

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um endurnot opinberra upplýsinga, 264. mál, 148.
löggjafarþing.

Markmið laganna

Þessi löggjöf er til komin vegna tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins.

Þar sem önnur Evrópuríki hafa innleitt tilskipunina með lagasetningu er vert að horfa til markmiða þeirra, enda er og á vefsíðu Alþingis vísað til sænskra og danskra laga þessa efnis.

Í Svíþjóð er markmið löggjafarinnar sagt þetta: Markmið þessara laga er að styrkja þróun upplýsingamarkaðs með því að auðvelda not einkaaðila af skjölum í vörslu stjórnvalda. Lögnum er ætlað að koma í veg fyrir að stjórnvöld setji skilyrði fyrir endurnotum af skjölum sem takmarki samkeppni.

Svo er tekið skýrlega fram að ákvæði um meðferð skjala séu í annarri löggjöf. Slíkt ákvæði ætti að vera í þessu frumvarpi.

Danska markmiðslýsingin er efnislega: að setja samræmdar lágmarksreglur fyrir endurnotum skjala og gagnasafna í fórum stjórnvalda hvort heldur þau endurnot teljist í viðskipta- atvinnu- og ábataskyni eða ekki.

Í íslenska frumvarpinu segir aðeins „Markmið laga þessara er að auka endurnot opinberra upplýsinga til hagsbóta fyrir samfélagið í heild“.

Líklega komast markmiðslýsingarnar í Danmörku og Svíþjóð nær kjarna málsins en upphaf íslenska frumvarpsins, þegar horft er til uppruna löggjafarinnar hjá Evrópusambandinu.

Lýsing ætti þetta að vera fremur en auglýsing.

Beiðnakerfi

Í greinargerð með frumvarpinu segir að endurnotatilskipun Evrópusambandsins geri „skýrlega ráð fyrir beiðnakerfi, sbr. 4. gr. tilskipunarinnar og slíkt kerfi er einnig við lýði samkvæmt dönskum og sænskum lögum.“

4. grein tilskipunarinnar gerir að vísu ekki ráð fyrir beiðnakerfi, en þar eru taldar upp kröfur sem gerðar eru um meðferð óska um endurnot. Það er því ekki gert ráð fyrir sérstöku kerfi vegna þessa, enda ættu erindi til stjórnvalda að rata í þá farvegi sem fyrir hendi eru skv. upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn.

Svo segir í greinargerðinni „Þrátt fyrir beiðnakerfið er opinberum aðilum að sjálfsögðu unnt að ákveða að endurnot tiltekinna upplýsinga séu heimil án þess að fyrir liggja sérstök beiðni og þeim ber skylda til að birta lista á vefjum sínum yfir þau gögn sem heimilt er að endurnota upplýsingar úr.“

Málsmeðferðin er formlegur farvegur sem virðist vera túlkað sem fyrirsmáli um beiðnakerfi í frumvarpinu skv. greinargerðinni. Það þýðir að fara verði með óskir um endurnot skv. þeim. Skv. upplýsingalögum ber að skrá erindi til stjórnvalda og sérstök beiðni í formi erindis verður því augljóslega að liggja fyrir. Auk þess hlýtur að verða að liggja fyrir vitnisburður um ákvörðun um að veita heimild til endurnota. Sérstök skráning í sérstöku kerfi fyrir þessi erindi hefur á hinn bóginn í för með sér aukinn kostnað að óþörfu.

Endurnot og upplýsingaréttur

Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Í Noregi er hins vegar miðað við að heimilt sé að endurnota allar upplýsingar sem almenningur hefur rétt til aðgangs að og því ekki gert ráð fyrir sérstökum beiðnum um endurnot.“

Þetta er góð hugmynd sem rétt væri að hafa í heiðri hér á landi og haga lögum skv. því.

Því er svo ranglega haldið fram í greinargerðinni að forsenda þessa í Noregi sé vefbirting á bréfadagbók (journal) stjórnvalda *offentlig elektronisk postjournal*. Sú birting hefur þó ekki beinlínis snúist um endurnot í skilningi þessara laga, enda hluti af upplýsingalögum og viðbót við hinn eiginlega upplýsingarétt. Hún snýst um útgáfu bréfadagbóka stjórnvalda á rafrænu formi til að efla aðgengi almennings að opinberum skjölum. Stórfelld endurnot hljótast að vísu varla af þeirri birtingu.

Grunnrétturinn til aðgangs að bréfadagbókum stjórnvalda er hinn sami á Íslandi og í Noregi.

