

**NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS Í MÁLINU**

**„Drög að upplýsingastefnu stjórnvalda“**

Nr. S-164/2022 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum samradsgatt.is

# Þátttaka

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Einstaklingar** | **Lögaðilar** |
| **Umsagnaraðilar** | Lúðvík JúlíussonJónas B. Guðmundsson | Borgarskjalasafn ReykjavíkurAkureyrarbærLandssamtökin ÞroskahjálpÖryrkjabandalag ÍslandsTransparency International á ÍslandiHéraðsskjalasafn Kópavogs |
| **Samtals** | 2 | 6 |

Lista yfir þá sem fengu boð um að senda inn umsögn er að finna inn á málinu sem fylgiskjal.

Önnur skjöl málsins, allar umsagnir og upplýsingar um umsagnarfrest og annað fyrirkomulag er að finna í samráðsgáttinni á Ísland.is, slóð á málið: https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3277

# Sjónarmið umsagnaraðila

Almennt lýsa umsagnaraðilar ánægju með að unnið sé að upplýsingastefnu stjórnvalda. Í umsögnunum koma þó fram ýmsar athugasemdir og ábendingar og verður hér á eftir tæpt stuttlega á helstu efnisatriðum þeirra. Vísað er til umsagnanna sjálfra til að fá gleggri mynd af athugasemdum og ábendingum.

Í umsögn **Borgarskjalasafns Reykjavíkur** er bent á að opin gagnasöfn þurfi að vera leitarbær svo að þau nýtist almenningi. Mikilvægt sé að í upplýsingastefnu verði einnig lögð áhersla á að hægt verði að nálgast opin gögn með leitarbærum hætti svo almenningur eigi auðvelt með að finna upplýsingar og nota. Gerð er tillaga að orðalagsbreytingu í áhersluatriði stefnunnar á þá vegu. Þá vonar borgarskjalavörður að upplýsingastefnunni muni fylgja aukið fjármagn til opinbera skjalasafna til þess að auka aðgengi almennings að safnkosti þeirra með stafrænum hætti.

Í umsögn **Akureyrarbæjar** kemur fram að bæjarráð taki undir þau meginmarkmið sem sett séu fram í drögum að upplýsingastefnu stjórnvalda og hvetur til þess að sett verði fram tímasett fjármögnuð aðgerðaráætlun með stefnunni.

Í umsögn **Landssamtakanna Þroskahjálp** er fjallað um mikilvægi auðskilins máls fyrir fólk með þroskahömlun og/eða skyldar fatlanir. Lýst er yfir áhuga og vilja til samráðs og samstarfs við forsætisráðuneytið varðandi upplýsingastefnuna.

Í umsögn **Öryrkjabandalags Íslands** kemur fram að fatlað fólk fái oft á tíðum ónægar upplýsingar og sé ekki leiðbeint um réttindi sín. ÖBÍ leggur áherslu á að stjórnvöld upplýsi um forsendur ákvarðana og krefji ekki fatlað fólk um upplýsingar sem ekki sé þörf á. Stjórnvöld skuli veita greinargóðar upplýsingar um réttindi á heimasíðu og í samskiptum. Upplýsingar um þjónustu við fatlað fólk þurfi að vera skýrar, auðlesnar, auðfundnar og tæmandi. Stjórnvöld virði málshraðareglu við svörun erinda. Stjórnvöld komi til móts við alla einstaklinga í miðlun upplýsinga, svo sem með framsetningu á einfölduðu máli og með því að sjá til þess að stafrænt aðgengi sé virt á heimasíðum og öppum. Lagt er til að Ísland innleiði aðgengistilskipun og veftilskipun ESB, líkt og önnur ríki í Evrópu hafi gert. Stjórnvöld geri áætlun um að aflæsa pdf-skrám fyrir fólk með sjónskerðingu. Stjórnvöldum sé gert að veita fólki sem nýtur þjónustu eða þarf á þjónustu að halda upplýsingar á þann hátt sem það kýs. Þá lýsir ÖBÍ yfir vonbrigðum með að ekki hafi verið haft samráð við samtökin á fyrri stigum við gerð stefnunnar.

