttur almennings til upplýsinga	9
2.3. Spilling.....	11
2.4. Traust	16
2.4.1. Traust og pólitísk þátttaka	19
2.4.2. Traust gengur í báðar áttir	21
3. Aðferðafræði	24
3.1 Gagnasöfnun.....	24
3.2 Markmið og spurningar	25
3.3 Nálgun eigindlegrar aðferðafræði	25
3.4 Takmarkanir.....	27
3.5. Réttmæti.....	27
3.6. Gildi rannsóknarinnar	27
4. Spilling	28
4.1. Sp.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)?.....	28
4.2. Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varðar opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?	40
5. Vantraust í garðs almennings	49
5.1. Sp.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)?.....	49
5.2. Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varðar opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?	58
6. Léleg stjórnsýsla	62

6.1. Sp.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)?.....	62
6.2. Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varða opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?	68
7. Umræða og niðurstöður.....	73
8. Lokaorð.....	79
Heimildaskrá	80

Myndaskrá

Mynd 1: Transparency International. „Corruption perceptions index 2017.“ Sótt 4. apríl 2018.

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017*

Mynd 2: Gallup. „*Traust til stofnana*.“ Febrúar 2016. Sótt 4. apríl 2018. <https://gallup-islandi.squarespace.com/traust/>

Mynd 3: Gallup. „*Traust til stofnana - stjórnsmál, eftirlit og dómsstólar*.“ 29. mars 2016. Sótt 4. apríl 2018. <https://gallup-islandi.squarespace.com/traust/>

*Mynd 1 var sett saman af höfundi, tölurnar voru byggðar á upplýsingum frá Transparency International.

1. Inngangur

Í ritgerð þessari er gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknar sem framkvæmd var 18. maí til 18. júlí árið 2016. Gagnasöfnun var framkvæmd í samstarfi við Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og könnun send til úrtaks sem var 1500 manna úr netpanel Félagsvísindastofnunar. Fjöldi svarenda reyndist tæplega 1100 eða rúmlega 70%. Könnunin samanstóð bæði af lokuðum og opnum spurningum. Í þessari ritgerð verða aðeins svörum við opnu spurningunum gerð skil.

Markmið þess hluta rannsóknarinnar, sem er hér til umfjöllunar, fólst í því að skoða hverjar meginástæður væru taldar vera fyrir því að opinberir aðilar leyndu upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni (umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál) annars vegar og slíkar upplýsingar sem vörðuðu opinber útgjöld (það er úthlutun á almannafé) hins vegar. Árið 2012 var sambærileg rannsókn framkvæmd og gerð hefur verið grein fyrir niðurstöðum hennar í erlendum og innlendum tímaritsgreinum^{1,2,3}

Rannsóknin og ritgerðarskrifin tengjast rannsóknarverkefninu valds- og lýðræðisrannsókn Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands. Það tók til fjögurra ára, frá 2014 til 2017. Rannsóknarverkefnið var meðal annars styrkt af Aldarafmælissjóði Háskóla Íslands og því var ætlað að beina athyglinni að „megingerendum í valds- og lýðræðiskerfum íslensks samfélags svo sem að löggjafanum, framkvæmdavaldu, stjórnsýslunni, stjórnmalflokkum, hagsmunasamtökum, fjölmiðlum og almenningi.“⁴ Í tengslum við verkefnið var auglýst eftir meistarana til þess að vinna upp úr gögnunum, sem safnað hafði verið með aðstoð Félagsvísindastofnunar, eins og fyrr er getið. Höfundur gaf kost á sér varðandi þá vinnu og þáði jafnframt styrk, vegna skrifa meistararitgerðarinnar, frá rannsóknarverkefninu valds- og lýðræðisrannsókn Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands.

Í upphafi ritgerðarinnar er gerð grein fyrir fræðilegum bakgrunni rannsóknarinnar hvað varðar lýðræði, upplýsingalög, gagnsæi, spillingu og traust. Aðferðafræði rannsóknarinnar er gerð skil í þriðja kafla, það er söfnun gagnanna og aðferðum við gagnagreiningu svo og takmörkunum hennar réttmæti og gildi. Í fjórða, fimmta og sjötta kafla er gerð grein fyrir

¹ Gunnlaugsdóttir, J. „Government secrecy. Public attitudes toward information provided by the authorities,” 198.

² Gunnlaugsdóttir, J. „Reasons for the poor provision of information by the government. Public opinion,” 186.

³ Jóhanna Gunnlaugsdóttir, „Leyndarhyggja: viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórvalda og stofnana,” 2.

⁴ „Um verkefnið”, Valds- og lýðræðisrannsókn.

helstu niðurstöðum rannsóknarinnar. Fjórði kafli fjallar um fyrsta meginþemað, spillingu, sem fram kom við gagnagreiningu, fimmti kafli um hið næsta, það er vantraust í garð almennings og loks sjötti kafli það þriðja, lélega stjórnsýslu. Umræðum um rannsóknina eru gerð skil í sjöunda kafla og í þeim áttunda eru lokaorðin tíunuduð.

2. Fræðileg umfjöllun

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir þeim fræðilegu umfjöllunarefnum sem rannsóknin hefur til hliðsjónar. Farið verður yfir hugmynd um lýðræði og hvernig birtingamynd þess hefur breyst með tilkomu nýrra upplýsinga- og tæknilausna. Fjallað verður um gagnsæi, mikilvægi þess og rétt almennings til upplýsinga. Reynt verður að gera hugtakinu spilling skil, það er hvað felst í hugtakinu spilling og hvaða áhrif spilling getur haft á samfélagið. Því næst verður rætt um traust almennings til stjórnvalda og traust stjórnvalda til almennings.

2.1. Lýðræði

Lýðræði er það stjórnarkerfi sem er hvað mest áberandi í hinum vestræna heimi. Í lýðræðislegu samfélagi er valdið hjá fólkini og ákvarðanir eru teknar í krafti fjöldans. Hugtakið lýðræði er í sjálfu sér umdeilt, þar sem ekki er alltaf ljóst hvaða einstaklingar eiga rétt á því að tilheyra „fólkini.“⁵ Á Íslandi fengu kvenmenn til dæmis ekki kosningarétt fyrr en 1915, einstaklingar sem skulduðu sveitasjóði voru heldur ekki með kosningarétt fyrr en 1934.⁶ „Fólkid“ sem ræður getur því verið mismunandi og fer það eftir stað og stund. Enn þá í dag hafa þeir Bandaríkjameinum sem sitja af sér dóma, eða eru á skilorði, ekki rétt til þess að kjósa.⁷ Lýðræði er því ekki sjálfsagt og í stöðugri þróun gegnum tíma og menningarheima.

Oft er gerður greinarmunur á beinu lýðræði og fulltrúalýðræði. Í beinu lýðræði tekur almenningur milliliðalaust pólitískar ákvarðanir, þátttaka hans að ákvarðanatöku eru því bein og óháð öðrum stjórmálaöflum.⁸ Þó að beint lýðræði sé í sjálfu sér hreinasta form af lýðræði getur framkvæmd þess verið flókin. Ákveðnar takmarkanir eru á framkvæmd á ákvarðanatöku þegar kemur að beinu lýðræði. Ef hver einstaklingur á Íslandi þyrfi að setja sig inn í öll málefni sem varða opinberar ákvarðanir, allt frá kvótalögum að heilbrigðisstefnu, myndu Íslendingar ekki gera mikið annað en að vera í kjörklefanum.⁹ Ólíklegt þykir hins vera að allir einstaklingar hafi getu eða áhuga á að upplýsa sig um opinber málefni eins og samgöngur, ríkisfjárveitingar og önnur málefni til þess að geta tekið ákvörðun um þau. Það er hentugra að ákvarðanir séu

⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 27.

⁶ „Kosningaréttur kvenna til Alþingis 19. júní 1915.“

⁷ „Register to Vote and Confirm or Change Registration.“

⁸ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 29.

⁹ Ibid., 29.

teknar af færri einstaklingum sem hafa áhuga og þekkingu til þess að geta tekið upplýstar ákvarðanir fyrir hönd almennings. Þar kemur fulltrúalýðræði sterkt inn.¹⁰

Í fulltrúalýðræði kýs almenningur ekki í öllum málum, heldur kýs hann sér einstakling til þess að sjá um umboð sitt til ákvarðanatöku. Framkvæmd fulltrúalýðræðis er einfaldari en í beinu lýðræði þar sem færri taka ákvarðanir í þágu marga. Almenningur leggur traust sitt á fulltrúa og veitir honum vald til þess að sinna ákvörðunartöku í eigin þágu. Umboðið sem fulltrúinn fær er þó ekki skilyrðislaust. Ef ske kynni að almenningur missti traust á fulltrúanum og teldi ákvarðanir hans ekki vera í hans þágu gæti almenningur refsað honum með því að veita honum ekki endurkjör. Þar með missir fulltrúinn valdastöðu sína. Að sama skapi getur almenningur umbunað fulltrúanum með því að veita honum endurkjör. Þetta er hin svokallaða umboðs- og ábyrgðarkeðja.¹¹

Ábyrgð stjórvalda er mikil gagnvart almenningi, vilji þau standa undir nafni. Mark Bovens (1998) fjallaði um í bók sinni *The Quest for Responsibility* mismunandi stig ábyrgðar, það er að ábyrgð getur annars vegar verið virk (e. active) og hins vegar óvirk (e. passive)¹²

Óvirk ábyrgð er samkvæmt Bovens (1998) viðtekin ábyrgð eins og við skiljum hana í daglegu tali. Það er þegar eitthvað hefur gerst og einhver (eða einhverjir) ber ábyrgð á þeim atburðum og þarf þar að leiðandi að taka ábyrgð á afleiðingum. Boven (1998) heldur svo áfram og skilgreinir óvika ábyrgð í fjóra meginþætti:

1. Aðgerð eða aðgerðarleysi einstaklings (eða einstaklinga)
2. Það þarf að vera orsakasamhengi milli aðgerðar eða aðgerðarleysis
3. Að ábyrgðaraðili hafði tækifæri á að bregðast öðruvísi við
4. Ef einstaklingi ber skylda til eða á að bera ábyrgð á gjörðum annarra (til dæmis ber foreldri skylda til þess að bera ábyrgð á sínu barni)¹³

Samkvæmt þessari skilningu á ábyrgð er ábyrgð aðeins til ef eitthvað hefur gerst eða misfarist. Virk ábyrgð gengur enn lengra en óvirk ábyrgð. Í virkri ábyrgð er ábyrgð ekki aðeins til staðar

¹⁰ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnerfið*, 29.

¹¹ Strøm. „Delegation accountability in parliamentary democracies,” 261-289.

¹² Bovens, *Quest for Responsibility*, 26.

¹³ Ibid., 28-31.

þegar eitthvað gerist heldur snýst virk ábyrgð um hvernig einstaklingi ber að haga sér. Það er virk ábyrgð að segja til um þá góðu siðferðislegu eiginleika sem einstaklingi (eða einstaklingar) ber að vinna eftir. Bovens (1998) greinir virka ábyrgð niður í fimm mismunandi þætti:

1. Skilningur á yfirvofandi orsökum
2. Að skilja hvað afleiðingarnar geti haft á aðra
3. Getu til að taka sjálfstæða ákvörðun út frá mismunandi sjónarhornum
4. Að ákvarðanir séu teknar út frá siðferðilegum gildum og viðmiðum
5. Að aðili hafi skilning á sínu eigin hlutverki í hinu stóra samhengi¹⁴

Virk ábyrgð snýr því ekki aðeins að því hvað hefur gerst heldur hvernig við eigum að haga okkur að. Hér er ekki aðeins verið að tala um orsök og afleiðingar heldur hegðunarvenjur einstaklinga, það er hvernig aðila ber að hegða sér þegar kemur að hinum og þessum álitaefnum. Ábyrgð stjórvalda gagnvart almenningi er mikilvægur þáttur í lýðræði. Kjósendur eiga að geta treyst á að ef eitthvað fer úr skorðum þá sé einhver sem tekur ábyrgðina.

2.1.1. Lýðræði á upplýsingaöld

Fulltrúalýðræði hefur þótt vera hentugt fyrirkomulag á Íslandi allt frá því að landið varð sjálfstætt. Þrátt fyrir það hefur vilji almennings fyrir fleiri ákvarðanatöku afgreiddar með beinu lýðræði færst í aukana hér á landi. Þetta má sjá til dæmis með auknum þjóðarafgreiðslum undanfarin ár. Má þá nefna að eftir stofnun lýðræðis hér á landi hafa einungis þrjár þjóðaratkvæðisgreiðslur verðið efndar og voru þær allar framkvæmdar á síðustu sjö árum.^{15,16} Þá hafa Píratar verið sá flokkur sem talar hvað mest fyrir beinu lýðræði á hér á landi og hvetja þeir til minnkunar á miðstýringu valds og aukningu á milliliðarlausri ákvarðanatöku almennings.¹⁷

¹⁴ Bovens, Quest for Responsibility, 34-37.

¹⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnerfið*, 150.

¹⁶ „Kosið 9. apríl.“

¹⁷ „Grunngildi Pírata.“

Möguleikar á beinu lýðræði hafa aukist með tilkomu netsins og fleiri rafrænna lausna. Upplýsingatækni (e. *information technology*) er orðin lykillinn af hraðvirkari og skilvirkari miðlun upplýsinga þar sem vinnsla og geymsla getur alfarið farið fram rafrænt. Íslenska ríkið hefur gert sér grein fyrir þeim tækifærum sem hafa myndast með nýrri upplýsingatækni og hefur reynt að marka stefnu um aukið vægi rafrænnar stjórnsýslu (e. *e-goverence*)¹⁸

Starfsvið stjórnsýslunnar nær yfir alla starfsemi framkvæmdavaldsins sem er í höndum stjórnvalda. Allri stjórnsýslu ber að framfylgja stjórnsýslulögum nr. 37/1993 ásamt áorðnum breytingum sem segja til um réttindi og skyldu almennra borgara.¹⁹ Í rafrænni stjórnsýslu er upplýsingatækni beitt í meðferð stjórnsýslumála. Aðkoma upplýsingatækninnar að málsmeðferð stjórnsýslunnar getur komið upp á hvaða málstigi sem er og getur komið meira og minna í stað opinbera erindisbréfa.²⁰

Íslenska ríkið hefur lengi vitað um gagnsemi upplýsingatækninnar þegar kemur að stjórnsýslu. Árið 1996 markaði íslenska ríkið stefnu um að Ísland skuli vera upplýsingasamfélag þar sem markmiðið var að „Íslendingar verði í fararbroddi þjóða heims við nýtingu upplýsingatækni í þágu bætts mannlífs og aukinnar hagsældar²¹ Myndað var þróunarverkefni til þess að koma þessu metnaðarfulla markmiði áleiðis sem átti að starfa til ársins 2003. Verkefnið skilaði miklum árangri en þróun upplýsingatækni á nokkrum sviðum (þar á meðal rafrænni stjórnsýslu) var hægari en væntingar gerðu ráð fyrir.²² Það var því ákveðið að marka nýja stefnu sem bar nafnið „Auðlindir í allra þágu“. Sú stefna var sett fram árið 2004 og átti að ná til ársins 2007. Eitt af markmiðum þeirra stefnu var meðal annars að:

Hið opinbera, bæði ríki og sveitarfélög leggi áherslu á rafræn viðskipti og rafræna stjórnsýslu. Í því felst m.a. að opinberar stofnanir veiti rafræna þjónustu hvarvetna þar sem hún leiðir til hagræðingar og bættrar þjónustu við almenning og atvinnulíf. Áhersla verði lögð á að hægt verði að nýta tiltölulega einfaldan tæknibúnað í samskiptum við stjórnvöld og að nýir samskiptamiðlar verði nýttir. Ávallt þarf þó

¹⁸ Jóhanna Gunnlaugsdóttir, „Svo uppsker sem síar. Innleiðing og notkun rafrænna skjalastjórnarkerfa,” 182.

¹⁹ 1. gr. 2. mgr. Stjórnsýslulög 37/1993

²⁰ Forsætisráðuneytið, Skýrsla nefndar um rafræna stjórnsýslu, 8.

²¹ 7. gr. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1985.

²² Forsætisráðuneytið, Auðlindir í allra þágu, 2.

að vera fyrir hendi val þannig að þeir sem ekki geta notað tæknina geti notið hefðbundinnar þjónustu áfram.²³

Þriðja stefna stjórnvalda um upplýsingasamfélagið kom síðan út í maí árið 2008 undir heitinu „Netríkið Ísland“. Markmið þeirra stefnu var að öll opinber þjónusta væri hægt að nálgast á netinu.²⁴ Þar á meðal var ætlunarverk stjórnvalda að almenningur gæti nálgast sjálfsafgreiðslu á netinu. Í stefnunni kom meðal annars fram að:

Netborgarinn geti afgreitt sig sjálfur hvenær sem er, hvar sem er og án tafar. Það gildi um hvers kyns þjónustu þar sem því verður við komið, til dæmis umsóknir, vottorð, tilkynningar, tímapantanir, gagnaskil og fleira sem snýr að samskiptum við opinbera aðila. Hægt verði að fylla í eyðublöð á Netinu, senda inn, fylgjast með afgreiðslu og fá úrlausn mála. Biðraðir í þjónustustofnunum heyri sögunni til.²⁵

Þessar stefnur báru ágætan árangur, sem má meðal annars sjá með tilkomu rafrænna skilríkja og aukningu á rafrænum lausnum þegar kemur að vinnslu stjórnsýlumála. Má þá nefna Island.is þar sem almennur borgari getur sótt þjónustu opinbera stofnana nær alfarið á netinu.²⁶

Þrátt fyrir metnaðarfullar yfirlýsingar stjórnvalda um mikilvægi rafrænna lausna í stjórnsýlu kom fram í *Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna* 2008, að skortur væru á samræmdu verklagi þegar kom að skráningu upplýsinga. Þar kom fram að skráning upplýsingar er varðar samskipti, munnlegar upplýsingar og stjórnvaldsákvarðanir verulega ábótavant og mikilvægt væri að ráðast í úrbætur varðandi skráningu og varðveisitingu á upplýsingum er geta varðað almenning, til dæmis fall eins íslensku bankanna, sem hafði verulega áhrif á hin almenna borgara.²⁷

²³ Forsætisráðuneytið, Auðlindir í allra þágu, 9.

²⁴ Forsætisráðuneytið, Netríkið Ísland, 3.

²⁵ Ibid., 8.

²⁶ „Island.is.“

²⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis, Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 132.

2.1.2. Mikilvægi gagnsæis

Í Rannsóknarskýrslu Alþingis stóð meðal annars að:

Skilvirkni, hagkvæmni og heiðarleiki í stjórnsýslunni varða hagsmuni almennings og í lýðræðisríki er það meginatriði að opinber stjórnsýsla er almannajónusta. Það felur í sér að höfuðviðfangsefnið er að skapa borgurunum skilyrði til þess að lifa farsælu lífi. Þau skilyrði varða bæði réttarríkið, sem á að tryggja borgurunum jafnræði og sanngirni, og velferðarríkið sem er ætlað að tryggja öryggi og afkomu borgaranna. Að þessum markmiðum má stuðla með ýmsum hætti, svo sem með löggjöf, siðareglum og pólitískri stefnumótun. Bæði stjórnsýslulög og upplýsingalög fela í sér mikilvæg ákvæði um hvernig tryggja má borgurunum réttláta málsmeðferð og gagnsæi í vinnubrögðum sem er nauðsynlegt til þess að veita stjórnvöldum lýðræðislegt aðhald.²⁸

Gagnsæi og réttur til upplýsinga er í dag talinn vera grundvöllur lýðræðislegrar þáttöku, vörn gegn spillingu ásamt leið stjórvalda til þess að auka traust sitt gagnvart almenningi.²⁹ Upplýsingatækni gerir stjórnvöldum kleift að miðla upplýsinga til borgaranna og frá þeim og getur það því orðið eitt af mikilvægustu verkfærum varðandi það að auka gagnsæi stjórvalda.