Engar takmarkanir hafa verið á endurnotum opinberra upplýsinga í lögum á Íslandi, en sértekjuröfur til Hagstofu, Þjóðskrár og fleiri stofnana hafa leitt af sér slíkar takmarkanir í formi þjónustugjalda. Að gera opinberar stofnanir háðar sértekjum við upplýsingagjöf hefur áhrif á aðgengi að opinberum upplýsingum og mótar viðhorf stofnananna til slíks. Um leið eru stofnanirnar komnar á markað með upplýsingar sem þær hafa einokun á. Þessu mætti breyta, en breytist að því er virðist ekki skv. fyrirbyggjandi frumvarpi.

Vísað er til vefjanna *opnir reikningar* og *opin gögn* á internetinu. Felist sú hugmynd í þessum vefjum sem menn telja að keppa beri að í svokölluðu upplýsingaþjóðfélagi er rétt að menn átti sig á ákveðinni afturför sem það kann að leiða til.

Í opnu borgaralegu þjóðfélagi þar sem lýðræði er í öndvegi, hefur frá því á 18. öld tíðkast í Evrópuríkjum (fyrst með prentfrelsisstilskipuninni í Svíþjóð 1766 og yfirlýsingunni um skjalaréttindi manna 1793 í Frakklandi) að tryggja almenningi rétt til þess að glöggva sig á skjölum. Ekki þá sérstaklega meðhöndluðum skjölum eða útgefnum heldur frumritum skjala

í sínu rétta samhengi þannig að rétt mynd fáist af málsmeðferð, þýðingu og stöðu málskjala. Útgáfa skjala á hverfulu rafrænu formi á interneti, þar sem skjölin eru í úrvali eða sett fram á hlutdrægan hátt af stjórnvöldum, er ekki hluti af þessum grundvallarhugmyndum um réttinn til skjala. Opinber skjalasöfn, eða skjalavörslustofnanir eins og Þjóðskjalasafn Íslands og héraðsskjalasöfnin eiga að tryggja aðgengi almennings að opinberum skjölum í réttu samhengi. Til þess fara þau með eftirlitsvald með skjalahaldi stjórnvalda í dagsins önn og með tímanum taka þau öll skjöl hins opinbera til varðveislu og tryggja aðgengi almennings að þeim. Til aðgengis er hafður lestrarsalur, sem reyndar var felldur úr löggjöf um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 þrátt fyrir mótmæli héraðsskjalavarða.

Stafræn afrit koma ekki í staðinn fyrir frumskjöl þegar tryggja á grunnréttindi í borgaralegu lýðræðisþjóðfélagi. Stafræn afrit kunna að létta aðgengi að skjölum og æskilegt að nýta þau til að létta álagi af frumritum sem mikið er sótt í. Skjöl munu ekki hætta að vera á pappír meðan þörf er á öruggu formi til langs tíma undir gjörninga sem skipta máli.

Aðgengi almennings og annarra að reikningum og gögnum hins opinbera er ekki háð vefbirtingu á tilteknum vefjum á netinu. Nöfn þeirra vefja *opin gögn* og *opnir reikningar* gefa ekki góða mynd af upplýsingarétti á Íslandi, geta talist villandi með því að gefa til kynna að annað sé tæpast opið en það sem þar er að finna.

Listi yfir upplýsingar til endurnota

Sú skylda að birta lista á vefsíðu yfir þau gögn sem heimilt er að endurnota upplýsingar úr er kostnaðarsöm og krefjandi skráningarskylda fyrir opinber skjalasöfn. Þau munu ekki standa undir þeirri skyldu við óbreyttar aðstæður.

Miðað við fjárhagslega aðhaldssemi við skjalavörslustofnanir hvað varðar umbúnað, áhöfn og rekstur á undanförnum árum er varla við því að búast að stjórnvöld hafi hug á að þær séu öflugar stofnanir og eru þá e.t.v. ekki mjög fylgjandi því að láta framkvæma það sem þeim er ætlað þ.e. að tryggja aðgengi að skjölum. Rausn stjórnvalda við samkeppnismarkað á sviði upplýsinga birtist hinsvegar glöggst í þessu frumvarpi undir merkjum „hagsbóta fyrir samfélagið í heild“. Forsendan fyrir því að hægt sé að gera vel við samkeppnismarkaðinn á þessu sviði, eða samfélagið í heild, er að skjalavarsla hins opinbera sé með besta móti. Það hefur ekki tekist sem best á undanförunum áratugum þrátt fyrir góðan vilja opinberu skjalasafnanna.

Gert er ráð fyrir óverulegum kostnaði fyrir ríkissjóð vegna þessarar lagasetningar. Af því má draga þá ályktun að ekki sé gert ráð fyrir mikilli vinnu við að framfylgja henni. Ef til vill telja þeir sem svo meta að opinber skjöl á Íslandi séu og hafi verið skráð í samræmi við lög og reglur og það kosti litla sem enga fyrirhöfn að setja þau á stafrænt form.