Í umsögn **Lúðvíks Júlíussonar** kemur fram að mikilvægt sé að skilgreina vel öll þau lykilhugtök sem eru notuð í stefnunni. Þá sé einnig mikilvægt að stjórnvöld marki sér stefnu í gagnaöflun og vinnslu.

Í umsögn **Jónasar B. Guðmundssonar** er bent á að misjafnt sé hvort stjórnvöld birti lista með nöfnum, starfs- eða stöðuheitum og starfsstöðvum starfsmanna sinna á vefjum sínum. Eðlilegt sé að almenningur hafi aðgengi að þessum upplýsingum og er hvatt til að mælt sé fyrir um það í upplýsingastefnu stjórnvalda að stjórnvöld birti slíkar upplýsingar nema ríkir hagsmunir standi því í vegi að mati þess ráðuneytis sem starfsemi heyrir undir og rökstuðningur þá birtur fyrir því.

Í umsögn **Transparency International á Íslandi** kemur fram að stefnan sé innihaldsrýr og sé fyrst og fremst samantekt á réttindum sem þegar eru tryggð með lögum. Þá fylgi stefnunni engin innleiðingaáætlun né mælanleg árangursmarkmið og því erfitt að átta sig á hvernig stjórnvöld ætli sér að fylgja stefnunni eftir. Skilgreiningar á hugtökum sé ekki að finna með skýrum hætti í stefnunni né tilvísanir til lagaákvæða. Mikilvægt sé að upplýsingastefna stjórnvalda gefi ekki til kynna að engin skilgreind tímamörk sé að finna í núverandi lögum. Þá sé markmið um frumkvæðisbirtingu gagna ekki nægilega skilgreint auk þess sem stefnan ætti að kveða skýrar um metnað yfirvalda til birtingar gagna að eigin frumkvæði.

Samtökin lýsa yfir stuðningi við markmið um virka fræðslu um upplýsingarétt almennings, gríðarleg þörf sé á fræðslu til stjórnvalda um upplýsingarétt. Það veiki stefnuna að ekki sé lögð þyngri áhersla á fræðslu í henni. Í kafla um gagnkvæma upplýsingamiðlun skorti lýsingu á því hvernig samráði skuli háttað. Í þeim tilvikum sem óskað sé eftir þátttöku samtaka eins og TI-IS sé iðulega um að ræða umsagnagerð eða þátttöku á fundum með úttektarnefndum og sé upplýsingagjöf fyrir slíka viðburði lítil sem engin. Vegna þessa séu fundirnir ekki jafn gagnlegir og skilvirkir fyrir stjórnvöld, samtök og almenning. Gríðarlegri vinnu sé raunar útvistað án greiðslu til almennings. Hvatt er til þess að kaflinn um gagnkvæma upplýsingamiðlun sé styrktur með fyrirmælum um tegund samráðs og þá forvinnu sem fram þurfi að fara svo gagn verði af.

Hvað varðar áhersluatriði um örugga meðferð upplýsinga telja samtökin eðlilegt að stefnan sé með ríkari hætti samtvinnuð stefnu yfirvalda er varðar persónuvernd sem og stefnu um tölvuöryggismál. Hvað varðar stafræna upplýsingamiðlun vilja samtökin koma á framfæri sérstökum stuðningi við markmiðið en telja um leið að stefnan sé nokkuð þunn þegar komi að þessum lið.

TI-IS fagnar því að samstarf um miðlæga upplýsingamiðlun sé sérstaklega nefnt í stefnunni en hvetur hið opinbera til að sameinast um slíkt verkefni, ekki bara framkvæmdarvaldið. Þá þurfi að samtvinna stafræna miðlun gagna við stafræna umbreytingu, aukna þekkingu og fræðslu. Mikilvægt sé að gögn séu birt í vinnanlegu formi og opnu formati. Skortur sé á stafrænum staðli svo hægt sé að samræma gagnabirtingu og úrvinnslu þvert á stofnanir.

Samtökin lýsa einnig yfir stuðningi við markmið um að mikilvægar upplýsingar séu settar fram á fleiri tungumálum og hvetur stjórnvöld til að skipa samhæfingahóp með fulltrúum þeirra sem hingað hafa flutt svo hægt verði að forgangsraða og móta skýra og sterka stefnu um þessi atriði. Leita megi til sveitarfélaga sem séu mörg framarlega á þessu sviði.