Þó svo að það hafi ávallt þótt sjálfsagt að stjórnvöld upplýstu almenning um störf sín þá eru upplýsingalögin ekki svo gömul. Lengi vel var réttur almennings til upplýsinga ekki lögfestur en stjórnvöld höfðu að öllu jöfnu heimild til þess að veita almenningi upplýsingar.³⁰ Það mætti því segja að vald til þess að veita upplýsinga hefðu hér áður fyrr verið í höndum stjórvalda. Fyrstu upplýsingalögin nr. 50/1669 voru samþykkt á Alþingi árið 1996. Þá var kveðið á í lögum um að stjórnvöld bæri skyldu til þess að veita upplýsingar ef eftir þeim væri óskað (það er að segja ef beiðnin stangaðist ekki á við undanþágu ákvæði upplýsingalaga sbr. 4.–6. gr).³¹ Þar með var réttur almennings til upplýsinga tryggður með lögum. Taldi þáverandi forsætisráðherra að lögin myndu tryggja réttaröryggi almennings, ásamt því að styrkja

²⁸ Ibid., 132

²⁹ Bertot, Jaeger og Grimes, Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, 264.

³⁰ Páll Hreinsson og Trausti Fannar Valsson, *Stjórnsýsluréttur - fjölrít*, 20.

³¹ 1. mgr. 3. gr Upplýsingalög nr. 50/1996.

lýðræðislega stjórnarhætti í landinu.³² Sextán árum seinna voru svo upplýsingalögin uppfærð, það er upplýsingalög nr. 40/2012, og í janúar 2013 tóku þau gildi.³³

2.2. Réttur almennings til upplýsinga

Markmið upplýsingalaga nr. 40/2012 eru talin upp í 1. mgr þar segir að:

Markmið laganna er að tryggja gagnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja:

1. upplýsingarárétt og tjáningarfrelsi,
2. möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi,
3. aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum,
4. möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni,
5. traust almennings á stjórnsýslunni.³⁴

Gildisvið laganna tekur til allrar starfsemi sem fellur undir stjórnvöld, þar með talið stofnanir sem eru 51% í eigu hins opinbera og einkaaðila sem hafa fengið frá stjórnvöldum umboð til að sinna opinberum verkefnum.³⁵

Afhending upplýsinga frá stjórnvöldum til almennings getur verið flókið ferli þar sem það geta verið önnur sjónarmið sem stangast á við rétt til upplýsinga, sem einnig eru tryggð með lögum. Mætti þar með nefna persónuverndarsjónarmið og rétt til friðhelgi einkalífs. Má til dæmis nefna í þessu tilviki Lekamálið svokallaða, þar sem þáverandi starfsmaður innanríkisráðuneytisins veitti fjölmiðlum viðkvæmar persónuupplýsingar sem tengdust hælisleitanda.³⁶

Ljóst er að þrátt fyrir að stjórnvöld beri lagalega skyldu til þess að veita upplýsingar, mega það ekki vera hvaða upplýsingar sem er. Takmarkanir á upplýsingarárétti falla meðal

³² „Mælt fyrir nýju frumvarpi um upplýsingalög“

³³ Upplýsingalög nr. 140/2012

³⁴ Upplýsingalög nr. 140/2012

³⁵ 2. – 4. gr Upplýsingalaga 140/2012.

³⁶ „Ákærður fyrir brot gegn þagnarskyldu“

annars undir einkahagsmuni, almannahagsmuni, viðskipti fyrirtækja og stofnana í einkaeigu, fyrirhugaðar þýðingarlausar ráðstafanir hins opinbera og umhverfisverndarsjónarmið.³⁷

Ásamt takmörkunum í upplýsingalögum þarf opinber aðili eða stofnun ávallt að gæta þagmælsku í starfi sínu sbr. 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Stjórnvöldum ber þó ekki skylda til þess að láta af hendi hvaða gögn sem er. Þau gögn sem eru undanskilin upplýsingarátti eru útlistuð í 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1992. Þau ná til:

1. Fundargerða ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreina á ráðherrafundum eða skjala sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi.
2. Bréfaskipta stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað.
3. Vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota. Þó á aðili aðgang að vinnuskjölum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá.³⁸

Þrátt fyrir takmarkanir og hagsmunárekstra er upplýsingaskylda stjórnvalda rík. Skylda stjórnvalda um að veita upplýsingar hvað varðar almannahagsmuni nær lengra heldur en til beiðna um að veita upplýsingarnar. Stjórnvöldum er skylt að upplýsa almenning reglulega um starfsemi sína að þeirra eigin frumkvæði. Þetta er hin svokallaða frumkvæðisskylda stjórnvalda sem nefnd er í 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þar segir að:

- Stjórnvöld skulu vinna markvisst að því að gera skrár yfir mál, lista yfir málsgögn og gögnin sjálf jafnóðum aðgengileg með rafrænum hætti. Hið sama á við um gagnagrunna og skrá.
- Ráðherra skal reglulega gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um hvað áunnist hafi varðandi aukið aðgengi almennings að upplýsingum.

³⁷ 9. - 10. gr. Upplýsingalaga nr. 140/2012.

³⁸ 16. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1992.

- Ráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um það hvernig birtingu upplýsinga skv. 1. og 2. mgr. skuli hagað, þar á meðal um áfanga og tímafresti sem stjórnvöldum eru gefnir til að uppfylla tiltekin markmið og hvernig og hvar upplýsingar skuli birtar.³⁹

Rannsóknir um upplýsingagjöf stjórvalda, leyndarhyggju svo og viðhorf borgaranna hvað varðaði ástæður slælegrar upplýsingagjafar stjórvalda voru gerðar á Íslandi 2012 og 2015. Í niðurstöðum þeirra kom fram að meginþorri Íslendinga taldi stjórnvöld leyna mikilvægum upplýsingum um almannahagsmuni annars vegar og opinber útgjöld hins vegar, sem ættu erindi við almenning, sæu þau ástæður til þess. Gögnum var safnað með netkönnun, sem send var á netpanel Félagsví sindastofnunar Háskóla Íslands, svo og með viðtölum við sérfræðinga. Í svörum við opnum spurningum netkönnunarinnar frá 2012, um hverjar væru taldar ástæður þess að stjórnvöld leyndu upplýsingum, komu fram þrjú meginþemu: (1) Spilling, (2) léleg frammistaða stjórvalda og (3) stjórnvöld vita best (föðurlegt viðhorf þeirra gagnvart almenningi)^{40,41,42}

2.3. Spilling

Þegar almennt umtal færist að spillingu telja flestir sig vita við hvað er átt og frekari útskýringar reynast óþarf. Það hefur þó reynst erfitt að binda hugtakið í fræðilegan ramma þar sem spilling í sjálfu sér getur verið fremur óhlutdrægt hugtak og óljóst hugtak og breytilegt eftir stað og stund. Það bætir því ekki úr skák að fólk á það til að upplifa spillingu sterkt í samféluginu þó svo að það hafi aldrei orðið vitni að henni sjálft þegar betur er að gáð. Það þýðir að upplifun á spillingu í samféluginu getur verið byggð á einhverju öðru en persónulegri reynslu.⁴³

³⁹ 2. – 4. mrg. 13.gr., Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

⁴⁰ Gunnlaugsdóttir, J. Government secrecy. Public attitudes toward information provided by the authorities. 197-198.

⁴¹ Gunnlaugsdóttir, J. Reasons for the poor provision of information by the government., 185-205.

⁴² Jóhanna Gunnlaugsdóttir, „Leyndarhyggja: viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórvalda og stofnana, 17-22.

⁴³ Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson, „Measuring corruption“ 232.

Gjalt de Graaf og L. W. J. C. Hubert (2008) rannsökuðu tíu spillingamál í Hollandi og rituðu um þau í grein sinni *Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design*. Samkvæmt þeim var skilgreining á spilltum opinberum starfsmanni eftirfarandi:

Opinber starfsmaður er spilltur þegar gjörðir hans orsaka persónulegan ávinning frá utanaðkomandi aðilum.⁴⁴

Gagnsæi sem eru samtök gegn spillingu skilgreina spillingu hins vegar að hún sé:

... misbeiting á opinberu valdi til persónulegs ávinnings. Spilling þrífst þar sem eftirlit skortir, ákvarðanataka er óljós og aðkoma og áhrif almennings eru lítil eða engin. Spillingu má fyrirbyggja með gagnsæi hvað varðar upplýsingar og gjörðir valdhafa sem almenningur getur skilið, treyst og fylgst með.⁴⁵

Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson (2016) leituðust við að finna mælikvarða á spillingu í grein þeirra *Measuring corruption: whose perception should we rely on?* Þar var rannsökuð upplifun einstaklinga á spillingu í íslensku samfélagi. Þeir veltu því fyrir sér hvort upplifun væri í raun gott mælitæki til þess að meta spillingu þar sem engar raunverulegar sannanir, önnur en upplifun, væru notaðar. Samkvæmt greininni geta upplifanir einstaklinga annað hvort verið teknar sem ákveðið merki um einhvern veruleika eða verið hlutdræg skoðun aðila sem ekki er hægt að taka sem gefinni.⁴⁶ Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson (2016) nefna það að samkvæmt rannsóknum sé reynsla tiltölulega góð uppsprettu þekkingar sem að mestu leyti er hægt að treysta á að gefi í skyn eitthvað raunverulegt.⁴⁷ Hins vegar sé aldrei hægt að taka neitt sem gefnu en samkvæmt rannsókn þeirra upplifði fólk mikla spillingu þrátt fyrir að hafa ekki séð hana með berum augum.⁴⁸

⁴⁴ De Graaf og Huberts, *Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design*, 641.

⁴⁵ „Hvað er spilling?“

⁴⁶ Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson. „Measuring corruption:“, 217.

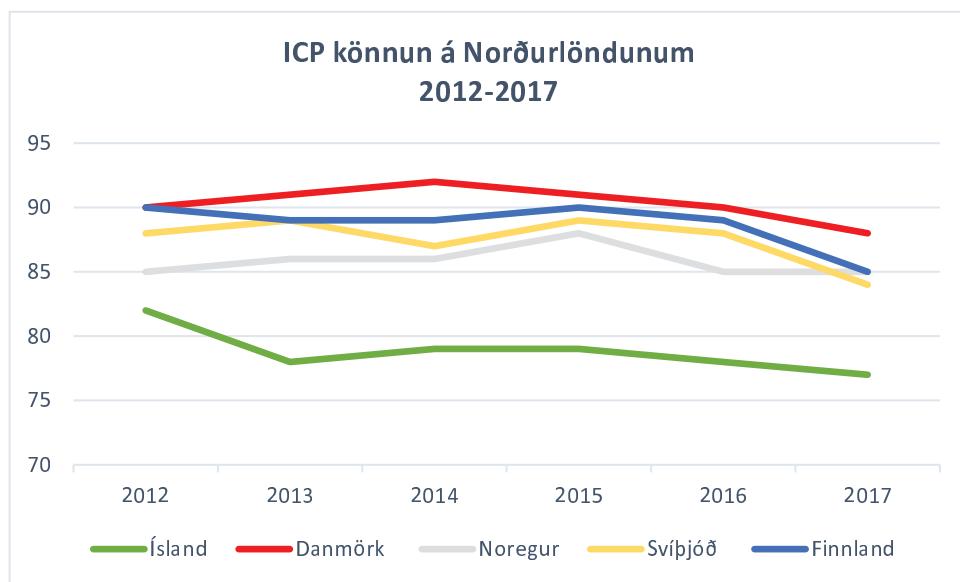
⁴⁷ Ibid., 218.

⁴⁸ Ibid., 218.

Samkvæmt samtökunum Gagnsæi, þrífst spilling á þeim stöðum sem lítið sem ekkert eftirlit er. Þá getum við gefið okkur að á þeim stöðum þar sem skortir þau atriði, sem Gagnsæi telur upp, gæti mögulega spilling verið til staðar.⁴⁹

Transparency International (TI) eru alþjóðleg samtök gegn spillingu og gera árlega aðþjóðlega spillingakönnun (e. *Corruption Perceptions Index* eða CPI). Könnunin er send út til 180 landa og á að meta upplifun á opinberri spillingu. Löndunum er svo gefið stig frá 0 – 100, þar sem 0 þýðir allsherjarspilling en 100 engin spilling.

Samkvæmt nýjustu könnun CPI var Nýja Sjáland og Danmörk þau lönd sem mældust með minnstu spillingu, með 89 og 88 stig. Sýrland, Suður Súdan og Sómalía voru þau svæði sem þóttu hafa mestu spillinguna. Ísland hefur skorað frekar hátt í CPI könnuninni en er í 13. sæti með 77 stig – sjá mynd 1.⁵⁰



Mynd 1: ICP könnun á Norðurlöndum 2012-2017.

Ef horft er á mynd 1 er hægt að sjá samanburð á ICP-stigagjöf Norðurlandanna. Varast ber að draga eindregnar ályktanir út frá þessum upplýsingum en það er hins vegar athyglisvert að sjá að Ísland er áberandi lægst hvað þetta varðar af Norðurlöndunum.

En hvað veldur því að fólk verði spiltt? Að öllum líkindum er það ekki ætlunin hjá neinum að verða spilltur. Samkvæmt niðurstöðum De Gaaf og Hubert (2008) urðu

⁴⁹ „Hvað er spilling?“

⁵⁰ „Corruption perceptions index 2017.“

einstaklingar spilltir hægt og rólega. Í fæstum tilvikum var um eitt spillingamál að ræða heldur jókst ákveðin hegðun með tímanum sem gerði það að verkum að spillingin varð meiri og stærri.⁵¹ Samkvæmt þeirra niðurstöðum var mesti hvatinn fyrir spillingu vinskapur, ást, staða eða að aðilar voru að reyna að koma sér í mjúkinn hjá samstarfsaðilum og vinum.⁵²

En hvernig berjumst við gegn spillingu? Dong Chul Shim og Tae Ho Eom (2009) nefndu ákveðna þætti sem vinna gegn spillingu í rannsókn sinni *Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capita*. Shim og Eom (2009) skiptu þessum þáttum í þrjá hluta; stjórnsýslumbætur, löggæslu og samfélagslegt afl.⁵³

Stjórnsýslumbætur er algengasta aðferðin sem stjórnvöld nota til þess að vinna gegn spillingu.⁵⁴ „Við ætlum að breyta verkferlum“ er til dæmis algengur frasi sem opinberir starfsmenn nota þegar upp hafa komið spurningar um álitamál innan stjórnsýslunnar. Vandinn varðandi þetta er hins vegar að allt valdið liggur hjá stjórnvöldum. Til þess að minnka valdbeitingu stjórvalda þegar kemur umbótum í stjórnsýslunni eiga stjórnvöld það til að auka skriffinnsku (e. *bureaucratie*).⁵⁵ Löggæsla, það er að auka regluverk í stjórnsýslunni hefur reynst vel þegar kemur að því að vinna gegn spillingu. Hins vegar getur þungt regluverk verið íþyngjandi þegar kemur að kostnaði og framleiðni innan stjórnsýslunnar.

Ofangreindir þættir sem Shim og Eom (2009) nefna til hjálpar því að vinna gegn spillingu hafa reynst vel en hafa þó, eins og komið hefur fram, ákveðnar takmarkanir. Þriðji þátturinn samfélagslegt afl, er hins vegar sá þáttur sem margir fræðimenn telja að sé einstaklega hentugur kostur þegar vinna á gegn spillingu. Samfélagslegt afl er þegar almenningur ráðstafar sínum eigin auðlindum. Almenningur er þáttakandi í pólitískum álitamálum og ákvörðunartöku. Samfélagslegt afl hefur líka ákveðið taumhald á stjórnvöldum og virkar sem ákveðið eftirlit með vinnubrögðum stjórvalda. Samkvæmt Shim og Eom (2009) er upplýsingatækni í lykilstöðu varðandi það að virkja hið samfélagslega afl og er því einn af þáttunum sem telja má að henti vel viðvíkjandi því að vinna gegn spillingu.⁵⁶

⁵¹ De Graaf og Huberts, Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design, 641.

⁵² Ibid., 643.

⁵³ Shim og Eom, „Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital,“ 101.

⁵⁴ Ibid., 101.

⁵⁵ Ibid., 101.

⁵⁶ Ibid., 101.

Annar þáttur sem tengist upplýsingatækni og vinnu gegn spillingu eru fjölmiðlar. Í þriðja lið 2 mgr. 1 gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 kemur fram að eitt af markmiðum laganna sé að styrkja „aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum“. Fjölmiðlar eru oft í daglegu tali nefndir fjórða valdið (eftir löggjafarvaldinu, dómsvaldinu og framkvæmdavaldinu. Það er þó umdeilt hversu mikið (ef eitthvað) vald fjölmiðlar hafa á almenning en hins vegar er það óumdeilt að fjölmiðlar leika stór hlutverk þegar kemur að því að upplýsa almenning um starfsemi stjórnvarda. Það hefur verið áhyggjuefní margra að sá möguleiki sé til staðar að fjölmiðlar notfæri sér það vald sem þeir hefur til þess að hafa skoðanamyndandi áhrif á almenning.⁵⁷ Eins og hefur komið hér fram getur spilling falist á hinum ýmsum stöðum og eru fjölmiðlar þar engin undantekning. Í bók sinni *Íslenska stjórnerfið* nefnir Gunnar Helgi Kristinsson (2007) þrenns konar áhrif sem fjölmiðlar geta haft á almenning, þar segir hann fjölmiðlar:

1. Geta matað almenning upplýsingar þannig að sannleikurinn verði afbakaður
2. Geta stjórnað því hvað það er sem er „rætt“ í þjóðféluginu? Það er vegið eitt málefni upp eða hunsað ákveðin málefni
3. Tekið afstöðu með ákveðnum stjórnálamönnum eða stefnum.⁵⁸

Svipað og stjórnvöld eru fjölmiðlar engin undantekning þegar kemur að spillingu. Þar spilar meðal annars inn í fákeppni og gróðasjónarmið fyrir ástæðum sem geta leitt til spillingar. Annað sem mætti einnig nefna þegar kemur að mögulegri spillingu innan fjölmiðla er sú áhætta að oft á tíðum eru fjölmiðlar ekki aðeins að uppfylla upplýsingamiðlun frá stjórnvöldum til almennings. Heldur eru þeir einnig ákveðið afþreyingarefni fyrir notendur sína.⁵⁹

Falsfréttir (e. *fake news*) er frasi sem varð áberandi í kringum Bandarísku forsetakosningarnar árið 2016. Dreifing falsfréttta hefur aukist og er gerð auðveldari með tilkomu samfélagsmiðla eins og facebook og twitter. Vinsælar falsfréttir eiga það til að dreifast hraðar og víðar heldur en hið hefðbundna fréttæfni. Þó svo að sannleiksgildi falsfréttta sé oft

⁵⁷ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnerfið*, 78.

⁵⁸ Ibid., 77-78.

⁵⁹ Ibid., 79-80.

á tíðum ábótavant hefur víðtæk dreifing þeirra þau áhrif að einhver hluti af fólk trúir þeim.⁶⁰ Líkt og hvað varðar hefðbundnar fréttir eru áhrif falsfréttá almenning umdeild. Hins vegar hafa samfélagsmiðlar fengið á sig mikla gagnrýni fyrir að ráðast ekki í aðgerðir gegn falsfréttum og hefur verið gerð skýr krafa frá notendum almennings að samfélagsmiðlar vinni að því að minnka dreifingu falsfréttu. Þá hafa ákveðnir samfélagsmiðlar (eins og facebook) orðið að einhverju leyti að kröfum almennings um aðgerðir gegn falsfréttum með því að hvetja notendur til þess að merkja við það efni sem gæti talist til falsfréttu.⁶¹

2.4. Traust

Traust er eitthvað sem flestir skilja og er mikilvægt í hvers konar samböndum milli fólks, stofnana og jafnvel stjórnvalda. Traust er hins vegar huglægt fyrirbæri og mismunandi manna á milli. Margaret Levi og Laura Stoker (2000) reyna að skilgreina traust í grein sinni Political Trust and Trustworthiness. Þar segja þær að traust sé samband milli aðila þar sem einn aðili gerir sjálfan sig berskjálðan gagnvart öðrum sem hefur getu til þess að valda honum skaða eða svíkja hann. Traust er í fæstum tilvikum skilyrðislaust og getur verið mismunandi milli staðar og stundar. Til dæmis getur almenningur borið traust til stjórnvalda gagnvart einu málefni en vantreyst þeim þegar kemur að einhverju öðru.

Brot á trausti getur leitt til afleiðinga í formi aðgerða. Til dæmis ef traust er brotið er hægt að búast við vantrausti þegar kemur að sambandinu og það jafnvel eyðilagt sambandið alfarið.⁶² Traust getur því verið mikilvægur þáttur þegar kemur að hvers kyns samböndum og samvinnu milli tveggja aðila. Vantraust getur spillt samvinnu og gert það að verkum að sá aðili sem ber vantraust til annars verði ósamvinnuþýður í samstarfi.⁶³

Mikið hefur verið rætt um traust almennings til hinna ýmsu stofnana innan stjórnsýslunnar. Rannsóknarfyrirtækið Gallup hefur allt frá árinu 1993 rannsakað traust almenning í garð opinberra stofnana^{64,65} Mynd 2 sýnir könnun Gallups um traust almennings til stofnana árið 2016.

⁶⁰ Allcott og Gentzkow, „Social Media and Fake News in the 2016 Election,” 212.

⁶¹ Ibid., 233.

⁶² Levi og Stoker, „Political trust and trustworthiness,” 476

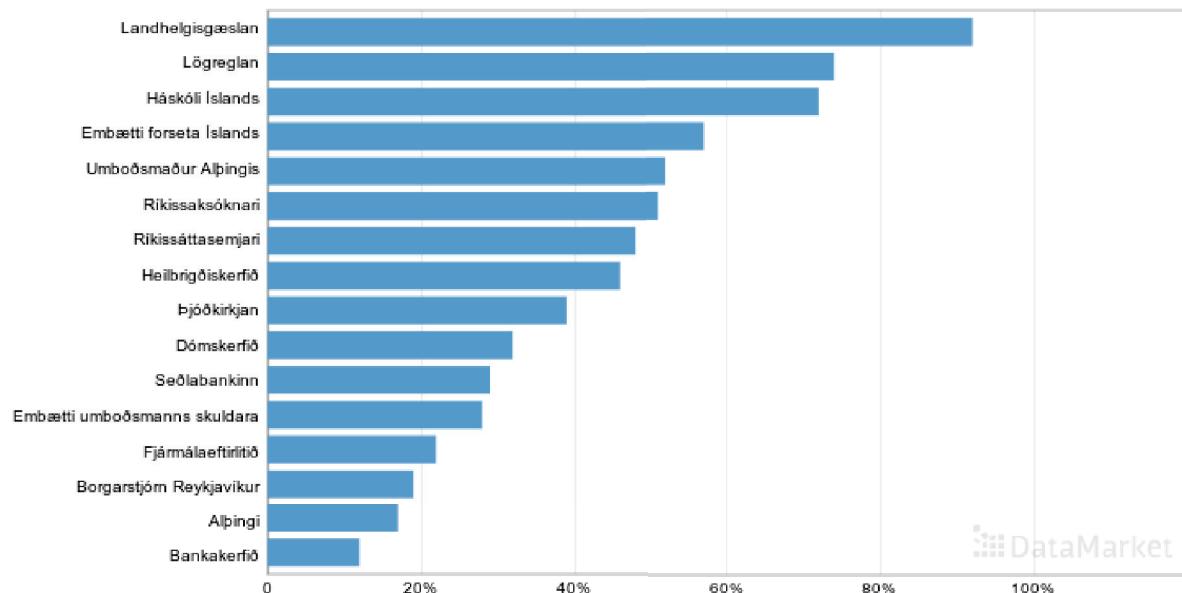
⁶³ Ibid., 476

⁶⁴ „Traust til stofnana.”

⁶⁵ „Traust til stofnana.”

Traust til stofnana

Month: Feb 2016 Units: %



Source: Gallup

DataMarket

Mynd 2 Traust til stofnana

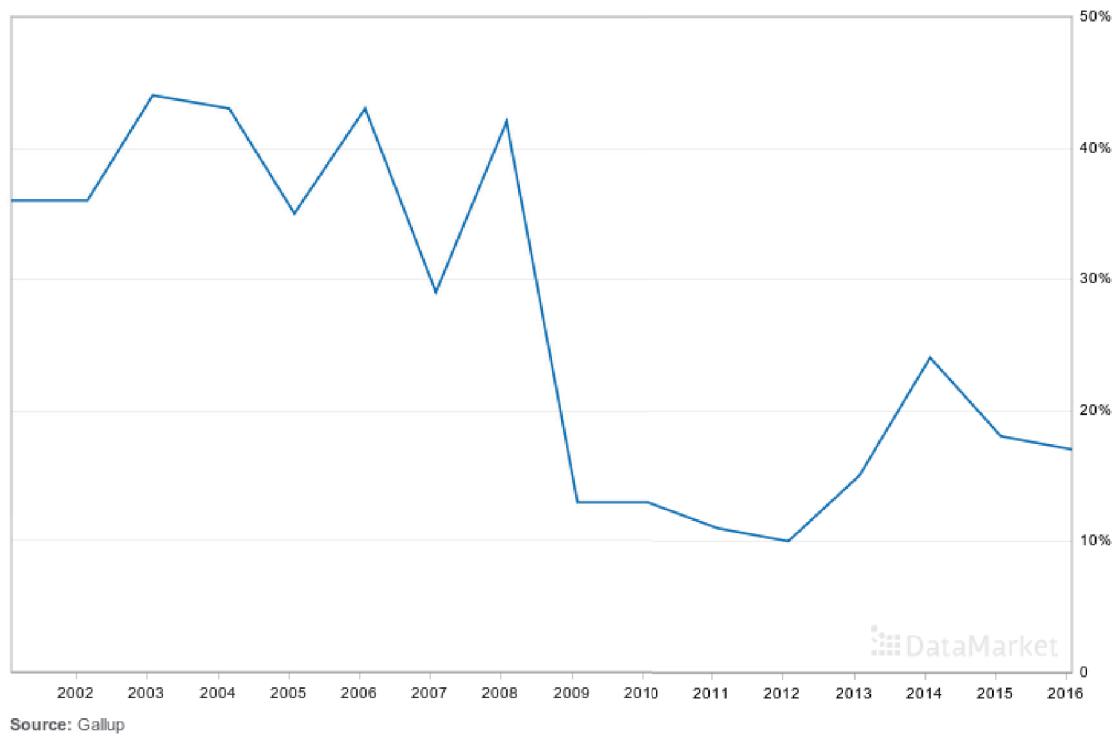
Samkvæmt tölum frá 2016 var sú stofnun sem almenningur bar hvað mest traust til Landhelgisgæslan (með 92%), næst á eftir kom Lögðreglan (74%) og þar næst Háskóli Íslands (72%). Þær stofnanir sem mældust með hvað minnst traust voru bankakerfið (með 12%), Alþingi (17%) og Borgarstjórinn í Reykjavík (19%)⁶⁶ eins og sjá má á mynd 2.

Ef aðeins er horft á traust til Alþingis frá árunum 2002 til 2016 má sjá mikla dýfu sem varð í kringum hrún bankannárið 2008 (sjá mynd 3).

⁶⁶ „Traust til stofnana.“

Traust til stofnana - stjórnmál, eftirlit og dómsstólar

Stofnun: Alþingi Units: %



Mynd 3. Traust til Alþingis (2002 – 2016)

Síðan þá hefur traust til Alþingis hækkað hægt og rólega en aftur tekið dýfu (þó ekki eins mikla og í kringum bankahrunið) í kringum 2015. Margar ástæður geta verið að baki þess af hverju traust almennings til Alþingi taki dýfur. Hins vegar má geta þess að það málefni sem var hvað mest áberandi í íslensku samfélagi í enda árs 2014 var hið fyr nefnda *Lekamál*. Málið snerist um (eins og kemur fram kafla 2.2.) þá gagnrýni sem innanríkisráðuneytið fékk í kjölfarið á leka á persónuupplýsingum gagnvart hælisleitanda. Lekamálið var umsvifamikið í íslenskum fjöldum sem endaði með því að þáverandi innanríkisráðherra sagði af sér⁶⁷ og aðstoðarmaður hans var ákærður fyrir brot á þagnarskyldu.⁶⁸

⁶⁷ „Hanna Birna segir af sér í dag.“

⁶⁸ „Ákærður fyrir brot gegn þagnarskyldu.“

2.4.1. Traust og pólitísk þátttaka

Þar sem traust er einstaklega huglægt fyrirbæri og meiri tilfinning heldur en eitthvað annað er erfitt er að mæla hvaða áhrif traust eða vantraust getur haft á pólitísku þátttöku. Í fyrrnefndri grein fara Levi og Stoker (2000) yfir hugsanleg áhrif þess sem traust eða vantraust getur haft áhrif á pólitísku þátttöku. Einn möguleiki er að vantraust hafi neikvæð áhrif á pólitísku þátttöku (til dæmis með því að færri einstaklingar skila sér til kjörklefanna eftir því sem vantraust eykst). Nefna þær meðal annars sér til stuðnings fækkan í kosningaþátttöku í Bandaríkjunum eftir því sem vantraust til hins opinbera eykst.⁶⁹

Hins vegar hafa verið gerðar aðrar rannsóknir sem sýna fram á að ekki orsakasamhengi sé á milli traust (eða vantraust) og pólitískrar þátttöku. Einnig er ekki hægt að sanna það að þeir sem bera traust til stjórnvalda séu líklegrir til frekari pólitískar þátttöku. Annars vegar eru aðrir sem vilja meina að það sé vantraust (en ekki traust) sem skilar frekari pólitískri þátttöku.⁷⁰

Levi og Stoker (2000) vilja meina að það sé mikill munur á trausti og trúverðugleika (e. trustworthiness). Líkt og traust er trúverðugleiki einnig huglægt fyrirbæri. Ólíkt trausti hins vegar er trúverðugleiki ekki eins víðtækt hugtak og traust. Til dæmis getur aðili eða stofnun borið með sér trúverðugleika þrátt fyrir að ekki eiginlegt traust sé til staðar. Levi og Stoker (2000) vilja meina að allir þeir sem rannsaka traust og trúverðugleika þegar kemur að stjórnvöldum haldi fram mismunandi skoðunum hvaða áhrif traust hefur á almenning. Hins vegar eru flestir þessara fræðimanna sammála um að stjórnvöld sem bera með sér trúverðugleika séu líklegrir til þess að fá almenning með í lið með sér þegar kemur að stjórnvaldsákvörðunum.⁷¹

Það getur reynst erfitt að finna og skilgreina hvað það er í fari einstaklinga sem gerir það að verkum að aðrir treysti þeim fyrir að leiða þá áfram. James Kouzes og Barry Z. Posner (1995) reyndu að rannsaka hvað það er sem fólk leitar að þegar kemur að leiðtoga í bók sinni *The leadership Challenge*. Þeirra niðurstaða var að það sem fólk leitar fyrst og fremst að í fari leiðtoga er að þeir beri með sér trúverðugleika. Undirstaða trúverðugleika leiðtoga er hægt að skipta upp í fjóra hluti sem eru: Heiðarleiki, framsýni, að vera hvetjandi og hæfni.⁷² Samkvæmt

⁶⁹ Levi og Stoker, „Political trust and trustworthiness,” 486.

⁷⁰ Ibid., 486.

⁷¹ Ibid., 493.

⁷² Kouzes og Posner, *The leadership Challenge*, 36.

ályktunum Kouzes og Posner (1995) skiptir trúverðugleiki miklu máli þegar kemur að hegðun og framkomu hjá fólk. Þá fundu þeir út að ef aðilar töldu til dæmis yfirmann bera með sér trúverðugleika þá:

- voru þeir stoltir af vinnustaðnum sínum
- fundu þeir fyrir miklum liðsanda
- sáu þeir sín eigin gildi endurspeglast í vinnustað sínum
- finndu þeir fyrir væntumþykju og skuldbindingu gagnvart vinnustaðnum
- töldu þeir sig tilheyra vinnustaðnum

Hins vegar þegar fólk fann ekki fyrir trúverðugleika hjá yfirmanni sínum þá:

- Afkastaði það aðeins því sem það þurfti.
- Var aðalhvattinn við störf peningar.
- Talaði það jákvætt í garð vinnustaðarins opinberlega en talaði neikvætt í laumi.
- Var fljótt að skipta um vinnustað þegar rekstur gekk illa.
- taldi það sig ekki vera metið að verðleikum og fann ekki fyrir stuðningi.⁷³

En hvers konar hegðun telst til trúverðugleika? Samkvæmt rannsókn Kouzes og Posner (1995) telur fólk þann sem „gerir það sem hann segist ætla að gera“ vera trúverðugur. Sá sem er trúverðugur þarf að koma orðum sínum í verk og halda sig við sannfæringar sínar.⁷⁴ Þá segja þeir enn fremur um leiðtoga:

Leiðtogi veit að þrátt fyrir að hann sé í valdastöðu þá er það hegðun hans sem er virðingarverð. Þeir eru fyrirmynndirnar og sýna hollustu sína með aðgerðum, þeirra daglegu athafnir skapa framfarir og koma hlutum af stað.⁷⁵

73 Kouzes og Posner, The leadership Challenge, 38-39.

74 Ibid., 40.

75 Ibid., 356.

Svo virðist vera að „segja það sem þeir ætli að gera“ og „gera það sem þeir segja“ sé lykilatriði þegar kemur að leiðtogaefnum. Hér fyrir ofan var farið yfir hvað felst í ábyrgð stjórnválda en í grein sinni Ábyrgð, stofnanir og íslensk stjórnsýsla: Lærdómar af bankahruninu segir Salvör Nordal um ábyrgð einstaklinga:

Það að vera ábyrgur er að vera meðvitaður um skyldur sínar gagnvart öðrum. Við treystum ábyrgum einstaklingum því við teljum að þeir muni hvorki víkja sér undan erfiðum aðstæðum né muni þeir eigin hagsmuni í fyrirrúmi heldur hagsmuni annarra þegar á reynir.⁷⁶

Það er því ljóst að það er mikilvægt fyrir stjórnvöld að gera sér grein fyrir þeirri miklu ábyrgð sem þeir hafa gagnvart almenningi. Með því að sýna ábyrgð í verki mun það að öllum líkindum skila sér í auknu trausti til stjórnválda.

2.4.2. Traust gengur í báðar áttir

Að treysta er tvífarinn vegur. Það er ekki nóg að traust gangi aðeins í eina átt heldur þarf traust að vera gagnkvæmt. Þá er áhugavert að velta því ekki einungis fyrir sér hvort almenningur treysti stjórnvöldum heldur einnig hvort stjórnvöld beri traust til almennings. „Lýðræði er versta form stjórnválda, fyrir utan öll hin“ er algeng tilvitnun sem margir vilja tileinka Winston Churcill. Takmarkanir á lýðræði hafa ætíð verið vinsælt umræðuefn meðal fræðimanna og stjórnámamanna. Á 19. öldinni, þegar hugmyndin um lýðræði var að festa sig í sessi sem nýtt form stjórnskipunar, myndaðist ótti í hópi forréttindahópa og íhaldsmanna. Þeirra áhyggjur voru að almenningur myndi (með pólitískri þátttöku sinni) grafa undan viðteknum stjórnunarháttum. Jafnvel komu fram áhyggjur varðandi það að aukin pólitísk þátttaka almennings myndi valda falli siðmenningarinnar.⁷⁷

Áhyggjur íhalds- og forréttindanhópa á 19. öld reyndust með öllu óþarfar. Hins vegar er áhugavert að hugsa til baka og velta því fyrir sér hvernig valdhafar vantreystu almenningi þegar lýðræðisformið var í myndun. Margt hefur breyst síðan á 19. öld og hefur lýðræði þróast.

⁷⁶ Salvör Nordal, „Ábyrgð, stofnanir og íslensk stjórnsýsla,“ 4.

⁷⁷ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenskt stjórnerfi*, 47.

Ómögulegt er að segja til um hvort vantraust í garðs almennings sé viðvarandi hjá stjórnvöldum á okkar tínum. Eins og hefur komið fram er traust (og vantraust) huglægt fyrirbæri og erfitt að rannsaka. Ef einblínt er á trúverðugleika stjórnlvalda gagnvart almenningi, þá aðallega um helsta einkenni trúverðugleika Konzes og Ponser (1996) heiðarleika, er áhugavert að nefna eftirfarandi nýleg dæmi úr íslensku samfélagi.

Þann 6. júlí 2017 upplýstu Veitur að vegna bilunar á neyðarlúgu á dælustöð við Faxaflóa hefði óhreinsað skólp komist út í Faxaflóa.⁷⁸ Þessar upplýsingar voru gefnar í takt við frumkvæðisskyldu stjórnlvalda um að upplýsa almenning um málefni sem varðar þá. Hins vegar blosaði upp mikil óánægja við fréttirnar. Ekki aðeins vegna þess að skólpið hafi dreifst um Faxaflóa heldur enn frekar vegna þess að bilunin kom upp 13. júní. Óhreinsað skólp hafði því dreifst um Faxaflóa í 17 daga áður en Veitur tilkynntu almenningi um bilunina.⁷⁹

Þetta þótti mörgum óviðeigandi vinnubrögð stjórnlvalda í garð almennings. Ástæður Veitna fyrir seinagangi upplýsingagjafar til almennings voru samkvæmt mati Veitna almenningi stafaði ekki hætta af dreifingu skólpssins út í Faxaflóa.

Samkvæmt 2. mgr. 10 gr. í lögum um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 og ár segir:

... er stjórnvöldum ævinlega skylt að hafa frumkvæði að upplýsingagjöf sé ástæða til að ætla að frávik vegna mengandi efna í umhverfi geti haft í för með sér hættu eða skaðleg áhrif á umhverfi eða heilsu fólks eða dýra. Ráðherra er heimilt að afmarka nánar í reglugerð hvað teljist skaðleg eða hættuleg frávik.⁸⁰

Það er því ljóst að mat Veitna um að upplýsa almenning ekki um skólplosunina, vegna þess að stjórnendur töldu að almenningi stafaði ekki hætta af henni, stenst ekki skoðun þar sem það stendur skýrt í reglunum að stjórnvöldum eigi að upplýsa almenning um þessi atriði.

Svipað atvik kom upp haustið 2015 þegar Geislavarnir ríkisins upplýstu ekki almenning um að spilliefni hefði maelst í Reykjanesvirkjun. Hjá stofnuninni var þó greint frá því að mælingarnar hefðu sýnt geislavirk spilliefni alveg frá árinu 2005. Þegar fjölmíðlamenn frá RÚV

⁷⁸ „Bilun í neyðarlúgu í dælustöð við Faxaskjól.“

⁷⁹ „Biðjast afsökunar á skorti á upplýsingagjöf vegna bilunar í skólpdælustöðinni við Faxaskjól.“

⁸⁰ Lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

spurðu þáverandi forstjóra Geislavarna ríkisins af hverju almenningur hefði ekki verið upplýstur var svarið: „Það er þannig að ef eitthvað gerist sem við teljum að geti valdið geislun á almenning, þá er að sjálfsögðu gerð grein fyrir slíku. En þetta er fyrst og fremst staðbundið mál.“⁸¹ Þegar forstjóri HS Orku var spurður um hvort ekki hefði átt að upplýsa almenning um spilliefnin þá svaraði hann: „Nei þetta hefur nú ekki með almenning að gera þannig séð.“⁸²

Ofangreind dæmi gefa til kynna að opinberir starfsmenn, og aðilar, sem sjá um verkefni á vegum hins opinberra, séu ekki upplýstir almennilega um þá kröfu og ábyrgð sem fylgir upplýsingagjöf til almennings. Þess bera að geta að bæði þessi dæmi eru upplýsingaskyld gagnvart lögum eins og stendur í 2. mgr. 10 gr. í lögum um upplýsingarátt um umhverfismál nr. 23/2006.

⁸¹ „Geislavirk spilliefni við Reykjanesvirkjun.“

⁸² Ibid.

3. Aðferðafræði

Í þessum kafla verður farið yfir aðferðafræði rannsóknarinnar. Í upphafi verður skýrt frá gagnasöfnun, markmiðum rannsóknarinnar og rannsóknarspurningum. Því næst verður gerð grein fyrir þeim aðferðum sem notaðar voru við að greina rannsóknargögnin og þeim þemum sem fram komu við greininguna. Réttmæti rannsóknarinnar er rætt og er loks komið inn á gildi hennar, fræðilegt og hagnýtt.