Að lokum kemur fram að ekki sé hægt að finna nokkuð í stefnunni um fjármagn til innleiðingar og viðhalds stefnunnar en fjármagn þurfi að fylgja henni. Þá minnist stefnan ekki einu orði á vernd uppljóstrara né eftirlit með störfum hins opinbera. Auka þurfi fræðslu um uppljóstraravernd. Þá taki stefnan ekki á því hvernig stjórnvöldum beri að bregðast við í kjölfar gagnrýni almennings í kjölfar birtinga upplýsinga um starfsemi stjórnvalda.

Transparency International á Íslandi fagnar hreyfinga í átt að upplýsingarstefnu stjórnvalda en biðlar til forsætisráðuneytisins að styrkja hana nokkuð áður en hún er samþykkt.

Í umsögn **héraðsskjalasafns Kópavogs** er bent á ágalla á drögum um upplýsingastefnuna og skýrslu starfshópsins. Skjölin feli í sér skort á meðvitund um sögulega framvindu og skautað sé fram hjá öryggismálum og áreiðanleika. Heildarsýn skorti í stefnuna sem sé yfirborðskennd og mikilvægir þættir upplýsingalaga og laga um skjalasöfn hafi lítið sem ekkert vægi í drögunum. Stefnan ætti að varpa skýrara ljósi á hvernig ætlunin sé að framfylgja lögunum og þar ætti t.d. rammi boðaðrar aðgerðaráætlunar að koma fram skýrar.

Í upplýsingastefnu stjórnvalda ætti að minnast beinum orðum á opinber skjalasöfn, hlutverk þeirra og eflingu þeirra. Nefna ætti í stefnunni mikilvægi opinberra skjalasafna sem miðlægra stofnana til að tryggja upplýsingarétt í landinu.

Gagnrýnt er að hugtakið skjal sé ekki notað í stefnunni heldur aðeins talað um upplýsingar. Skjal feli ekki aðeins í sér upplýsingar, heldur einnig sönnun. Að flýja hugtakið skjal og nota aðeins hugtakið upplýsingar sé flótti frá festu, áreiðanleika og ábyrgð og sé ekki traustvekjandi. Mikilsvert sé að tryggja áreiðanleika skjala stjórnvalda og að tryggt sé að þau séu ósvikin, heil og rétt og á formi sem tryggir milliliðalaust gagnvart þeim sem fær að þeim aðgengi að þau séu upphafleg. Einnig að skráning þeirra sé nákvæm og rétt. Stefna stjórnvalda ætti að miða að því að bæta skjalavörslu með skýrum texta um að vanda eigi vinnubrögð við skjalagerð og skjalavistun og varanlega skjalavörslu. Nefna ætti í stefnunni mikilvægi þess að mynda gild skjöl á viðeigandi hátt og formi með tilliti til réttinda og skyldna borgara og stjórnsýslu til að tryggja heilindi stjórnsýslunnar.

Í umsögninni er gagnrýnt að í stefnunni sé hvergi minnst á áreiðanleika og varanleika skjala stjórnvalda. Þetta séu atriði sem séu í uppnámi vegna upptöku tækninýjunga. Full ástæða sé til að stjórnvöld taki af allan vafa um að stefna þeirra sé að viðhafa skjalagerð og skjalavörslu sem tryggir áreiðanleika og varanleika. Sé það stefna stjórnvalda að halda öllum upplýsingum í valdi sínu og skammta þær til borgaranna í gegnum Island.is, verði það að koma fram í upplýsingastefnunni.

Bent er á að í stefnunni ætti e.t.v. að taka afstöðu til þess hvernig standa eigi að langtímavarðveislu skjala og upplýsinga. Full fjármögnun opinberra skjalasafna í samræmi við hlutverk þeirra hljóti að vera kjarnaatriði í ábyrgri upplýsingastefnu stjórnvalda. Nefna ætti í stefnunni að tryggja eigi fjármagn til opinberra skjalasafna til þess að þau séu í stakk búin til að framfylgja þeim lögum sem um þau gilda.