3.1 Gagnasöfnun

Í ritgerðinni er fjallað um könnun sem framkvæmd var á tímabilinu 18. maí til 18. júlí 2016 um viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda á Íslandi. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að hvort það væri raunin að stjórvöld leyndu upplýsingum og þá hvers vegna er fyrir utan ramma þessarar rannsóknar. Hér er einungis verið að skoða viðhorf almenning til þessa málefnis.

Gögnum var safnað með aðstoð Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands og netkönnun var send til 1500 manna sem var úrtak úr netpanel Félagsvísindastofnunar. Fjöldi svarenda reyndist 1097 eða 73%. Sambærileg könnun fór fram á árinu 2012^{83,84,85} og sömu spurningar notaðar bæði í könnuninni frá 2012 og þeirri frá 2016. Netkönnunin hafði að geyma bæði lokaðar og opnar spurningar. Lokuðu spurningarnar snérust um *hvort* almenningur teldi að tilteknir opinberir aðilar leyndu upplýsingum sem ættu erindi við almenning og vörðuðu almannahagsmuni annars vegar og opinber útgjöld hins vegar sæju þessir aðilar ástæðu til þess. Opnu spurningarnar snérust um *hverjar* svarendur teldu vera ástæður þess að opinberir aðilar leyndu þess háttar upplýsingum. Í þessari ritgerð verður einungis gerð grein fyrir svörunum við opnu spurningunum.

⁸³ Gunnlaugsdóttir, J. Government secrecy. Public attitudes toward information provided by the authorities, 198.

⁸⁴ Gunnlaugsdóttir, J. Reasons for the poor provision of information by the government. Public opinion. 186.

⁸⁵ Jóhanna Gunnlaugsdóttir, „Leyndarhyggja: viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana,” 2.

3.2 Markmið og spurningar

Markmið þessa hluta könnunarinnar, sem hér er kynnt, var að skoða viðhorf hins almenna borgara á Íslandi til upplýsingagjafar opinberra aðila um tiltekna málaflokka og hvers vegna þeir teldu að stjórnvöld leyndu slíkum upplýsingum. Spurningarnar voru tvær:

Sp.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)?

Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varða opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?

3.3 Nálgun eigindlegrar aðferðafræði

Eigindleg aðferðafræði (*qualitative methodology*) var notuð við greiningu á opnu spurningum könnunarinnar og stuðst var við svokallaða orðræðugreiningu (*discourse analysis*) sem er ein af þeim rannsóknaraðferðum (*qualitative research methods*) teljast til eigindlegrar aðferðafræði. Eigindlegar rannsóknaraðferðir eiga vel við þegar verið er að kanna skoðanir einstaklinga og félagsleg samskipti⁸⁶ svo að dæmi séu tekin. Rannsóknargögnin, svör svarenda við opnu spurningunum, voru lesin og yfirfarin á kerfisbundinn hátt svo að hægt væri að greina og túlka hina fjölbreyttu orðræðu sem gögnin höfðu að geyma. Tekið var mið af samhengi og orðanotkun svarendanna með hliðsjón af rannsóknarefninu.⁸⁷ Í þessu sambandi er rétt að gera grein fyrir því að stundum þurfti að stytta orðalag, draga saman og umorða texta svarenda við opnu spurningunum um leið og þess var vandlega gætt að merking svaranna tæki ekki breytingum. Við gagnagreininguna kom í ljós að talsverður fjöldi svarenda svaraði spurningunum á svipaðan eða sama hátt og endurtekningar komu víða fram. Þess vegna ætti

⁸⁶ Hennink, *Qualitative research methods*, 9 – 11.

⁸⁷ Fairclough, *Discourse and social change*, 169 – 200.

að vera óhætt að fullyrða að mettun (*saturation*) hefði náðst jafnvel þó svo að svörin hefðu verið mun færri en þau reyndust vera⁸⁸.

Glaser og Strauss (1967) settu fram aðferð við greiningu eigindlegra rannsóknargagna sem þeir nefndu grundaða kenningu (*grounded theory*). Aðferðin, sem í reyndinni er ekki eiginleg kenning heldur aðferð sem beitt er til þess að forma kenningu út frá eigindlegum rannsóknargögnum, er algeng nálgun í félagsvísdum⁸⁹. Aðferðin gengur út frá kerfisbundnum viðmiðum hvað varðar öflun og greiningu eigindlegra rannsóknargagna þannig að unnt sé að forma kennningar sem grundvallast á sjálfum gögnunum. Viðmið þessi eru leiðbeinandi og sveigjanleg⁹⁰. Til viðbótar orðræðugreiningu var nálgun grundaðrar kennningar notuð til þess að greina svörin við opnu spurningunum.

Samkvæmt grundaðri kenningu var leitað að þemum (*themes*) í rannsóknargögnunum. Þau voru síðan greind og kóðuð (*coded*)⁹¹. Við kóðun eru rannsóknargögnin gaumgæfilega skoðuð með tilliti til efnisinnihalds og viðeigandi kóðar tengdir viðeigandi umfjöllunarefnj^{92,93}. Kóðun er hryggjarstykki grundaðrar kennningar og leggur grundvöllinn að greiningu gagnanna.⁹⁴ Gögnin eru greind, flokkuð/kóðuð og þau tengd saman og fram fer stöðugur samanburður (*constant comparative method*). Samanburðaraðferðin knýr rannsakandann til þess að íhuga fjölbreytileika þeirra gagna sem hann hefur aflað.⁹⁵

Þrjú meginþemu komu í ljós við greiningu rannsóknargagnanna. Mismunandi áherslur komu í ljós varðandi meginþemu eða undirþemu. Hvað varðar þriðja þemað, léleg stjórnsýsla, var hægt að greina þrjú undirþemu:

- Stofnun ekki í stakk búin til að sinna málefnumunum almennilega
- Vanræksla
- Hefð

Eins og áður hefur komið fram voru svarendur beðnir um að svara tveimur opnum spurningum (Sp.1 og Sp.2). Ekki reyndist mikill greinarmunur á svörum milli þessara tveggja spurninga og

⁸⁸ Glaser og Strauss, *The discovery of Grounded Theory*, 61.

⁸⁹ Hennink, *Qualitative research methods*, 9 – 17.

⁹⁰ Unnur Guðrún Óttarsdóttir, „Grunnuð kenning og teiknaðar skýringarmyndir,” 362.

⁹¹ Saunders, Lewis og Thornhill, *Research methods for business students*, 148 – 149.

⁹² Hennink, *Qualitative research methods*, 9 – 17.

⁹³ Unnur Guðrún Óttarsdóttir, „Grunnuð kenning og teiknaðar skýringarmyndir,” 364 -366.

⁹⁴ Charmaz, *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*, 180.

⁹⁵ Glaser og Strauss, *The discovery of Grounded Theory*, 113 – 115.

meginþemu áttu bæði við spurninguna sem varðaði ástæður þess svarendur töldu að stjórnvöld leyndu upplýsingum hvað almannahagsmuni varðaði svo og upplýsingum um opinber útgjöld. Þessi meginþemu voru:

- Spilling
- Vantraust í garð almennings
- Léleg stjórnsýsla

Greint verður frá þessum meginþemum og frekari niðurstöðum rannsóknarinnar í fjórða, fimmta og sjötta kafla ritgerðarinnar.

3.4 Takmarkanir

Ekki reyndist vera mikill munur á svörum við spurningunum tveimur, Sp.1 og Sp.2. Ástæður gætu verið þær að svarendur hafi ekki alveg gert sér grein fyrir muninum á spurningunum. Spurningarnar voru settar upp á svipaðan hátt en eru í eðli sínu ólíkar. Einnig voru færri svör í Sp.2 (11 bls. hvað varðar Sp.2 en 13 bls. hvað varðar Sp.1). Hægt er að færa rök fyrir því að minni svörun á Sp.2 megi rekja til þess að svarendur teldu sig hafa svarað spurningunni í Sp.1. Fjöldi svara, sem var eins og hefur komið fram umtalsverður, ætti þó gera þessar takmarkanir óverulegar.

3.5. Réttmæti

Hugtakið réttmæti leiðir hugann að gæðum rannsóknargagna, aðferð við gagnaöflun og allri framkvæmd rannsóknarinnar. Þetta snýr í raun að því hversu vel rannsóknin endurspeglar raunveruleikann.⁹⁶ Með tilliti til framkvæmdar þessarar rannsóknar, sem var gerð með aðstoð Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands (sjá kafla 3.1. hér að framan), er ástæða til þess að ætla að hún uppfylli skilyrði um réttmæti.

3.6. Gildi rannsóknarinnar

Þessari rannsókn var ætlað að kanna tiltölulega nýtt rannsóknarsvið, það er viðhorf almennings til aðgangs að upplýsingum sem liggja hjá stjórnvöldum. Óskandi er að hún geti

⁹⁶ Hermann Óskarsson, Aðferðafræði félagsvísinda, 99-100.

lagt til verðmætar upplýsingar og betri skilning á skoðunum borgaranna hvað upplýsingagjöf stjórnvalda varðar svo og ástæður þess að þeir áliti að upplýsingum sé leynt. Tilgangur rannsóknarinnar var meðal annars að fylla út í eyður þessa rannsóknarefnis og í því felst fræðilegt gildi hennar. Hagnýtt gildi rannsóknarinnar snýr að því að vekja stjórnvöld til umhugsunar og hvetja þau til þess að miðla upplýsingum með því móti að almenningur telji sig upplýstan um mikilvæg málefni sem hann varðar. Rannsóknin getur enn fremur verið grundvöllur til frekari rannsóknar á þessu sviði og tengdum sviðum

4. Spilling

Í þessum kafla verður fjallað um þemað *spilling*. Hér koma fram svör þar sem svarendur töldu spillingu vera ástæðuna fyrir því að stjórnvöld leyndu almenningi upplýsingum. Spilling var ráðandi þema í svörum við opnu spurningunum. Svörin voru oft á tíðum neikvæð og einkenndust hér og þar af gremju í garð einstakra valdhafa, stofnana eða stjórnvalda. Ákveðnir svarendur voru óvægnir í svörum og voru lýsingar á köflum fjandsamlegar.

4.1. Sp.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)?

Svör við Sp.1, sem flokkuðust undir spillingu, voru mörg í styttri kantinum. Svörin tengdust því síður að tiltekin málefni væru talin upp heldur voru lýsingarnar um spillingu fremur af almennum toga. Margir svöruðu aðeins í einstökum orðum eins og: „Spilling“, „fjármál“, „einræðistilburðir“, „græðgi“, „heimska“ og „hagsmunagæsla“. Nokkrir svöruðu einfaldlega: „Peningar“ eða „pólitík“.

Margir svöruðu á þá leið að opinberir aðilar leyndu upplýsingum vegna þess að þeir græddu á því persónulega. Svör eins og: „Eigin hagsmunapot“ voru til dæmis algeng. Þá vildu margir halda því fram að einhver tiltekinn væri að fela upplýsingar aðallega til þess að hagnast fjárhagslega:

Þetta snýst allt saman um peninga. Þegar menn sjá gull eða grænan skó, að það leynist þarna einhver gullpottur.

Vilja kaupa tíma og koma málum í gegn ef það samræmist skoðunum þeirra.

Viðkvæm mál. Einnig mál sem menn telja ekki varða sína hagsmuni að séu í almennri umræðu.

Vegna þess að það hentar þeim aðilum illa og gæti skemmt eitthvað fjármálalega séð hjá þeim.

Sérhagsmunagæsla, klíkuskapur, hlífiskjöldur.

Að vilja ekki gefa allt upp, það er eitthvað sem þeir hafa að fela.

Að þeir telji þeim betur borgið að halda þessu leyndu frekar en að dreifa þessu.

Að það séu hagsmunir þeir eru að verja.

Bara allt of mikil spilling í gangi.

Bara til að notfæra sér það.

Eigin hagsmunir (búnir að vera of lengi í embætti).

Eitthvað sem kemur sér illa fyrir þeirra eigin pólitík eða stjórnsýslu.

Eitthvað sem þeir þurfa að breiða yfir.

Eru oft einhverjur einkahagsmunir sem eru teknir fram yfir almannahagsmuni.

Ég held að það sé því miður þó nokkur spilling sem ræður þessu.

Fólk sem fá að kynnast valdi hafa verið spillt af því.

Gert til að hlúa að okkur og fyrir eigin persónuhagsmuni.

Gæta eigin hagsmuna og fela vanhæfni sína eða starfsmanna.

Hagnast sjálfir. Láta eigin hagsmuni ofar almannahagsmunum.

Hagsmunir þeirra sem vilja leyna upplýsingum ganga fyrir því opinberir aðilar ætla að hagnast sjálfir eða fegra sjálfa sig s.s. þegar stjórnendur fyrirtækja eða sveitarfélaga segja allt í toppstandi þegar allt er í rúst. Þetta fólk er á háum eða ofurlaunum og vill ekki missa spón úr aski sínum og þá er gott að grípa til lyginnar.

Halda láglauanafólki áfram í fátækragildru og stela svo þeim hækjunum sem öryrkjar og eldri borgarar áttu að fá.

Hugsa frekar um eigin hagsmuni eða hagsmuni stofnunarinnar frekar en almennings.

Í eigin þágu, fela spillingu.

Persónulegir ástæður og tengsl.

Setja eiginhagsmuni ofar öðrum.

ENN algengara var þó að svarendur teldu að ráðandi valdhafar væru að gæta að hagsmunatengslum sem þeir höfðu. Algengt var að svarendur teldu að opinberir aðilar væru að sinna einhverri hagsmunagæslu með því að leyna upplýsingum:

Margir þessara aðila sem starfa innan þessara stofnana eiga eigin hagsmuna að gæta sem við koma mörgum málum innan opinbera geirans og svo framvegis!!!

Sennilega vegna hagsmuna einhverra samtaka.

Af mörgum ólíkum ástæðum. Oft af hagsmunaástæðum, eða til að dylja eitthvað sem kemur sér illa fyrir hærra setta. Spilling er víða í stjórnkerfinu og henni fylgir ætíð leynd. Hvað skyldu margir hafa vitað um falda reikninga t.d. og leynt því í þeirra vitnesku?

Hafa eitthvað að fela, sbr. ruglið við heimili fyrir aldraða, það var einkavætt, endaði með því að leigjast út sem hótel. Mjög slæmt dæmi um áhuga þessara flokka sem ráða, að einkavæða sem flest. Þetta er eitt af augljósustu dæmunum sem endaði eins og við mátti búast.

Vegna hagsmunatengsla við viðkomandi einstaklinga sem og fjölskyldu þeirra.

Almenn valdmennska og þjónkun við sérhagsmunaöfl.

Ég tel að almannahagsmunir eru ekki alltaf í brennidepli. Innherjatengsl og hagsmunaárekstrar verði til þess að ákveðnum upplýsingum er haldið frá almenning til að forðast umræðu.

Vegna skrítinna hagsmunatengsla sem ekki mega vitnast almenningi.

Persónulegar tengingar við viðkomandi eða einhverja þeim tengdum.

Bara einhverjur innri hagsmunir, pólitískir eða af einhverjum öðrum toga.

Hagsmunatengsl þekktra aðila.

Ólíkir hagsmunir þeirra og almennings.

Sérhagsmunir kunningja og vinasambönd spilling.

Gæta hagsmuna einhverra annarra.

Óeðlileg hagsmunatengsl við einhvern sem það gæti hugsanlega komið illa að upplýsingarnar væru birtar.

Hagsmunaárekstrar og frændsemi, græðgi og að fólk haldi að það sé að gera almenningi greiða með því að halda upplýsingum leyndu.

Hagsmunagæsla þeirra sem eiga aðild að þessu.

Hagsmunagæsla sem kæmi í veg fyrir pólitísku stefnu.

Hagsmunir aðila sem beita sér og hafa áhrif (kvótakóngar ofl.).

Hagsmunir ákveðna aðila er málið varðar.

Hagsmunir stofnunarinnar eða tengdum aðilum sem eru yfirmenn stofnunarinnar eða starfsmenn.

Hugsanlega koma fjármunir og jafnvel fjölskyldu og eiginhagsmunir við sögu.

Klíkuskapur, hugla sínum, forðast mótmæli, til að geta notað kerfið sér í hag óháð hagsmunum almennings.

Með leyndinni komast þeir upp með meiri spillingu.

Menn eru að koma sínum málum fram, ná markmiðum.

Það er ekki í þeirra haga að veita réttar upplýsingar.

Menn vilja hafa sitt fram án þess að aðrir séu að skipta sér af, þetta er orðinn hlutur þegar þetta kemst í hámæli.

Til að verja eigin hagsmuni.

Það er í þeirra hagsmunum að leyna leyna þessu.

Tengd svör, sem voru þó enn meira áberandi, vörðuðu það að svarendur vildu tengja upplýsingaleynd opinberra aðila við viðskiptatengsl sem þeir kynnu að hafa. Margir nefndu að þessir aðilar væru að notfæra sér vald sitt til þess að hygla fyrirtækjum sem þeir tengdust persónulega:

Gera ekkert sem mundi valda þeim óþægindum. Til að ná fram markmiðum sínum.

Hlífa einstaklingum og fyrirtækjum sem þau tengjast.

Það eru kannski einhver peningaöfl sem eiga hlutað máli eða hagsmunir sem verið er að vernda og fela.

Það hentar ekki sumum einstaklingum og fyrirtækjum að allur sannleikurinn komi fram.

Hagsmunir einkaaðila sem eru með klærnar í embættismönnum.

Persónulegir hagsmunir eða tengsl viðskiptalega séð.

Þeir eru tengdir fólk sem hafa hagsmuni af því að halda málunum leyndum. Þetta er pólitísk leyndarhyggja, einkavinavæðing eða tengt fjölskylduböndum.

Hagsmunir t.d. af hverju eru álverin best til þess fallin sjálf að fylgjast með mengun frá þeim sjálfum?

Persónulegir hagsmunir sem þarf að verja.

Samráð um einhvers konar spillingu.

Helst kannski umhverfismálum í tengslum við virkjanir, enda gríðarlegir hagsmunir þar – ekki fyrir þjóðina heldur landsbyggðina sem fær síðan lítið út úr ævintýrinu að framkvæmdatíma loknum.

Spilling, frændhygli og fjármálaóreiða.

Til að þjóna sínum hagsmunum betur.

Spilling, það er ekki verið að vinna eftir reglum og lögum heldur verið að hygla sínum.

Til að verja eigin hagsmuni.

Hagsmunatengsl ráðherra og þingmanna.

Spillt sérhagsmunatengd valdastétt hugsar um eigin hag.

Til að vernda hagsmunaaðila.

Margsinnis nefndu svarendur að opinberir aðilar leyndu upplýsingum til þess að viðhalda flekklausri ímynd. Það tengdist því að aðilar væru lýðræðislega kjörnir og væru að leyna upplýsingum til þess að auka líkur á endurkjöri. Svo að þeir gætu viðhaldið ákveðnari valdastöðu:

Mikið um svik og að bjarga eigin skinni, láta hlutina líta vel út þannig að þeirra ferill verði óflekkaður.

Ástæður pólitískar, ímyndarvandi og mannlegur breyskleiki.

Til að stýra umræðu. Eru í hagsmunagæslu fyrir aðra en almenning. Hafa áhrif á ímynd sína.

Þeir vilja ekki að maður átti sig á því að það er verið að blekkja mann vegna þess að þeir vilja ekki láta rýra ekki sitt eigið álit t.d. vegna kosninga.

Þessir aðilar eru hræddir við að missa vinsældir.

Til þess að verða ekki fyrir aðkasti og segja frá hlutunum þegar þeim hentar.

Þeir vilja ekki verða óvinsælir eða koma illa út í kosningum.

Til að líta betur út bæði á pappírum og út á við.

Valdabarátta og einhagsmunir, þá mest fjárhagslegir. E.t.v. hræðsla um stöðumissi.

Svo það líti betur út fyrir þessar stofnanir.

Til þess að viðhalda ímynd.

T.d. vegna peninga sem búið er að eyða í eitthvað og það hefur ekki borið árangur. Óþægilegar upplýsingar fyrir einstaklinga.

Til þess að líta betur út á pappírum og út á við.

Til að forðast fyrir höfn og gagnrýni.

Margir spöruðu ekki stóru lýsingarorðin og voru óvægnir í garð einstaklinga sem þeir töldu að væru að leyna upplýsingum vegna spillingar. Þar mátti greina ákveðna gremju í garð ráðandi valdastéttir svo sem að svarendur álitu opinbera aðila leyna upplýsingum vegna „einhverja valdsýki“:

Reyna að redda sjálfum sér þegar þeir eru búnir að drulla upp á bak og fá einhvern til að skeina sér.

Vegna spillingar og hagsmunagæslu fyrir vini og vandamenn. Og til að geta farið á svig við lög til að hygla sjálfum sér. Subbuskapurinn sem bullar rétt undir yfirborði Íslands er glæpsamlegur.

Græðgi, spilling, valdsýki.

Ætli þeir vilji ekki sjálfir hafa tögl og höld á þessu án þess að við séum að vesenast í þessu.

Verið að hygla vinum og vandamönum. Drottunargirni og valdafíkn.

Það hjálpar þeim að halda völdum.

Spilling hagsmunagæsla, vanhæfni, valdhroki.

Vegna þess að þeir vilja drottna yfir minni afstöðu.

Spilling, sérhagsmunagæsla, stjórnendur og valdhafar vilja gjarnan spara fjármuni í þessa málaflokka og vilja frekar verja almannafé í gæluverkefni.

Svo þeir geti hagrætt og komið undan almannafé og verðmætum!!

Spilling innan pólitískra flokka var algengt þema hjá svarendum. Margir töluðu um og töldu að það væri einhver kerfislæg spilling þar sem flokkssystkini kepptust við að koma floknum á framfæri þvert á hag almennings:

Vegna þess að það kemur sér illa fyrir einhverja að sameinast ekki stefnu þeirra og þeim sem standa þeim að baki og það getur verið hættulegt þegar pólitískar ástæður liggja að baki stundum er ekki gott að flagga því.

Vinapólitík og viðhald valda.

Það geta verið pólitískar og efnahagslegar ástæður sem liggja þarna að baki.

Samtrygging flokka og manna.

Sérhagsmunir stjórnmálflokka og embættismanna.

Réttar upplýsingar gætu skaðað flokkinn/embættið og einkahagsmuni.

Pólítík, einhagsmunir stjórnmálamanna, framapot.

Pólítísk óþægindi og til að forðast eða draga úr umfjöllun.

Pólítísk skoðun og mistök.

Pólítísk viðkvæmni af einhverju tagi.

Spilling og hagsmunapot. Embættismenn hlúa að réttum aðilum og færa þeim völd og eignir eins og t.d. vegna virkjana og einkavæðingar í velferðarkerfinu.

Pólítískar áherslur og sérhagsmunapot.

Pólítískir hagsmunir.

Pólítísk viðkvæmni, sækjast eftir endurkjöri.

Ríkisstjórnin núna er að hafa þetta sér í hag svo þeir haldi velli. Hagsmunir þeirra sitja í fyrirrúmi í stað hagsmunu almennings.

Stjórnmálamenn vernda sitt fólk t.d. læknamistök sem verða vegna álags og fjárveltis eru ekki gerð opinber af þeirra hálfu.

Stundum lítur það bara betur út að almenningur viti ekki um ákveðnar staðreyndir. Því geta valdhafar haft pólitískan hag af því að leyna upplýsingum og losnað við fyrirhöfn af að svara spurningum og verja gerðir. Stundum kunna líka að vera fjárhagslegir hagsmunir í spilinu.

Pólitískur þrýstingur, bein eða óbeinn. Óskrifaða reglur um hver megi segja frá atburðum eða aðstæðum og hvernig þær upplýsingar eiga að hljóma og líta út.

Upplýsingar komi sér illa fyrir markmið viðkomandi stofnunar.

Margir tóku í svipaðan streng og töldu að flokkssystkini væru hliðholl hvert öðru og notfærðu sér stöðu sína til þess að gera vel við flokkssystkini sín.

Réttar upplýsingar gætu skaðað flokkinn/embættið og einkahagsmuni.

Vegna fyrirmæla frá æðri stjórnvöldum.

Upplýsingar henta ekki pólitískum markmiðum.

Upplýsingar þjónar ekki flokkslínum.

Þrýstingur hagsmunaðila gegn um stjórnmálflokka og peningavalda.

Þær koma sér illa pólitískt fyrir ráðandi stjórnmálflokka.

Það voru ekki einungis pólitískir flokkar sem svarendur vildu tengja við kerfisbundna spillingu heldur vildu margir halda því fram að spilling væri inngróin inn í stjórkerfið sjálf. Margir svarendur héldu því fram að upplýsingum væru leynt frá almenningi vegna þess að stofnanir, ráðuneyti og stjórnvöld, sem sinntu þessum málefnum, væru aðeins að viðhalda rótgrónu valdakerfi sem ynni þvert gegn þágu almennings. Þeir álitu að þetta gerðist vegna þess að mörgum þessum stofnunum væri stjórnað af hagsmunaklíkum bak við tjöldin:

Ríkisstjórnin núna er að hafa þetta sér í hag svo þeir haldi velli. Hagsmunir þeirra sitja í fyrirrúmi í stað hagsmuna almennings.

Vinna án þess að almenningur af því, klíkur og mafíur.

Röng forgangsröðun, þar sem einkahagsmunum er gert hærra undir höfði en hagsmunum almennings. Þetta er rótgróið og viðvarandi vandamál innan íslenskrar stjórnsýslu.

Vegna þess að það er óhagstætt fyrir þá sem hafa völdin sérstaklega ráðuneytin. Leiðinlegt fyrir ýmsa stjórmálamenn sem skipa menn í ráðuneyti. Það getur orðið ákveðinn hagsmunaárekstur þarna á milli, hagsmunir borgarinnar skarast á við þeirra hagsmuni.

Vegna þess að mörgum þessum stofnunum er stjórnað af hagsmunaklíkum bak við tjöldin.

Vegna inngróinna spillingar.

Vegna umbunar til gæðinga.

Opinberir aðilar og opinberar stofnanir haga sé bara eins og þeim kemur best á hverjum tíma. Láta sig ekki varða um almannahagsmuni. Bara það sem kemur sér best, fyrir þá.

Sérhagsmunagæsla, klíkuskapur, hlífiskjöldur.

4.2. Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varðar opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?

Svörin sem flokkuðust undir spillingu í Sp.2 voru af svipuðum meiði og svör við Sp.1. Aftur var „spilling“ vinsælt svar. Önnur algeng stutt svör voru „sérhagsmunir“, „klíkuskapur“, „græðgi“ og „pólitík“. Einn svaraði einfaldlega „peningar og völd“.

Svörin við Sp.2 voru þó ólík Sp.1 að ýmsu leyti. Til dæmis voru fleiri svör lengri og ítarlegri. Einnig mátti greina frekari neikvæðni í svörum. Svörin einkenndust meira af gremju til valdhafa og stjórnvalda. Margir töldu að úthlutun á almannafé væri ekki alltaf rétt með farin og að úthlutunin væri ekki alltaf í þágu almennings. Þó nokkrir svarendur töldu að opinberir aðilar leyndu upplýsingum vegna þess að þeir væru að úthluta sjálfum sér almannafé til einkanota:

Svo að það sé afgangur af pening sem þeir skammta sér sjálfir.

Vegna einhagsmuna.

Vegna eigin hagnaðar eða í eigin hagnaðarskyni.

Ég held að þeir vilji fá að vera einræðir í þessu.

Stjórna sjálfir hvert peningurinn fer án þess að almenningur fær að vita.

Tel spillingu meðal ráðamanna og lélegt siðferði megin ástæðu þess að fólk fer leynt með ýmsar upplýsingar sem varða ráðstöfun peninga og varða einhagsmuni.

Eitthvað sem menn vilja ekki að koma fram, en allt er orðið opnara en var. Getur verið að það komi við kaupin á þeim sjálfum. Í upphafi finnst mönnum kannski ekki ástæða til að láta neitt uppi en svo verður þetta stærra mál og þar kemur þessi þöggun til skjalanna til dæmis peningamál ráðamanna.

Einkahagsmunir, sérhagsmunir fjármagn t.d. kosningabaráttu.

Eiginhagsmunir eru það eina sem getur átt hlut að máli.

Ef opinberir aðilar leyni fjármálaupplýsingum tel ég að það sé vegna þess að hluti peninganna fer í þeirra vasa.

Að vera að nota peninga í eigin þága.

Er ekki alltaf klassískt að hafa einhvern sjóð sem heitir eitthvað en er svo „til hliðar“ peningur?

ENN fleiri töldu að upplýsingum um úthlutun á almannafé væri leynt vegna þess að opinberir aðilar væru að veita vinum og vandamönnum peningagreiðslur sem kæmu frá skattgreiðendum.

Augljóst mál til að ekki sjáist að sé verið að hygla vinum og vandamönnum.

Hygla sínum, klíkuskapur, hagnast og greiða fyrir hagnað sinna eigin.

Vilja ekki opinbera að styrkþegar eru oft tengdir þeim er úthluta.

Styrkir fara til dæmis til einkavina.

Styrkir og útgjöld sem fara til tengdra aðila, svo sem Ráðherrastyrkir.

Af því að það er verið að hygla einhverjum (vini, ættmenni eða jafnvel sjálfum sér).

Að þeir telji þeim betur borgið að halda þessu leyndu frekar en að dreifa þessu. Að það séu hagsmunir sem þeir eru að verja. Frændsemi og hygla þeim sem eru tengdir þeim sem eru að stýra, hvort það séu vinir eða ættingjar.

Til að geta úthlutað til vina og vandamanna án þess að almenningur fá verður af því.

Vegna hagsmuna og fjölskyldutengsla.

Vegna fjölskyldutengsla og ýmissa vafasamar tengsla sem ekki er vera til staðar þegar verk eru keypt eða styrkir veittir.

Nokkrir svarendur vildu jafnvel halda því fram að opinberir aðilar væru ekki að eins að leyna upplýsingum heldur einnig að brengla eða búa til upplýsingar gagngert til þess að skammta tengdum aðilum fjármagni :

Blekkja með gröfum og tölvum til að sýnast betri en raunin er. Ekki nógu vandaðar upplýsingar um útboð og hagsmunaárekstur.

Bæði stefnulaga séð og annað því um líkt, og blekkja almenning.

Tengsl fólks í opinbera geiranum, skólabræðra kunningsskapur. Að búa í litlu þjóðfélagi getur verið erfitt það vantar fjarlægðina og erfiðara að leggja kalt mat á hlutina.

Vilja ekki vekja athygli á einhverjum útgjöldum sem eru á siðferðislega gráu svæði til dæmis vegna hagsmunatengsla.

Verkefnum og styrkjum er úthlutað af klíkuskap.

Vegna þess að það er verið að úthluta vinum og vandamönum.

Vegna viðskipti við kunningja sem þessir embættismenn hjá opinberum stofnunum hafa, sem sagt klíkuskapur.

Verið að hygla vinum og vandamönum, spilling og meðvirkni. Margir opinberir starfsmenn hafa setið of lengi í störfum sínum og verða „heimaríkir hundar.“

Tel að stundum sé ekki staðið rétt að úthlutun til dæmis þegar kemur að styrkjum og útboðum, eru ekki alltaf gerð í ákveðin verkefni sem ber að bjóða út. Ég tel ástæðuna geta verið frændsemi og þá ekki endilega í neikvæðum skilningi. Það getur verið úthlutun vegna ákveðinnar frændsemi og því sé því leynt en einnig tel ég skiljanlegt að erfitt sé að greina frá styrkjum sem gefnir eru þeim sem eru skyldir þó svo að þeir réttilega eigi og séu til þess fallnir að fá ákveðin verkefni eða styrki. Ég held samt að það sé orðið erfiðara að halda upplýsingum leyndum og að fara fram hjá við gerð til dæmis útboð í verkefni, þar sem almenningur og fyrirtæki eru orðin meðvitaðri um þessa hluti.

Persónulegir greiðar við einhverja sem eru nákomnir eða þar sem þeir eiga möguleika á einhverjum hlunnindum í staðinn.

Samningar við vildarvini um verksamninga og ýmsar aðrar fjárveitingar.

Frændasamfélagið Ísland.

Óþægilegar skuldbindingar, loforð og fyrirgreiðslur.

Óeðlileg hagsmunatengsl við einhvern sem það gæti hugsanlega komið illa að upplýsingarnar væru birtar.

Menn eru að úthluta fé til vina og kunningja. Menn vilja geta haft sína hentisemi og vilja ekki þurfa að standa neinum reikniskil gerða sinna.

Ísland er lítið land sem kunningsskapur fólks skapar klíkur manna og flokka sem hafa mikill áhrif í okkar þjóðfélagi sem jarðar við spillingu. Okkur vantar meiri gagnsæi í öllu stjórnerfinu.

Hagsmunaárekstrar. Reyna frekar að hygla einum frekar en öðrum.

Hagsmunagæsla hins opinbera. Mikil stýring og hagsmunagæsla þó svo að fólk kjósi embættismenn og þingmenn yfir sig.

Held að opinberir aðilar hafi takmarkaðan áhuga á að veita upplýsingar til almennings. Hagsmunasamtök hafa mikil ítök.

Fé veitt til of tengdra aðila eða að verið sé að lagfæra myndina, svo að almenningur trúi mögulega að eitthvað sé betra en það er.

Allir hafa sín tengsl og hagnýta sér þau til að hylma yfir. Eiginhagsmunapot í innmúraðri klíku þar sem stjórnendum er „komið fyrir.“

Eiginhagsmunapot, að vera að koma vinum og kunningjum að.

Almenn valdmennska og þjónkun við sérhagsmuni. Einkavinavæðing.

Sérhagsmunagæsla, klíkuskapur, tengsl við stjórnmálflokka.

Í vissum tilfellum er verið að hygla aðilum, hvort sem þeim sem selja vörur/þjónustu eða þeim sem þiggur.

Meginástæða þess þegar upplýsingum um fjárveitingar er leynt er að þá er verið að veita fé til aðila sem hafa tengsl við þá sem fara með fjárveitingarvaldið, ef ekki í formi beinna styrkja þá með innkaupum og vörum eða þjónustu á hærra verði en ella fengist á opnum markaði.

Einstaka svarendur nefndu ákveðin dæmi því til stuðnings að opinberir aðilar væru að fara illa með opinbert fé og væru að nýta sér aðstæður og völd sín til þess að úthluta almannafé til tengdra einstaklinga:

Nýta sér aðstæður til að gefa öðrum.

Vankunnátta starfsmanna svo og í einhverjum tilfellum kunningsskapur verkkaupa og verktaka svo sem til að mynda hefur komið fram um kaup velferðarráðuneytis á tölvukerfum vegna málefnum fatlaðra.

Einn svarandi gekk svo langt í svari sínu að hann nefndi einn sérstakan stjórnálamann [XX] sem hann vildi tengja persónulega við spillingu og fyrirgreiðslu á almannafé:

Opinberir aðilar vilja hygla sér og sínum sbr. SMS-fjárveitingar [XX]. Þekki mann sem fékk 5 milljónir frá [XX] til að endurbyggja ónýtt hús. Veit ekki hvað varð um peninginn en húsið heldur áfram að grotna niður. Skúffupeningar fara í vini og vandamenn sem greiðsla fyrir að kjósa „rétt.“

Spilling innan pólitískra flokka var aftur áberandi þema í svörum svarenda. Margir þeirra tóku í þann streng að ákveðnir stjórnálamenn væru að gera vel við flokkssystkini sín. Nefndu margir að flokkssystkini væru að úthluta hvort öðru peningum sem kæmi frá skattgreiðendum:

Það er verið að leyna t.d. ástandi innan þegar lítið er um fjármuni eða rekstur gengur illa. Þá er verið að fegra. Svo kemur að einkavinavæðingunni. Hverjum á að úthluta? Fyrst og fremst flokkssystkinum eða aðilum tengdum þeim. Sá sem tekur þátt í kosningabaráttu fyrir „flokkinn“ fær það borgað á einhvern hátt. Allir vita um kvótaeigendur en það má ekki hreyfa við þeim. Allir vita að Guggan á Mogganum fær kvóta fyrir að sponsera Moggan.

Vegna tengsla við einhvern eða einhver ákveðin samtök.

Vegna hagsmunu einstaklinga og stjórnsmálflokka.

Vinavæðing á pólitískum og fjölskyldu/vina forsendum. Fá laun fyrir stuðning.

Verið að hygla vildarvinum, flokksfélögum og stuðningsmönnum.

Pólitík, kjördæma hagsmunir jafnvel persónulegir hagsmunir þeirra sem úthluta.

Pólitík og sérhagsmunir, það er verið að hygla þeim sem eru í sama stjórnsmálflokki, vinum og ættingjum.

Að það er verið að hygla einhverjum útvöldum til dæmis í pólitískum tilgangi eða kunningjum/ættingjum.

Oftast til að leyna vanhæfni sem og veitingu fjár til útvalinna flokksbræðra og/eða annarra vildarvina.

Í pólitískum ágóða og villa fyrir kostnaði.

Hygla vinum og flokkssystkinum.

Held að það sé oft einhverskonar pólitík eða það sé að efna loforð við þá sem þú þekkir.

Flokkssambönd, vina og ættingja hafa áhrif og vekur tortryggji. Útboðs reglur og kennitöluflakk og svindlið í kringum það.

Í sumum svörum mátti jafnvel greina gremju og óánægju í garð ráðandi stjórnavalda. Svörin voru á þá leið að hér ríkti söguleg leyndarhyggja sem einkenndist af spillingu þvert í gegnum allar stofnanir, ráðuneyti eða stjórnvöld:

Alltaf skal leynd hvíla yfir og þá sérlega ef um peninga er að ræða. Svona breytist seint ef aldrei.

Reyna að redda sjálfum sér þegar þeir eru búnir að drulla upp á bak og fá einhvern til að skeina sér.

Því það er ekki lýðræðislegt hvernig þetta er valið.

Vegna spillingar og hagsmunagæslu fyrir vini og vandamenn. Og til að geta farið á svig við lög til að hygla sjálfum sér. Subbuskapurinn sem bullar rétt við yfirborði Íslands er glæpsamlegur.

Vilja skipta kökunni eins og þeim hentar en ekki til almennings.

Vegna hagsmunatengsla, vegna klíkuskapar.

Sú rótgróna venja að hygla vinum og vandamönum og pólitískum samherjum.

Aftur myndi ég nefna spillingu, eða bara að þeir hreinlega vilji ekki að samfélagið viti hvert allur skattpeningurinn okkar fer.

Vegna spillingar í kerfinu.

Hrein og klár spilling og það skiptir engu máli hverjir eru við stjórnvöldin þeir hugsa bara um rassgatið á sjálfum sér.

Vegna spillingar og það sitja ekki allir við sama borð þegar á að úthluta fé eða verkefnum.

Eitthvað sem almenningur vill gert en þykir of kostnaðarsamt, eða til að leyna óráðsíu og bruðli með almannafé.

Finnst vera stéttaskipting í þessu, fólk vinnur mikið og borgar mikla skatta svo tekur tíkistjórninpenninginn af okkur án þess að við vitum af því.

Ég held að þeir fari mjög oft ekki að lögum.

Bara ekki verið að fara eftir lögum og reglum, spillingin er svo mikil, einhagsmunapot.

Almenningur er ekki menntaður og veit ekki hvernig hann á að afla sér þessara upplýsinga og hagsmunir þeirra sem stjórna, að fólk sé ómeðvitað, þá fá þau rými til að gera það sem þau vilja. Hagsmunir þeirra sem stjórna og eiga peninga, sem maður veit ekki hverjir eru og eiga hagsmuna að gæta með að fólk viti ekki um opinber útgjöld.

Pólítík í þessu, alltaf að vera að gera einhverjum greiða. Endalaust farið fram úr fjárhagsáætlunum þegar unnið er fyrir ríkið. Virðist aldrei hægt að láta þetta standast. Eins og fólk sé að notfæra sér ríkið.

Af því að þeir vita að fólk verður ósátt við að peningarnir séu ekki að fara á rétta staði.

Aðalástæðan er spilling og stjórnsýsla sem ekki þolir dagsins ljós.