Gagnrýnt er að í stefnunni sé upplýsingaöryggi ekki nefnt. Upplýsingastefnan ætti að kveða skýrt á um að óheimilt sé að vista skjöl utan ábyrgðarsviðs forstöðumanna og opinberra skjalasafna, þ.e. skýjavistun hjá einkaaðilum og erlendis. Nefna ætti í stefnunni að forstöðumannsábyrgð skjalavörslu verði tryggð og fullveldi landsins með því að varðveita skjöl og upplýsingar á viðeigandi stöðum skv. lögum.

Fram kemur að nauðsynlegt sé að stjórnvöld taki af öll tvímæli um hlutverk héraðsskjalasafna í upplýsingastefnu sinni. Nefna ætti í stefnunni að Þjóðskjalasafn Íslands eigi að fara með langtímavarðveislu stafrænna gagna ríkisins og héraðsskjalasöfn eigi að fara með langtímavarðveislu stafrænna gagna á sveitarstjórnarstigi.

Þá er það gagnrýnt að minnst sé sérstaklega á fjölmiðla í stefnunni. Það kunni ekki góðri lukku að stýra að búa til sérstakar lagalegar eða stefnubundnar tengingar milli hins opinbera og fjölmiðla í borgaralegu þjóðfélagi þegar kemur að upplýsingarétti eða skjalarétti.

Fram kemur að lögbirting mikilvægra skjala hins opinbera fái ekki skýra umfjöllun í stefnudrögunum. Þar sé t.d. átt við Stjórnartíðindi og Lögbirtingablaðið og sambærileg grunnfyrirmæli og tilkynningar stjórnvalda. Sé stefna stjórnvalda að halda öllum upplýsingum í valdi sínu og skammta þær til borgaranna í gegnum gagnaþjóna á vegum Stjórnarráðsins verði það að koma fram í upplýsingastefnunni.

Gagnrýnt er að ekki sé tekin afstaða til samkeyrslu upplýsinga. Nefna ætti í stefnunni að skjalavörsluábyrgð og mörk hennar eigi að fara að lögum. Sé samkeyrsla Island.is hluti af stefnu stjórnvalda hljóti að verða að orða það í stefnunni.

Fram kemur að mikilvert sé að gert sé ráð fyrir pappírsbundnum skjölum. Nefna eigi í stefnunni að mikilvægt sé að meiriháttar hagsmunir og langtímahagsmunir skuli tryggðir með undirrituðum pappírsskjölum. Einnig eigi að nefna til mikilvægi þess að innviðir upplýsingaöryggis séu tryggðir. Það eigi að vera hluti af stefnunni að stuðlað verði að því að Ísland fullgildi Haag sáttmálann um vernd menningarverðmæta í vopnuðum átökum frá 1954 með viðaukum.

Að lokum er áréttað að drögin séu ófullnægjandi, þau séu svo almennt orðuð að þau snerti nær hvergi efnislega þætti upplýsingamála hjá stjórnvöldum. Yfirborðskennd endursögn á fyrirmælum laga sé ekki fullnægjandi sem stefna, þar verði að fara nánar út í efnið til að skýra áform og vilja framkvæmdavaldsins við að framfylgja fyrirmælum laga. Þörf sé á dýpri skilningi á eðli og sögu upplýsinga- og skjalaréttar en fram komi í drögunum. Slíkur skilningur verði að endurspeglast í stefnu um upplýsingamál, ekki síst þegar teknar séu upp tækninýjungar. Það veki það furðu að opinber skjalasöfn séu ekki nefnd í drögum að upplýsingastefnu stjórnvalda.

# Viðbrögð við umsögnum

Í umsögnunum komu fram ýmsar mikilvægar og gagnlegar ábendingar. Starfshópi um mótun upplýsingastefnu stjórnvalda þykir af því tilefni nauðsynlegt að koma á framfæri nokkrum atriðum.