Stundum kæra opinberir aðilar sig ekki um afskipti almennings af því sem beir eru að framkvæma og leyna því upplýsingum. Það gera þeir bæði til að gæta hagsmuna þeirra best settu í þjóðfélaginu og til að geta tekið kjördæmapotsákvarðanir „í friði.“

Að það mæti ekki skilningi almennings fyrir úthlutun.

Að almenningur sé ekki sammála á dreifingu málaflokka.

Að fela úthlutun á skattfé til óvinsælla málaflokka.

5. Vantraust í garðs almennings

Annað áberandi þema, sem fram kom í svörum svarenda tengdist vantrausti opinberra aðila í garð almennings. Svarendur töldu að opinberir aðilar leyndu upplýsingum vegna þess að þeir treystu ekki almenningi til þess að meðhöndlum upplýsingarnar. Svarendur nefndu nokkrar ástæður fyrir hugsanlegu vantrausti opinberra aðila í garð almennings og verður þeim gerð skil í þessum kafla.

5.1. Sp.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)?

Svör við Sp.1, sem flokkuðust undir þemað vantraust í garð almennings, voru í fremur styttri kantinum. Líkt og áður voru svörin fremur almenn og tengdust síður tilteknum stofnunum eða málefnum. Svörin voru ekki eins neikvæð og fyrr. Minna var um gildishlaðin orð og ásakanir. Sumum þótti það jafnvel eðlilegt að opinberir aðilar leyndu ákveðnum upplýsingum og töldu að opinberir aðilar væru í sumum tilvikum að leyna upplýsingum af illri nauðsyn, jafnvel í þágu almennings. Þeir álitu þá að opinberir aðilar hefðu hagsmuni ríkisins að leiðarljósi þegar kom að því leyna upplýsingum og það væri gert til þess að tryggja öryggi borgarana:

Ég held að þeir telji hag okkar betur borgið með því að vita ekki heldur en að vita.

Til að verja almannahagsmuni eða eitthvað álíka sem frekar skemmir heldur en hitt.

Að þeir telja það hagsmuni ríkisins.

Til að tryggja öryggi borgaranna.

Allt sem gæti valdið óþarfa ótta meðal fólks gæti verið haldið frá almenningi.

Treysta ekki almenningi fyrir upplýsingum.

Held að það kannski ekki viljandi, heldur frekar til að verja hag samfélagsins.

Kannski helst ef ætla mætti að upplýsingar gætu varðað öryggi fólks, persónuleg mál, eða þjóðaröryggi þannig að betra væri að leyna þeim ef til vill í lengri eða skemmrí tíma.

Einhverjur nefndu að upplýsingaleyndin tengdist eldri hugmyndafræði um að þeir sem færur með valdið væru betur fallnir til þess en aðrir að taka ákvarðanir og ekki væri þörf á því að almenningur væri alltaf upplýstur um öll málefnin.

Gamlar hugmyndir um að verið sé að vernda almannahag. Einkahagsmunir. Spilling í stjórnmálum. Meirihlutaræði.

Það er bara held ég áhuga- og tillitsleysi við almenning.

Ég á þetta má þetta syndum.

Líklega í einhverjum tilfellum til þess að hlífa almenningi.

Ímynduð forræðishygga.

Óþari að upplýsa almenning um öll mál.

Þeir telja sig líka stundum vita hvað almenningi er fyrir bestu.

Misskilin hagsmunagæsla.

..eflaust finnst þeim ekki vera þörf á að upplýsa almenning því þeir vita sjálfir betur.

Ráðherrar eða yfirmenn telja sig breyta rétt en vita að almenningur er ósammála þeim.

Vilja ekki gera allt vitlaust með hlutum sem fólk „þarf ekki að vita.“

Telja sig vita betur og almenningur hafi ekki vit á málínu eða komi það ekki við.

Telja ekki þörf á því. Virðingarleysi við almenning.

Einnig töldu sumir svarendur að opinberir aðilar treystu almenningi ekki fyrir ákveðnum upplýsingum. Ástæður fyrir því voru á ýmsum toga að mati svarenda. Sumir nefndu að það væri til þess að tryggja öryggi borgaranna eða til þess að koma málum í gegn sem væru mikilvæg fyrir almenning og almannahagsmuni.

Til þess að kaupa sér tíma til að bjarga málunum, til að halda andliti og til þess að fá ekki samfélagið upp á móti sér. Í umhverfismálum er auðveldara að koma hlutunum í framkvæmd ef almenningur veit minna.

Til þess að koma málum í gegn sem annars væru tafin á þingi eða mótmælt. Stundum alþjóðleg mál sem má ekki segja frá vegna þjóðarhagsmuna.

Til að koma í vef fyrir gagnrýni í málum sem eru í undirbúningi eða í aðgerð, sem kæmi til með að hafa áhrif á lokaniðurstöðu.

Til að flýta vinnuferli.

Til þess að geta farið sínu fram og upplýsa ekki almenning, halda honum óupplýstum.

Í umhverfismálum er auðveldara að koma hlutunum í framkvæmd ef almenningur veit minna.

Ótti við uppákomur t.d. mótmæli.

Til að auðvelda sér vinnu.

Að stundum kæri opinberir aðilar sig ekki um afskipti almennings af því að þeir eru að framkvæma..

Til að komast hjá óþægilegum umræðum.

Ótti við umræðu og stjórnun í framvindu málsins.

..forðast neikvæða umræðu, treysta ekki almenningi.

Auðvelda vinnu sína og starf, ásamt því að draga úr líkum á gagnrýni og veseni.

Til að koma málum í gegn án andmæla.

Aðrir nefndur það að hugsanlega teldu opinberir aðilar sig vera mun betur fallna en almenning til þess að skilja upplýsingarnar. Þenn fremur var nefnt að það væri í raun óþarfi að upplýsa almenning um öll málefni og upplýsingar komi almenningi í raun ekki við.

Telja sig vera að gæta hagsmuna heildarinnar með því að leggja sitt persónulega mat á hvað á erindi við almenning og hvað ekki.

Telja að almenningur hafi ekki þekkingu.

Til að forðast óþægindi og af því að þau nenna ekki að útskýra fyrir fólk af hverju hlutirnir eru gerðir/gerðir ekki.

Skortir traust á almenning.

Þau gætu talið sig vera að vernda almannahagsmuni og fela mistök.

Þeir leyна ekki upplýsingum heldur segja ekki allan sannleikann. Breyta deiliskipulagi og enginn láttinn vita. Mér finnst ekki komið nóg vel fram við íslenskan almenning.

Þeir líta niður á fólkid og við erum ekki þess virði að fá réttar upplýsingar.

Af því að þeir vanmeta þekkingu og viðbrögð almennings.

Telja almenning ekki færar um að skilja mikilvægi stöðunnar.

Almenningur er ekki talinn geta dregið réttar ályktanir af upplýsingunum.

Held að þeir hugsi oft að almenningur „þurfi ekki að vita“ og að við (opinberu aðilar) munum taka réttu ákvarðanirnar hvort sem er en ekki þjóðin sjálf. Svo er það alveg líka út af spilling finnst mér, af hverju opinberir aðilar leyni upplýsingum.

Til að forðast einhvers konar uppnám.

Finnst eins og margt gerist bak við tjöldin sem við fáum ekki að vita því það myndi gera okkur örg, kosningaloforðin lofa öllu fögru en svo virðist erfitt að standa við þau.

Til að forðast óþægilegar og óróa frá almenningi.

Vilja ekki æsa almúgann.

Svo ekki verði glundrorði.

Upplýsingar sem þeir treysta almenningi ekki fyrir, vantraust gagnvart almenningi.

Til að forðast reiði þegna og óvild í sinn garð.

..menn telja að sumt eigi ekki upp á borð hjá almenningi.

Myndi valda óróleika.

Sum getur vakið reiði almennings eða jafnvel hræðslu verið að vernda einhverja.

Sumt á ekki erindi til almenning og hitt er hræðsla.

Opinberir aðilar telja þessar upplýsingar ekki nauðsynlegar fyrir almenning að vita.

Sumir gengu enn lengra og töldu ástæður fyrir því að opinberir aðilar leyndu upplýsingum væri vegna þess að þeir töldu almenning ekki hafa þekkingu til þess að skilja upplýsingarnar. Þeim væri ekki treyst til þess að draga réttar ályktanir af málefnum út frá upplýsingunum:

Telja sig ekki þurfa þess, almenningur hefur ekkert vit, búið að kjósa þá og þar með ráð.

Þeir vilja vera „ríkið í ríkinu“, yfir okkur hafinn.

Tel að það þurfi að hvíla leynd yfir ákveðnum hlutum, því almenningur skilur ekki alltaf hlutina ef hann fær að vita þá.

Ásetningur leyndra upplýsinga er mjög ríkur hjá opinberum aðilum, oft virðist sem hið opinbera telji almenning illa gefinn og því þurfi ekki að miðla upplýsingum. Því telja ráðamenn ekki að velferð þjóðarinnar skipti máli og ástæðulaust að fræða um o.fl.

Enn fremur nefndu nokkrir að þeir teldu að opinberir aðilar leyndu upplýsingum af ótta við það að almenningur of- eða rangtúlkaði upplýsingarnar og væru þar með að reyna að forðast óþarfa og ósanngjarnt uppnám í þjóðféluginu.

Vegna þess að þær komi almenningi í uppnám og þeir vilji komast hjá því.
Mögulega vegna þess að þeir ætli að fresta að lagfæra það sem er að.

Að fólk mistúlki/oftlúkni upplýsingarnar sem eru kannski aðeins veikar vísbendingar.

Þessir aðilar eiga það á hættu að vera líflátnir á samfélagsmiðlum.

Ef það gæti misskilist og skapað læti út af engu.

Örugglega út af vandamálum sem koma upp og hræðast að upplýsa almenning í staðinn fyrir að segja sannleikann.

Út af æsingi örfárra mótmælenda.

Þora ekki að taka viðbrögðum almennings.

Að almenningur mundi bregðast illa við og stjórnvöld töpuðu vinsældum.

Koma í veg fyrir að fólk fari á taugum.

Koma í veg fyrir óþarfa upphöt í þjóðféluginu.

Stundum er það nauðsynlegt vegna þess að hræða ekki fólk um of og skapa þannig ekki mágæsing.

Halda fólkri rólegu.

Til að komast hjá því að gera allt vitlaust.

Aðallega til að forðast hörð viðbrögð frá fólkri.

Halda friðinum.

Upplýsingarnar gætu vakið ugg eða ótta hjá almenningi að mati yfirvalda, jafnvel að ástæðulausu.

Hið opinbera vill forðast að fá almenning upp á móti sér.

Hræddir við viðbrögð almennings og vegna breytinga sem ekki eru vel liðnar.

Hræðsla um viðbrögð og athugasemdir almennings.

Hræðsla við almenningsálitið, en oftast þó vegna þess að viðkomandi vill ekki lenda í því að verða kærður fyrir leka.

Óttast viðbrögð almennings. Vilja hafa stjórн á aðstæðum.

Ótti við almenningsálit.

Viðkvæm málefni sem hafa mjög alvarlega afleiðingar gagnvart almenningi eða upplýsingar sem hafa mikil áhrif á almenning.

Vegna þess að þær komi almenning í uppnám og þeir vilji komast hjá því.

Til að komast hjá hneyksli.

Geta verið viðkvæmar upplýsingar sem þeir telja að geti valdið óróa í samféluginu.

Veit ekki ef til vill viðkvæmar upplýsingar sem talið er að almenningur misskilji eða geri verður út af.

Þeir reyna að leyna hlutum til að forðast almenna umræðu. Sérstaklega þegar mál eru „heit.“

Sumum svarendur sýndu jafnvel ákveðinn skilning á því að opinberir aðilar leyndu upplýsingum til þess að forðast mótmæli. Nokkrir nefndu meðal annars að almenningur og fjölmíðlar gætu sýnt of mikla dómhörku í ákveðnum málum og það væri skiljanlegt að stjórnvöld eða einstaklingar hjá stjórnvöldum vildu forðast vndlæti almennings:

Ég tel að það sé stundum nauðsynlegt að leyna upplýsingum þar til allar staðreyndir hafi komið í ljós, aðallega til þess að þjóðfélagið (almenningur) geri ekki of mikið úr hlutunum (áður en allar upplýsingar eru komnar fram) eins og Íslendingar eru mjög gjarnir á að gera.

Til að koma í veg fyrir umtal.

Viðkvæmni hjá hinu opinbera og hræðsla um umræðu.

Vilja ekki fjölmíðlafár.

Til að forðast umræðu sem gæti torveldað þeirra störfum.

Til að forðast umfjöllun í fjölmíðlum og einnig vegna þess að verið er að taka ákvarðanir sem eru á skjöni við vilja almennings.

Kannski finnst þeim að fólk þurfi ekki að vita. Svo eru sumir hræddir við dómstól götunnar og vilja ekki fá fjölmíðlafár í kringum sig.

Til að skapa ekki hræðslu.

Þeir halda líklega að þeir séu að vernda almenning stundum. Eða sjálfa sig svo almenningur rísi ekki upp gegn þeim. Koma í veg fyrir mótmæli og læti.

Af ótta við umfjöllun og rangtúlkanir.

Til að losna við opinbera umræðu.

Af því að þau halda að það verði eitthvað uppnám, telja sig vera að vernda okkur fyrir einhverju slíku.

Að forðast spurningar frá almenningi.

Það verður allt brjálað ef að ýmislegt kemur í ljós.

5.2. Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varða opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?

Minna var um svör sem flokkuðust undir þemað vantraust þegar kom að Sp.2. Þau voru þó talsvert mörg og voru af svipuðum toga og svörin við Sp.1 hvað þetta þema varðar. Aftur töldu sumir svarendur að opinberir aðilar leyndu upplýsingum einfaldlega vegna þess að tiltekin málefni eða atriði kæmu almenningi ekkert við. Sumir töldu að opinberir aðilar treystu ekki almenningi til þess að skilja upplýsingarnar eða draga réttar ályktanir af þeim. Þar með væri það í þágu almennings að leyna upplýsingunum til þess að koma málefnum, sem almenningur skilur ekki, áfram:

Ég veit ekki, það mundi aldrei neitt fara í gegn ef almenningur vissi allt.

Skortur á trausti.

Hroki, treysta ekki almenningi fyrir upplýsingunum.

Viðkvæm málefni sem hafa mjög alvarlegar afleiðingar gagnvart almenningi eða upplýsingar sem hafa mikil áhrif á almenningi.

Telja að hag okkar sé betur borgið í því að vita ekki.

Telja að það sé betra að það séu ekki allir sem viti hvað þeir eru að sýsla.

Telja okkur koma þetta ekki við eða þurfa ekki á vitneskju að halda.

Held að það sé kannski ekki viljandi, heldur frekar til að verja hag samfélagsins.

Telja ekki þörf á að almenningur viti það. Virðingarleysi við almenning.

Óþarfi að upplýsa almenning um öll mál.

Almenningur kemst upp með að fá of mikið í sinn vasa, að þeir telji það hagsmuni ríkisins að leyna upplýsingum.

Telja sig vita betur.

Þeim finnst að þeir geti notið allt skattfé án þess að vera að spyrja að því. Eins og þeim finnst okkur ekki koma það neitt við nema í einstaka tilfelli.

Þeir telja að við eignum ekki að vita þetta.

Þeir vilja ekki að kerfið verði misnotað og/ekki eyða peningum að óþarfa. Vilja leyna lágmarkslaunum.

Þolir ekki dagsljósið.

Því enginn er sáttur sama hvert fé er sett, setja meiri pening í óþarfa en þau vilja viðurkenna.

Ætli þeim finnist bara fólk ekki koma það nokkuð við.

Aftur voru sum svörin á þá leið að opinberir aðilar væru að forðast óbilgirni almenningsálits og fjölmiðlafár. Sumum svarendum þótti það jafnvel skiljanlegt að opinberir aðilar vildu halda sumum upplýsingum fyrir sig og frá almenningi til þess að fá ekki á sig ósamgjarna umfjöllun þegar kom að því að úthluta skattfé. Nokkrir nefndu til dæmis óvægni fjölmiðlaumfjöllunar sem hvata til þess að leyna upplýsingum:

Þeir halda að þetta sé eitthvað sem fólk þurfi ekki að vita. Og vilja ekki fjölmiðlafár.

Veit það ekki. Kannski er erfitt að útdeila fé án þess að vera stimplaður sem aðili sem að hjálpar vinum og vandamönnum í svona litlu þjóðfélagi. Fréttamenksa hér er með þeim hætti að menn eru teknir af lífi saklausir.

Óttast við að líta illa út komi réttar upplýsingar fram.

Reiði almennings á sóun almannafé.

Viðkvæmni og hræðsla við umræðu.

Það er gert til að draga úr pólitískri umfjöllun.

Vilja ekki þurfa að verja ástæður sínar á notkun fésins.

Til að halda almenningi óupplýstum, til að losna við vesen og mótmæli.

Til að skapa sér vinnufrið hjá stofnuninni og forðast utan að komandi áreiti.

Vegna mótmæla og óvinsælda.

Vilja fá að sitja á sínu svo það verði ekki allt brjálað. Hér verður kúvending á öllu.

Það vantar meiri gagnsæi. Hér virðist vera þöggun í gangi.

Vilja ekki að almenningur sjái mistökin.

Vegna óánægju skattgreiðanda með val og forgangsröðun.

Telja að það geti valdið óróa í samféluginu.

Til að forðast fjölmiðlaumfjöllun.

Til að forðast að fólk fari að segja sína skoðun og reyna að hafa áhrif á styrkveitinguna. Þetta gæti átt við styrki til dæmis til stríðshrjáðra landa því fólk hefur sterkar skoðanir á því.

Til að forðast neikvæða umfjöllun.

Það fer allt í köku þegar svona upplýsingar eru gefnar út, og ef einhverjar sérstakar, t.d. ef fyrrverandi forsætisráðherra XX hafi fengið styrk að 75.000 kr. þá væri hann strax ásakaður um fjárdrátt, svindl, spillingu og að koma konunni sinni til tunglsins.

Ótti við almenningsálit.

Til að forðast uppbót.

Til að komast hjá óvæginni umræðu sófariddar og í samfélagsmiðlum.

Ég veit ekki, til að varna mágæsingi.

Óttast andstöðu við fyrirhuguð fjárútlát.

Óttast óvægna umfjöllun í fjölmiðlum.

6. Léleg stjórnsýsla

Síðasta þemað tengdist lélegri stjórnsýslu. Í því þema töldu svarendur að upplýsingum væri leynt vegna þess að stjórnsýslan í sjálfu sér væri ekki að vinna rétt, það er væri ekki að fylgja lögum eða því hlutverki sem henni var ætlað að sinna. Svörin einkenndust að einhverju leyti af skilningi svarenda á þeirri hugsanlegu hömlun sem stjórnvöld hefðu þegar kom að miðlun upplýsingar og töldu að upplýsingum væri ekki endilega viljandi leynd frá almenningi. Heldur álitu þeir að annað hvort mistök eða misbrestur væru ástæða fyrir að upplýsingar skiliðu sér ekki til almennings.

Þetta þema var að öllu jöfnu ekki eins áberandi og hin two. Svör við báðum spurningunum voru svipuð. Þó mátti samt sem áður greina aðeins meiri jákvæðri tón í svörunum til stjórvalda í Sp.1 en Sp.2 en munurinn var þó óverulegur. Hægt var að skipta þessu þema í þrjú undirþemu sem voru:

- Stofnun ekki í stakk búin til þess að sinna málefnum almennilega.
- Vanræksla.
- Hefð.

6.1. Sp.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)?

Eins og kemur fram hér að ofan voru svörin, sem tengdust Sp.1 aðeins jákvæðari í garð stjórvalda en í Sp.2. Í fyrsta undirþema (Stjórnvöld ekki í stakk búin til þess að sinna málefnum almennilega) voru svörin á þá leið að svarendur töldu stjórnvöld ekki endilega hafa bolmagn

til þess koma upplýsingum til almennings. Þá kom fram að stjórnvöld væru að öllum vilja gerð enn stæðu frammi fyrir ákveðnum takmörkunum sem orsokuðu að upplýsingar næðu ekki eða fengju ekki að skila sér til almennings. Í því sambandi nefndu margir í þeim efnum skort á fjármagni sem ástæðu fyrir takmarkaðri upplýsingagjöf:

[...] oft vegna þess að fjármagn stýrir því hvað mögulegt er að gera svo að lögbundin þjónusta er jafnvel ekki veitt vegna þess að fjármagn til að sinna þeirri þjónustu sé ekki nægilega fyrir hendi og þá er auðveldara að svara ekki eða segja ekki frá því jafnvel í skjóli trúnaðar.