Upplýsingastefnu stjórnvalda er ætlað að gilda um öll stjórnvöld, þ.m.t. ráðuneyti og undirstofnanir þeirra, sveitarfélög og sjálfstæðar stjórnsýslunefndir. Þar sem starfsemi þessara stjórnvalda er ólík er nauðsynlegt að stefnan sé almennt orðuð og að í henni séu sett fram meginmarkmið og áherslur sem geta gilt sem leiðbeiningar fyrir öll stjórnvöld. Stjórnvöldum er hins vegar frjálst að setja sér eigin upplýsingastefnu með sérhæfðari markmiðum og áherslum sem hæfa þeirra starfsemi.

Stefnunni er ekki ætlað að setja auknar kröfur á stjórnvöld en þær sem þegar má leiða af lögum og alþjóðlegum skuldbindingum heldur fremur að draga fram þau meginsjónarmið sem nú þegar gilda um aðgang almennings að upplýsingum, upplýsingamiðlun stjórnvalda og aðgengi ólíkra hópa að upplýsingum. Auknar kröfur ættu fremur heima í stjórnvaldsfyrirmælum en í stefnu. Stefnunni er einkum ætlað að vera til vera leiðsagnar fyrir stjórnvöld og mynda ramma utan um þær aðgerðir sem ráðast þarf í til að auka rétt og aðgengi almennings til upplýsinga um starfsemi stjórnvalda. Í drögum að skýrslu starfshópsins, sem fylgdu með drögum að upplýsingastefnu stjórnvalda í samráðsgátt, kemur fram að starfshópurinn hvetji til þess að stjórnvöld móti sér aðgerðarætlun á grundvelli stefnunnar þar sem sett verði fram skýr og tímasett markmið. Ýmsar ábendingar sem fram koma í umsögnum um stefnudrögin myndu nýtast við gerð slíkrar áætlunar.

Starfshópur um mótun upplýsingastefnu tekur undir það með Borgarskjalasafni Reykjavíkur að mikilvægt sé að stjórnvöld beiti sér fyrir því að almenningur geti nálgast opin gögn og gagnasöfn með leitarbærum hætti og hefur gert breytingar í stefnunni þar sem það er áréttað.

Starfshópurinn tekur undir það með Landssamtökunum Þroskahjálp og Öryrkjabandalagi Íslands að mikilvægt sé að viðhafa samráð við fólk með fötlun við gerð sérhæfðari upplýsingastefnu og ekki síst þegar mótuð er aðgerðaráætlun á grundvelli stefnunnar. Aðgengi að upplýsingum er eitt af þremur meginmarkmiðum stefnunnar og endurspeglar það mikilvægi þess að tryggt sé aðgengi allra hópa samfélagsins að upplýsingum um starfsemi stjórnvalda.

Hvað varðar ábendingar um skort á tilvísunum til laga þá telur starfshópurinn textann vera læsilegri og aðgengilegri án slíkra lagatilvísana. Stefnan er þó vissulega unnin á grundvelli gildandi laga og er ætlað að endurspegla helstu meginreglur þeirra laga sem við eiga, líkt og fram kemur í skýrslu starfshóps. Þá er stefnan unnin með aðrar stefnur sem varða sambærileg málefni hliðsjónar en með það að markmiði að skörun stefna sé sem minnst, þ.e. að forðast sé að fjalla um sömu atriði í mörgum stefnum. Það á við t.d. hvað varðar stefnu Þjóðskjalasafns Íslands 2022-2027 og Stafrænt Ísland – stefnu um stafræna þjónustu hins opinbera. Þá er það mat starfshópsins að nánari áherslur um fyrirkomulag samráðs við almenning eigi fremur heima í annars konar stefnumótun.

Starfshópurinn tekur undir ábendingu Transparency International á Íslandi um að ekki sé síður þörf á fræðslu um upplýsingarétt fyrir opinberar stofnanir en almenning. Gerðar voru breytingar í þá veru á texta um virka fræðslu um upplýsingarétt.

Í umsögn héraðsskjalasafns Kópavogs kemur fram mikilvæg ábending um að ekki sé aðeins talað um upplýsingar heldur einnig skjöl og að áréttað sé mikilvægi áreiðanleika og varanleika skjala. Starfshópurinn hefur tekið tillit til þessa ábendinga og gert breytingar á stefnunni til samræmis.