Ótti við fjárútlát í sumum tilfellum og í öðrum vissa um að upplýsingar berist ekki út.

Kostar of mikið og vilja því ekki gefa upp að þær lausnir séu til. Til dæmis ný lyf á markaði sem eru of dýr til að kaupa en gætu breytt miklu.

Misjafnt, oft vegna þess að fjármagn stýrir því hvað mögulegt er að gera svo að lögbundin þjónusta er jafnvel ekki veitt vegna þess að fjármagn til að sinna þeirri þjónustu nægilega er ekki fyrir hendi og þá er auðveldara að svara ekki eða segja ekki frá, jafnvel í skjóli trúnaðar.

Framkvæmdir til umbóta eru kostnaðarsamar.

Kostnaður við að hrinda þeim í framkvæmd

Ég held að það sé erfitt að hafa leynd yfir þessum hlutum en ef það er eitthvað þá er það vegna þess að þetta eru stórar upphæðir sem ekki eru peningar fyrir.

Önnur svör af svipuðum meiði var að stjórnvöld væru að reyna að spara pening eða að stjórnvöld gætu ekki (af einhverjum ástæðum) brugðist við kröfum almennings ef upplýsingarnar yrðu gerðar opinberar:

Upplýsingarnar geta komið upp um getuleysi/úrræðaleysi til lausna eða aðgerða, kallað á kostnað sem er það verulegur að myndi skapa vanda.

Stjórnsýslan er í sumum stöðum frekar frumstæð og Íslendingar eru oft seinir að taka upp það sem þeir hafa samþykki á alþjóðavettvangi.

Takmörkuð geta til að bregðast við vandanum.

Kallar á gagnrýni sem kallar á breytingar sem veldur árekstrum við eigin stefnumál og áætlanir.

Mér finnst hæpið að tala um stofnanir af þessu tagi leyni upplýsingum því slíkt væri klögunarvert. Hins vegar getur það þýtt einhverja fyrirhöfn fyrir borgarana að finna gögn og í nútíma þjóðfélagi þarf þegnar að búa yfir ákveðinni kunnáttu og kjark til að sækja sér nauðsynlegar upplýsingar. Ég vil ekki trúa að þeim sé haldið leyndum af opinberum aðilum.

Kunna ekki að koma þeim á framfæri og almenningur kann heldur ekki að taka við upplýsingum.

Hugsanlega hefur ekki tekist að leysa úr málefnum á viðunandi hátt.

Kæruleysi eða einhvers konar verkferli sem lætur þetta gerast, þarf ekki endilega að vera viljandi, þarf að koma gögnum betur út.

Ef ekki er hægt að breyta orðnum hlut.

Ábyggilega oft stundum trassaskapur.

Ég veit það ekki, það er erfitt að uppfæra almenning um allt sem er í gangi hverju sinni.

Ég er ekki alveg viss, ég held það fari algjörlega eftir því hvað málið er, hvort þeir vilji ræða málín betur áður en þeir tala við almenning.

Eru að reyna að finna lausnir áður en sagt er frá slæmum fréttum.

Í einhverjum tilvikum var komið inn á úrræðaleysi stjórnvolda vegna íþyngjandi regluverka, ýmist innlendra eða erlendra, og stjórnvöld vildu þá fremur kjósa að leyna upplýsingunum en að opinbera þær takmarkanir sem þau þyrftu að vinna við:

Ég tel að opinberir aðilar séu undir margskonar þrýstingi og þá skorti sjálfstæði.

Þeim ber skylda að leyna upplýsingunum.

Trúnaður við aðra til að viðhalda stöðugleika.

Ný reglugerð í Evrópu, sem ríkið vill fara yfir, þótt það sé ekki búið að samþykkja aðild í ESB. Hví þarf að skera svona mikið niður á meðan landið er svona auðugt?

Til þess að hið sanna komi ekki alveg í ljós því þá myndi það breyta kannski almenningsálitinu gagnvart þessu.

Persónuvernd, viðkvæm mál gagnvart einstaklingum.

Vitandi að málaflokkar eigi sér dimmar hliðar en haldið er áfram.

[...] Skipanir t.d. frá ESB, alþjóðagjaldeyrissjóðnum, sem ríkisstjórnin verður að beygja sig fyrir og þykir nauðsynlegt að almenningur viti ekki um [...] Menntastefna velferðarríkja í hávegum höfð (skóli án aðgreininga), rannsóknir sem sýna að kerfið er ekki að gera sig og er stungið undir stól. Það er erfitt að segja til um ástæður hvers vegna það er falið. Kannski er það af því að það sé stefna í hinum velferðarríkjunum.

Sortera óhentugar upplýsingar út. Hræðsla eftirlitsaðila við stjórnvöld, t.d. vegna ótta við niðurskurð ef óhentugar upplýsingar um stjórnvöld koma út. Jafnvel hræðsla um eigin stöðu og kjaramál hjá eftirlitsaðilum og stefnum. Stjórnmálamenn hafa mikil völd. Oft mikil hentistefna stjórnvalda sem hræðir opinberar stofnanir og eftirlitsaðila. Aukin áhætta á að sía óþægilegar upplýsingar frá til að koma þóknast stjórnvöldum.

Annað undirþemað var vanræksla stjórnvalda á að sinna upplýsingaskyldu sinni. Nefndu þá nokkrir að ástæða fyrir skorti á upplýsingagjöf væri til dæmis trassaskapur, þekkingarleysi stjórnvalda á upplýsingalögum og kunnáttuleysi stjórnvalda á málefni. Mest áberandi svar í þessu tiltekna undirþema var þó að stjórnvöld væru ekki endilega að leyna upplýsingunum heldur teldu þau að ekki væri tímabært að birta þær. Ástæðan sem svarendur gáfu fyrir því var oftast að upplýsingarnar vörðuðu trúnaðarmál eða öryggi almennings:

Stundum er betra að bíða með að birta upplýsingar, þar til öll atriði er málið varða liggja fyrir.

Vilja svigrúm til að ná utan um vandann og finna lausnir til að geta svarað strax og málín eru „blásin út“ til dæmis í fjölmöldum. Stofnanir vilja vera „á undan“.

Stundum þarf tíma til þess að skoða mál áður en hægt er að fara með þau fyrir þjóðina og það getur maður skilið.

Bæði því það gæti komið illa fyrir þá aðila sem myndu sýna upplýsingar, eða þau eru ekki kominn með lokasvar og vilja ekki þurfa að svara nokkrum sinnum fyrir sama hlutinn.

Mögulega á meðan að verið er að vinna að máli eða málflokki.

Leita þurfi betri upplýsinga.

Af því að upplýsingar gætu skaðað stjórnvöld/stjórnsýslu eða af því að umræddir aðilar bíða eftir „réttu“ tímanum til að opinbera gögnin.

Mögulega vegna þess að þeir ætli að fresta að lagfæra það sem er að.

[...] líklega telja opinberir aðilar að best sé að vinna úr upplýsingunum bak við tjöldin þar til réttur tími, að þeirra mati, til að upplýsa almenning kemur.

Stundum er verið að leyna upplýsingum áður en þær koma fram, það er verið að bíða með að gefa eitthvað út kannski vegna þess að það er ekki alveg ljóst hvernig á að meðhöndla málín.

Menn kannski ekki vissir um sannleiksgildi upplýsinga eða eru að vinna í málum til betri vegar.

Þriðja undirþemað var að svarendur töldu að stjórnvöld leyndu upplýsingum vegna þess að það væri ákveðin hefð fyrir að almenningur fengi ekki ákveðnar upplýsingar. Nefndur þar nokkrir kerfislæga leyndarhyggju:

Sambland af rótgrónum en ómeðvituðum starfsvenjum, hagsmunagæslu og hugmyndafræði ríkisvaldsins.

Af því að það er hægt og í sögulegu samhengi, hluti „leiksins.“

Vilji til þöggunar.

Oft hreinlega sem sagt bara starfsmenning innan þessa stofnana, viðhorfið sé það frekar en hagsmunir.

Hefð. Misskilið mikilvægi og vægi upplýsinganna. Ó öruggi og hræðsla við að missa völd.

Kerfislæg leyndarhyggja.

Held að það sé bara athugunarleysi vantar alla neytendavernd og neytendavitund hérna.

Landlæg leyndarhyggja.

Búið að viðgangast eins lengi og menn muna.

Alls konar leynimakk hefur alltaf viðgengist í íslensku þjóð- og samfélagi á flestum sviðum. Hef alltaf barist við þennan leiðinda grun um að margt sé falið og úthlutanir á mörgum sviðum séu bara til vina og frænda – ef til er þetta bara áratuga uppeldinu að kenna – treystu fáum og flestir eru að skara eld að sinni. könnu.

6.2. Sp.2: Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varða opinber útgjöld, það er úthlutun á almannafé?

Svör við Sp.2 voru af svipuðum meiði og svörin við Sp.1. Þau voru þó að vissu marki færri en skilningurinn, sem mátti skynja að svarendur hefðu í garð stjórvalda var mun minni. Í fyrsta undirþemanu (Stjórnvöld ekki í stakk búin til þess að sinna málefnum almennilega) voru svörin, ólíkt Sp.1, ekki eins mikið tengd skorti á fjármagni. Þau voru fremur á þá leið að aðilum innan stofnana skorti annað hvort kjark eða sjálfstæði til þess að veita upplýsingarnar:

Þetta fólk er ekki nógur sterkt og lætur hafa áhrif á sig.

Fólk er að öllu jafna ágætt, en stundum fer hjarðhegðunin og neikvæðnin með það í göngur, þess vegnar er stundum best að þegja án þess að það sé rétt. Held að flestir séu og vilji vera heiðarlegir.

Er ekki búnir að aðlaga sig að nýjum tínum og eru ekki stundum búnir að fá fé til að aðlaga sig nýjum tínum heldur.

Vegna þagnarskyldu sem þeir eru látnir skrá eða skrifa undir.

Stofnanir og eftirlitsaðilar of háðir hentistefnu fjárframlagi stjórnvalda.

Er ekki kominn með loka upplýsingarnar, fólk er hrætt við að koma með seinustu skýrsluna saman af því að þau vilja geta sagt að þau hafi ekki verið komin með allar upplýsingar og þá geyma þau að fara í gegnum hluti og þess vegna koma þau ekki með allt fram. Þannig að tæknilega séð eru þau ekki búin að fara í gegnum allt og þurfa ekki að setja það út.

Búið að eyða um efni fram.

Ef það gæti reynst „óþægilegt“ fyrir stofnunina eða aðila innan hennar.

Forðast að sitja undir svörum, þar sem ekki verða allir sáttir við úthlutun/merkingu fjármagns til dæmis með tiliti til forgangsröðunar.

Oft á tínum ótti stjórnenda við að fara fram úr fjárhheimildum og viðbrögð stjórnvalda þar við.

Ef eitthvað slíkt er til staðar þá er það til dæmis vegna mismunun á styrkjum og örðum fjárveitingum og vilja ekki gera almenning reiðan.

Annað undirþemað (vanræksla) var ekki eins áberandi í svörum við Sp.2 eins og í svörum við Sp.1. Þau svör sem tilheyrðu þessu undirþema voru yfirleitt að þeim meiði að vankunnátta eða tímatakmarkanir starfsfólks væru að ástæða fyrir lélegri upplýsingagjöf.

Tel ástæðuna ekki vera af yfirlögðu ráði frekar felast í óskipulögðum vinnubrögðum.

Gagnrýni á verklag sem stofnun hefur tileinkað sér.

Ranghugmyndir um hvað sé almannahagsmunir og hverju ber að leyna fyrir almenningi.

Verið að spara ríkinu peninga.

Það gæti verið hætta á skekkjum sem erfitt væri að gera grein fyrir eða þyrfti lengri tíma að rannsaka – ég held ekki að upplýsingum sé haldið leyndum nema í óvissutilfellum – trúnaðarmál innan þessa ramma ættu ekki að vera til staðar og ekkert sem hindrar að réttar upplýsingar birtist.

Vinnufriður til að gera úrbætur eða peningar.

Tengsl, slæm vinnubrögð og hræðsla við almannálit.

Léleg áætlunargerð slæmt eftirlit og framúrkeyrsla á verktíma. Þeir bestu í beknum eru ekki að vinna hjá því opinbera.

Aðallega klaufaskapur í mannlegum samskiptum.

Til dæmis þar sem kostnaður vegna framkvæmda og innkaupa er það hár að það er forðast að birta slíkar upplýsingar. Það getur verið um að ræða tilfelli þar sem illa er staðið að áætlanagerð og eftirfylgni.

Siðleysi og kæruleysi en eftirlitsstofnanir eiga að fylgjast með þessu þannig að það þarf að vera sterkara starf þarf.

Helst til þess að koma málum í gegn. Málið snýst fyrst og fremst um að fá fjármagn. Tiltekin mál ná frekar í gegn með leyndinni.

Léleg upplýsingaveita.

Eitthvað tímabundið á meðan verið er að grafast fyrir um eitthvað mál áður en hægt er að birta eitthvað um það.

Ég held til að fela slæman rekstur og annan aulagang.

Ekki unnið nægilega vel úr upplýsingunum.

Menn eru að afgreiða mál undir tímapressu og gefa sér ekki tíma til að láta fleiri vita af þessu en nauðsynlegt er.

Menn hafa ekki unnið forvinnu stórra framkvæmda nógu faglega og vilja ekki opinbera það að hafa haldið illa á málum. Ekki er staðið faglega að úthlutun verkefna og styrkja.

Síðasta undirþemað (hefð) var örlítið meira áberandi í svörum við Sp.2 en Sp.1. Nokkrir svarendur svöruðu á þá leið að upplýsingum væri leynt af því að það væri venjan að þeim væri ekki deilt. Það væru ekki endilega opinberu aðilarnir sem leyndu upplýsingunum heldur væri það innbyggt í kerfinu að þessar upplýsingar fengju aldrei að líta dagsins ljós.

Í eðli stjórnavalda.

Ekki hefð fyrir að gefa upp kostnað í tengslum við utanlandsferðir, fundahöld og þess háttar.

Kerfið ver sjálft sig.

Inngróin spilling

Landlægt viðhorf hins opinbera sem líta á almenning sem þegna en ekki borgara.

Mismunun er landlæg.

Samþland af rótgrónu en ómeðvituðum starfsvenjum, hagsmunagæslu og hugmyndafræði ríkisvaldssinna.

Hafi einhvern tíma tíðkast að leyna mikilvægum upplýsingum að óþörfu, tel ég að það hafi dregið úr slíku.

Hefð. Hræðsla við að missa völd. Misskilið vægi og mikilvægi upplýsinganna.

7. Umræða og niðurstöður

Svör þáttakenda á spurningum rannsóknarinnar voru að mörgu leyti áhugaverðar. Spurningarnar voru sendar til 1500 manna úr netpanel Félagsvísindastofnunar og var svörun, eins og kom fram í kafla 3.1., um 73% eða frá um 1097 mönnum. Út frá svörum þáttakenda mátti greina þrjú meginþemu, það er spilling, vantraust í garð almennings og léleg stjórnsýsla. Í þriðja þemanu voru þrjú undirþemu, sem voru stofnun ekki í stakk búin til að sinna málefnum almennilega, vanræksla og hefð.

Af því að svörunin var fremur góð og úrtakið stórt er hægt að gera ráð fyrir því að niðurstöður rannsóknar hafi töluverða mettu (*saturation*). Það er því hægt að gera ráð fyrir að svör þáttakenda endurspegli ákveðið viðhorf almennings⁹⁷ í garð opinberra aðila (eða stjórnvalds) þegar kemur að upplýsingaleynd.

En hvað þýða þessi svör í hinu stóra samhengi? Áður en farið verður út í niðurstöður skal tekið fram að niðurstöður rannsóknar beinast aðeins að upplifun þáttakenda á umræðuefninu. Eins og hefur komið fram í kafla 2.3. getur fólk upplifað til dæmis spillingu þrátt fyrir að hafa ekki séð hana með berum augum.⁹⁸ Svörin eru því að engu leyti sönnun yfir því að spilling, vantraust eða léleg stjórnsýsla ríki í þeim málaflokkum sem spurningin beindist að og ekki er hægt, með neinum hætti, að gera ráð fyrir að það sé orsakasamhengi þar á milli. Hins vegar er hægt að gera ráð fyrir því að þegar spurt er um af hverju opinberir aðilar leyni upplýsingum sem varðar almenning, þá eru þetta viðtekin viðhorf sem almenningur hefur.

Léleg stjórnsýsla var það þema sem var hvað minnst áberandi. Að einhverju leyti er það einnig það þema sem hægt er að skilja hvað mest. Eins og kom fram í kafla 2.1.1. nær starfssvið stjórnsýslunnar yfir allt það sem kemur að framkvæmdavaldu. Það segir sig sjálft að ef stjórnsýsla hefur ekki bolmagn þá er það ekki að ná að sinna þjónustu sinni nægilega. Flestir svöruðu einmitt á þá leið að ástæða fyrir því að upplýsingar skili sér ekki til almennings sé vegna þess að stofnunin sé ekki í stakk búin til þess að veita upplýsingarnar, til dæmis vegna fjárskorts. Einnig nefndu nokkrir að ástæðan var vegna þess að opinberir aðilar höfðu ekki kunnáttuna eða að um trassaskap væri að ræða.

Íþyngjandi regluverk var einnig nefnt nokkrum sinnum sem ástæða fyrir því að opinberir aðilar leyni upplýsingum. Eins og kom fram í kafla 2.2. þá eru til takmarkanir á

⁹⁷ Glaser og Strauss, *The discovery of Grounded Theory*, 61.

⁹⁸ Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson, „Measuring corruption“ 232.

upplýsingalögum nr. 140/2012. Það er hins vegar ekki hægt að segja að þessar takmarkanir eigi við þegar kemur að spurningunum tengdum þessari rannsókn. Því ef opinberir aðilar veita almenningi ekki upplýsingar út af takmörkunum í upplýsingalögum, þá væru þeir ekki að leyna upplýsingunum heldur að fara eftir lögum. Í lögum er það skýrt hvaða upplýsingar ber að veita almenningi og hverjar ekki. Í spurningunum tveimur var spurt „af hverju opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varðar almannahagsmuni?“ Allar upplýsingar er varða almenning og almannahagsmuni ber að veita almenningi, burtséð frá öðrum lögum eða regluverki. Óneitanlega getur veiting upplýsinga verið erfið eftir sem við á, en hún er samt sem áður bundin í lögum. Af hverju þáttakendur svöruðu á þessa leið er ómögulegt að segja til um. Það vakna hins vegar spurningar hjá höfundi um það hvort almenningur gerir sér almennt grein fyrir því hvaða upplýsingar hann á rétt á að fá og hvaða upplýsingar opinberir aðilar beri skyldu gagnvart lögum að veita.

Eitt af áhugaverðu undirþemanu í lélegri stjórnsýslu var hefð. Það er að opinberir aðilar eru af öllum vilja gerðir en geta ekki upplýst almenning vegna þess að það ríkir ákveðin hefð um að ákveðnir hlutir séu leyndir almenningi. Að það væru einfaldlega bara starfsvenjur innan stjórnerfisins sem valdi því að mál eru ekki upplýst. Hvort að rétt reynist, að til séu ákveðnar stofnana- eða fyrirtækjavenjur um að ákveðnar upplýsingar skili sér ekki til almennings, er ekki hægt að segja til um. Hins vegar ef horft er á dæmin tvö í kafla 2.4.2. um upplýsingaleysi Veitna⁹⁹ annars vegar og Geislavarna¹⁰⁰ ríkisins hins vegar, þá mætti greina út frá svörum starfsmanna eftirfarandi stofnana að það hafi einfaldlega ekki þótt venja að upplýsa almenning um þess konar málefni þó svo að þeim beri að gera það samkvæmt lögum.

Það þema sem var hvað mest áberandi var þemað um spillingu. Þó svo að spilling sé óljóst hugtak þá er hægt að sjá með svörum þáttakenda að þeir skilja spillingu á svipaðan hátt og de Graaf og Hubert (2008) (eins og kom fram í kafla 2.3.). Það er að „opinber starfsmaður sé spiltur þegar gjörðir hans orsaka persónulegan ávinnung frá utanaðkomandi aðilum.“¹⁰¹ Svör við Sp.1 og Sp.2 voru að margan hátt svipuð og vildu þáttakendur í flestum tilvikum tengja spillinguna við persónuleg ávinnings, hagsmunatengsla, fyrirgreiðslur og pólitískum tengslum viðkomandi opinbers aðila. Áhugavert var að sjá hugmyndir þáttakenda varðandi

⁹⁹ „Bilun í neyðarlúgu í dælustöð við Faxaskjól.“

¹⁰⁰ „Geislavirk spilliefni við Reykjanesvirkjun.“

¹⁰¹ De Graaf og Huberts, Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design, 641.

það að þeir teldu að pólitískir flokkar hafi svo sterkt hald á flokksaðilum sínum að þeir geti spillt þeim. Einnig var það athyglisvert að þáttakendur töldu einhverja allsherjarhagsmunaklíku ráða öllum í landinu og væri aðeins í valdastöðu til þess að koma sér og sínum í opinbert fé eða stöður.

Þó svo að svörin sanni ekki neina tilvist á spillingu þá er þau ekki að öllu ómarktæk. Eins og Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson (2016) sögðu í rannsókn sinni þá getur upplifun einstaklinga á spillingu gefið í skyn einhvern raunveruleika.¹⁰² Samtökin Transparency International (TI) nota einnig upplifun til að mæla spillingu í sinni árlegri könnun (eins og komið hefur fram í kafla 2.3.)¹⁰³

Samkvæmt Shim og Eom (2009) er hægt að vinna gegn spillingu með þremur aðgerðum sem eru stjórnsýsluumbætur, löggæslu og samfélagslegt afl. Í upplýsingastefnunum þremur sem íslensk stjórnvöld lögðu til voru gerðar stórar yfirlýsingar er varða upplýsingamiðlun til almennings, meðal annars þegar kemur að rafrænni stjórnsýslu. Rafræn stjórnsýsla var nefnd sem ein af stærstu tækifærum þegar kemur að hinu samfélagslegu afli sem Shim og Eom (2009) nefna sem þáttur í að uppræta spillingu. Óheflað upplýsingaflæði milli stjórnvarda og almennings, með aðstoð upplýsingatækni, er einnig lykilþáttur þegar kemur að gagnsæi. Þrátt fyrir það að stjórnvöld vita vel af þeim möguleikum sem rafræn stjórnsýsla og upplýsingatækni hefur þegar kemur að lýðræðislegri þróun og aukningu gagnsæis. Enn þá er skortur á samræmdu verklagi þegar kemur veitingu upplýsinga eins og kom fram í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.¹⁰⁴

Eitt af íhugunarverðu þemanu sem fannst í svörum þáttakenda var vantraust í garð almennings. Það er að þáttakendur töldu að opinberir starfsmenn væru að leyna almenningi upplýsingum, ekki vegna þess að einhver spilling væri í gangi, heldur vegna þess að þeir treystu ekki almenningi fyrir því að skilja upplýsingarnar eða að almenningur myndi rangtúlka þær. Þetta þema sýnir það að almennt séð telur almenningur að opinberir aðilar (eða stjórnvald) beri vantraust til almennings, þegar kemur að upplýsingum.

Þáttakendur töldu að ástæður á bak við upplýsingaleyndinni í þessu þema væri vegna þess að opinberir aðilar töldu að almenningur myndi að einhverjum leyti skemma fyrir gang

¹⁰² Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson, „Measuring corruption“ 232.

¹⁰³ „Corruption perceptions index 2017.“

¹⁰⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis, Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir, 132.

mála ef þeir fengu upplýsingarnar og að það væri almenningi fyrir bestu að hlutirnir gangi áfram óáreiddir. Einnig töldu sumir þátttakendur að opinberir aðilar beinlínis hræðast almenning og viðbrögð þeirra við upplýsingum. Það sem er hvað athyglisverðast við þetta þema er að það er keimlíkt hugmyndum sem voru upp á 19. öld þar sem íhalds- og forréttindahópar töldu almenning ekki vera til þess fallinn að geta stjórnað sér sjálfir.¹⁰⁵ Þetta sést á svörum þátttakenda (í kafla 5.1. og 5.2.) Mörg svör voru á þá leið að stjórnvöld töldu það að þeir þyrftu að leyna almenningi upplýsingum, ekki endilega af því þeir vildu það, heldur af illri nauðsyn. Þó svo að ekki sé hægt að gera ráð fyrir því að opinberir aðilar haldi sjálfir þessu fram þá lífa hugmyndir enn þá góðu lífi um að stjórnvöld beri ekki traust til almennings um að geta dregið réttar ályktanir út frá upplýsingum.

Traust er, eins og kom fram í kafla 2.4., mikilvægt í hvers konar samböndum,¹⁰⁶ og er samband stjórnvalds og almennings engin undantekning. Í umboðs- og ábyrgðarkeðjunni, (sem nefnd var í kafla 2.1.) kemur það skýrt fram að í lýðræðislegu samfélagi er það almenningur sem ákveður það hver situr á pallborðinu. Ef almenningur treystir ekki stjórnvöldum gæti það leitt til upplausnar í þjóðfélaginu, þar sem umboðsaðilar verða ekki endurkjörnir og aðrir koma í þeirra stað.¹⁰⁷

Í kafla 2.3. var fjallað um hugmyndir Levi og Stoker (2000) um að trúverðugleiki sé sá eiginleiki sem fólk leitast við þegar kemur að stjórnvaldsákvörðunum.¹⁰⁸ Kouzes og Posner (1995) sögðu enn fremur að heiðarleiki væri það sem er hvað mikilvægast þegar kemur að trúverðugleika.¹⁰⁹ Ef stjórnvöld verða uppvís að óheiðarleika, verður trúverðugleiki þeirra hverfandi. Stjórnvöld hafa því beinan ávinning á því að vera heiðarleg enn fremur er það ábyrgð stjórnvalda að þau séu heiðarlegi þegar kemur að almenningi. Oft hefur verið tala um ábyrgð stjórnvalda gegn hinum og þessum málefnum. Í því samhengi er áhugavert að velta fyrir sér hugmyndir Bovens (1995) um virka og óvirka ábyrgð, sem útlistaðar voru í kafla 2.1. Með virkri ábyrgð er verið að krefjast þess að einstaklingar taki ekki aðeins ábyrgð á gjörðum sínum heldur hegðun sinni alfarið og að þeir sinni málefnum út frá siðferðislegu gildismati.¹¹⁰

¹⁰⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, Íslenskt stjórnerfi, 47.

¹⁰⁶ Levi og Stoker, „Political trust and trustworthiness,” 476.

¹⁰⁷ Strøm, „Delegation accountability in parliamentary democracies,” 261-289.

¹⁰⁸ Levi og Stoker, „Political trust and trustworthiness,” 493.

¹⁰⁹ Kouzes og Posner, The leadership Challenge, 36.

¹¹⁰ Bovens, Quest for Responsibility, 34-37.

Út frá niðurstöðum í þemanu um vantraust til almennings má sjá, eins og komið hefur fram, að þáttakendur töldu að stjórnvöld ekki treysta almenningi til að túlka upplýsingarnar á réttan hátt. Í samhengi við virka ábyrgð er áhugavert að velta fyrir sér hvort það sé í raun stjórnvöld sem eiga að ákveða það fyrir fram hvort að almenningur skilji upplýsingarnar eða ekki.

Ef við hugsum út í bæði dæmin sem voru nefnd í kafla 2.4.2. þegar stjórnvöld upplýstu ekki almenning annars vegar um úrgangslosun út frá dælustöð Veitna¹¹¹ og hins vegar um spilliefnin frá Reykjanesvirkjun¹¹². Þá var ákvörðun stjórnvalds að veita ekki upplýsingarnar vegna þess að þau töldu þær ekki skipta máli gagnvart almenningi. Það myndi hins vegar stangast á við bæði lögum um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 og einnig er varðar virka ábyrgð þar sem það er ekki ábyrgð stjórnvalda að ákveða hvaða upplýsingar eiga erindi til almennings. Ábyrgð stjórnvalda gagnvart almenningi er ekki aðeins að upplýsa um ákveðin málefni heldur einnig hafa þeir frumkvæðisskyldu gagnvart almenningi að upplýsa um öll málefni, burt séð frá því hvaða persónulegar afleiðingar það getur haft í för með sér gagnvart þeim sjálfum.

Þáttakendur töldu einnig eina ástæðu fyrir vantrausti vera óvægin umfjöllun sem gæti myndast í samfélagini. Það mátti greina ákveðinn skilning á upplýsingaleynd stjórnvalda til þess að forðast fjölmiðlafár. Í kafla 2.3. kom fram að fjölmiðlar eru oft kallaðir fjórða valdið en vald þeirra gagnvart almenningi er þó umdeilt.¹¹³ Það mátti hins vegar greina í svörum þáttakenda að þeir teldu að mikil eða neikvæð umfjöllun gæti haft áhrif á hegðun hins opinbera (það er ein af ástæðunum af hverju opinberir aðilar leyni upplýsingum).

Samkvæmt 4. lið 1. mgr. upplýsingalaga nr. 40/2012 er eitt af markmiðum með lögunum sé að auka möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni. Hins vegar, samkvæmt niðurstöðum þessarar rannsóknar telja þáttakendur mikla umfjöllun vera eina af ástæðum fyrir því að upplýsingum sé leynt fyrir almenningi. Það er hins vegar stjórnvöld sem ber skyldur samkvæmt lögum að upplýsa almenning og ekki er hægt að kenna fjölmiðlum um hik opinberra aðila á að upplýsa almenning vegna hræðslu við fjölmiðla. Niðurstöðurnar eru þó áhugaverðar og sýna fram á að þáttakendur telji fjölmiðla hafi áhrif á hegðun

¹¹¹ „Bilun í neyðarlúgu í dælustöð við Faxaskjól.“

¹¹² „Geislavirk spilliefni við Reykjanesvirkjun.“

¹¹³ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*, 78.

opinberra aðila. Í kafla 2.2. var fjallað um hugmyndir um spillingu innan fjölmiðla og hvernig fjölmiðlar gæti mögulega stjórnað umræðu innan samfélagsins. Í sambandi við það er áhugavert að velta fyrir sér falsfréttum, fréttir sem hafa lítið sem ekkert sannleiksgildi og dreifast víða. En eins og kom fram í kafla 2.2. er ekki hægt að fullyrða að falsfréttir eða önnur umfjöllun fjölmiðla hafi einhver áhrif á almenning. Fjölmiðlar leika hins vegar lykilhlutverk þegar kemur að því að upplýsa almenning um störf stjórnvalda og er það bót að fjölmiðlar, líkt og stjórnvöld, sýni trúverðugleika þegar kemur að upplýsingagjöf til almennings.

8. Lokaorð

Samkvæmt niðurstöðum rannsóknar upplifa þátttakendur ástæðu fyrir því að opinberir aðilar leyni almenningi upplýsingum iðulega í neikvæðum skilningi. Þó svo að ekki sé hægt að sanna orsakasamband milli upplifunar þátttakenda og raunveruleika, er það óumdeilt að almenningsálit á störfum stjórvalda hefur áhrif. Það getur verið erfitt að sanna spillingu opinberra aðila en almenn umræða á það til að halda hugmyndum um spillta opinbera aðila á lofti. Opinberir aðilar eru skyldugir til þess að vinna fyrir almenning en ekki í sína eigin þágu. Þegar kemur að virkri ábyrgð er það einnig ábyrgð opinberra aðila að það sé aldrei hægt að tengja hann við eithvað álitamál. Með virkri ábyrgð á opinber aðili að sýna fram á sterka siðferðisvitund og skilning gagnvart þeiri ábyrgð sem honum er treyst fyrir. Að koma fram af trúverðugleika og sýna fram á að hann sé ekki aðeins traustsins verðugur heldur ber hann einnig traust til almennings. Það væri því allra meina bót ef opinberir aðilar sýndu fram á virka ábyrgð þegar kemur að upplýsingagjöfum til almennings. Það er að virkja enn frekar frumkvæðisskyldu sína og meðhöndl upplýsingar af trúverðugleika. Það myndi auka gagnsæi stjórvalda, minnka líkur á spillingu og endurvekja traust almennings á stjórnvöld.

Heimildaskrá

Allcott, Hunt. og Gentzkow, Matthew. „Social Media and Fake News in the 2016 Election.“

The Journal of Economic Perspectives, Vol.31(2) (2017): 211-236.

doi:10.1257/jep.31.2.211.

An official website of the United States government. „Register to Vote and Confirm or Change

Registration.“ Sótt 5. apríl 2018 <https://www.usa.gov/register-to-vote>

“Ákærður fyrir brot gegn þagnarskyldu.“ Innleitt. *rúv.is*, 19. ágúst 2014. Sótt 4. apríl 2018.

<http://www.ruv.is/frett/akaerdur-fyrir-brot-gegn-thagnarskyldu>

Bertot, John C. ; Jaeger, Paul T. ; Grimes, Justin M. „Using ICTs to create a culture of

transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools

for societies.“ *Government Information Quarterly* Vol.27(3) (2010): 264-271.

doi:10.1016/j.giq.2010.03.001

„Biðjast afsökunar á skorti á upplýsingagjöf vegna bilunar í skólpdælustöðinni við Faxaskjól“

Innleitt. *vísir.is*. 10. júlí 2017. Sótt 4. apríl 2018. <http://www.vísir.is/g/2017170719905>

Bovens, Mark. *The Quest for Responsibility*. Bretland, Cambridge University Press, 1998.

Charmaz, K. Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis. Los

Angeles: Sage Publications Ltd, 2006.

De Graaf, Gjalt. og Huberts, L. W. J. C. „Portraying the Nature of Corruption Using an

Explorative Case Study Design.“ *Public Administration Review*, Vol.68(4) (2008):

640-653. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00904.x.

Fairclough, Norman. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press , 1996.

Forsætisráðuneytið. Auðlindir í allra þágu : stefna ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2004-2007, 2004. Sótt 4. apríl 2018. <http://hdl.handle.net/10802/4040>

Forsætisráðuneytið. *Netríkið Ísland : stefna ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið 2008- 2012*. 2008. Sótt 4. apríl 2018. <http://hdl.handle.net/10802/4324>

Forsætisráðuneytið. *Skýrsla nefndar um rafræna stjórnsýslu [rafrænt efni]*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2002. Sótt 5. apríl 2018, <http://hdl.handle.net/10802/6115>

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1985.

Gagnsæi – samtök gegn spillingu. „Hvað er spilling?“ Sótt 4. apríl 2018. <https://www.gagnsaei.is/hvad-er-spilling/skilgreiningbirtingamynd/>

Gallup. „Traust til stofnana.“ Sótt 4. apríl 2018. <https://www.gallup.is/nidurstodur/traust-til-stofnana/>

„Geislavirk spilliefni við Reykjanesvirkjun.“ Innlent. rúv.is. 16. september 2015. Sótt 4. apríl 2018. <http://www.ruv.is/frett/geislavirk-spilliefni-vid-reykjanessvirkjun>

Glaser, Barney G. og Strauss, Anselm L. *The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

Gissur Ólafur Erlingsson og Gunnar Helgi Kristinsson. „Measuring corruption: whose perceptions should we rely on? : evidence from Iceland“. *Stjórnmál og stjórnsýsla*; 12 (2) (2016): 215-236. doi:10.13177/irpa.a.2016.12.2.2

Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík, Háskólaútgáfan, 2007.

Gunnlaugsdóttir, J. Government secrecy. Public attitudes toward information provided by the authorities. *Records Management Journal*, 25 (2) (2015): 197-222.
doi:10.1108/rmj-07-2014-0032.

Gunnlaugsdóttir, J. Reasons for the poor provision of information by the government. Public opinion. *Records Management Journal*, 26 (2) (2016): 185-205. doi:10.1108/rmj-03-2015-0013.

Hennink, M., Hutter, I. og Bailey, A. *Qualitative research methods*. Los Angeles: Sage Publications, 2011.

„Island.is.“ Sótt 4. apríl 2018. <https://www.island.is/>

„Hanna Birna segir af sér í dag.“ Innlent. rúv.is. 21. október 2014. Sótt 4. apríl 2018.
<http://www.ruv.is/frett/hanna-birna-segir-af-ser-i-dag>

Hermann Óskarsson. Aðferðafræði félagsvísinda: Undirbúningur rannsókna, framkvæmd og skýrslugerð. Reykjavík: Iðnú, 2000.

Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Leyndarhyggja. Viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana.“ *Samtíð. Tímarit um samfélag og menningu*, 1 (1) (2013): 1-24.
doi:10.12742/samtid.2013.3.

Jóhanna Gunnlaugsdóttir. „Svo uppsker sem síar. Innleiðing og notkun rafrænna skjalastjórarkerfa.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 3 (2) (2007): 103-134. Sótt 5. apríl 2018. <http://hdl.handle.net/1946/8918>

„Kosið 9. apríl.“ Innlent. *Morgunblaðið*, 9. desember 2011. Sótt 5. apríl 2018,
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2011/02/25/kosid_9_april/

Kouzes, James M. og Posner, Barry Z. *The leadership challenge: how to keep getting extraordinary things done in organizations*. San Francisco : Jossey-Bass, 1995.

Levi, M. og Stoker, L. „Political trust and trustworthiness.“ *Annual Review of Political Science*, vol.3, (2000): 475-508. doi:10.1146/annurev.polisci.3.1.475.

Lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

„Mælt fyrir nýju frumvarpi um upplýsingalög.“ Innlent. *Morgunblaðið*, 16. mars 1996.

Páll Hreinsson og Trausti Fannar Valsson. *Stjórnsýsluréttur – fjöldit: Almennar reglur laga um upplýsingarétt*. Reykjavík. Bókasala Úlfljóts, 2014.

Píratar. „Grunngildi Pírata,“ Sótt 5. apríl 2018, <https://piratar.is/stefna/grunnstefna/>

Rannsóknarnefnd Alþingis. *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, ritstýrt af Páli Hreinssyni, Sigríður Benediktsdóttur og Tryggva Gunnarssyni. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010.

Salvör Nordal. „Ábyrgð, stofnanir og íslensk stjórnsýsla: lærdómar af bankahruni.“ *Stjórnál og stjórnsýsla*; 10 (1) (2014): 1-16. doi:10.13177/irpa.a.2014.10.1.1.

Saunders, M., Lewis, P. og Thornhill A. *Research methods for business students* (5. útgáfa). Essex: Pearson Education Limited, 2009.

Shim, Dong Chul. og Eom, Tae Ho. „Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital.“ *International Review of Administrative Sciences*, Vol.75(1) (2009): 99-116. doi:10.1177/0020852308099508.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Strøm, Kaare. „Delegation and accountability in parliamentary democracies.“ *European Journal of Political Research*, Vol.37(3), (2000): 261-290. doi:10.1023/A:1007064803327.

Transparency International. „Corruption perceptions index 2017.“ Sótt 4. apríl 2018.

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Unnur Guðrún Óttarsdóttir. Grunduð kenning og teiknaðar skýringarmyndir.“ Í *Handbók í aðferðafræði rannsókna ritstýrt af Sigríði Halldórsdóttur*, 361-375. Akureyri: Háskólinn á Akureyri, 2013.

Upplýsingalög nr. 50/1996

Upplýsingalög nr. 140/2012.

Valds- og lýðræðisrannsókn. „Um verkefnið.“ Sótt 5. apríl 2018. <http://vol.hi.is/>

Veitur ohf. „Bilun í neyðarlúgu í dælustöð við Faxaskjól.“ Fréttir og tilkynningar. 6. júlí 2017. Sótt 4. apríl 2018. <https://www.veitur.is/frett/bilun-i-neydarlugu-i-daelustod-vid-faxaskjol>

Þjóðskjalasafn Íslands. „Kosningaréttur kvenna til Alþingis 19. júní 1915“ sótt 5. apríl 2018. https://skjalasafn.is/heimild/kosningarettur_kvenna_til_althingis_19_juni_1915