Skjalavarsla hjá stofnunum og embættum hins opinbera lýtur ekki allsstaðar þeim lögboðna aga sem mælt er fyrir um í lögum um opinber skjalasöfn hvað varðar skráningu. Mikilvæg ástæða þess er að opinberu skjalasöfnin hafa ekki fjárhagslegt bolmagn til þess að framfylgja

lögboðnu eftirliti skv. þeim lögum. Staða þeirra í stjórnskipan hins opinbera er einnig ósjálfstæð þannig að beiting refsíákvæða laga um opinber skjalasöfn kemur tæplega til greina. Ónóg mönnun opinberra skjalasafna veldur því einnig að svigrúm er ekkert til aukaskráningar sem hlýst af skyldum sem kveðið er á um í þessu lagafrumvarpi.

Þess ber og að gæta að ætla má að töluvert af rafrænum gögnum stjórnvalda frá fyrri árum sem e.t.v. hefðu hentað til endurnota séu nú glötuð eða í einhverskonar gíslingu úrelts forms. Einnig virðist nokkuð af þessum gögnum hafa lent utangarðs hjá hinu opinbera vegna þess að lögbundin forstöðumannsábyrgð á skjalavörslu var ekki virt og gagnavarsla útvistuð. Merki um þetta má sjá í viðauka skýrslu nefndar um varðveislu tölvugagna sem verða til í stjórnslunni 15. júlí 1998.

http://skjalasafn.is/files/docs/Skyrsla_nefndar_um_rafraen_skjol_1998.pdf Þar kemur m.a. fram að of kostnaðarsamt hafi verið að taka saman upplýsingar um gögn í fórum Skýrr hf.

Upplýsingar eru hugtak í frumvarpinu sem verður að skilgreina, þá annaðhvort sérstaklega fyrir þessi lög eða með vísan til annarra, sé það hugtak á annað borð skilgreint einhversstaðar í löggjöf lýðveldisins. Orðið skjal sem er notað í dönsku og sænsku í þessari löggjöf (dokument og databaser/ handlingar) felur fremur í sér þá festu að vera skilgreint fyrir í löggjöfinni. Orðið skjal er skilgreint í lögum um opinber skjalasöfn og ætti að henta ágætlega. Í upplýsingalögum er notað orðið gögn sem um margt er óskilgreint. Upplýsingar eru óhlutbundið hugtak sem sómir sér ekki vel í lagatexta sem á að vera skýr.

Opinber skjalasöfn varðveita skjöl, ekki upplýsingar sem slíkar þótt óhjákvæmilega felist upplýsingar í skjölunum.

Skjöl sem opinberar skjalavörslustofnanir hafa veitt aðgengi að hingað til, án þess að þau hafi verið háð leynd vegna persónuverndar eða annarra lagaskilyrða, hafa verið frjáls notendum til afnota og endurnota. Í reynd er óþarft að ryðja braut endurnotum sem þegar eru fyrir hendi með löggjöf er gildir um opinber skjalasöfn. Frumvarpið virðist talið ganga lengra og leggja auknar skyldur á opinber skjalasöfn.

Krafa í 4. málsgrein 3 greinar frumvarpsins hljóðar svo:

Opinberir aðilar skulu birta lista yfir gögn sem hafa að geyma upplýsingar í þeirra vörslum sem heimilt er að endurnota, svo og þau skilyrði sem endurnot eru bundin. Listinn skal birtur í miðlægri gátt stjórnvalda fyrir opin gögn.

Þessi vinna er kostnaðarsöm og verður tæplega framkvæmanleg, feli þetta í sér aukalega skráningu umfram skráningu er leiðir af framkvæmd upplýsingalaga nr. 140/2012 og laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn og tengdum reglum um skráningu. Virðist um að ræða lista sem yrði einhverskonar útdráttur úr þeirri skráningu og hefur í för með sér allmikla vinnu fyrir héraðsskjalasöfnin, því þau varðveita á endanum skjöl allra opinberra aðila á sveitarstjórnarstigi í umdæmi sínu.

Til að leysa úr þessu og koma í veg fyrir að þetta verði of þungbært er hægt að orða þetta öðruvísi t.d.: Opinberir aðilar skulu birta yfirlit um hverskonar tegundir skjala er heimilt að endurnota...

Áskilnaður um eitthvað eða skilyrði fyrir notum upplýsinga í skjölum sem ekki er veitt aðgengi að sem undanþága frá leynd er andstætt íslenskum upplýsinga- og skjalarétti. Skv. 5. grein virðist vera gert ráð fyrir slíku.

Opinber skjalasöfn starfa á þeim grundvelli að veita almennt aðgengi að skjölum sem ekki eru skilyrt og háð leynd skv. lögum. Þau hafa hingað til ekki blandað sér í notkun skjala sem aðgengileg hafa verið að lögum eða not upplýsinga úr þeim. Það er fráleitt að leggja á þau að fara að gefa út heimildir fyrir notkun á innihaldi skjala sem frjálst aðgengi er að. Heimildarbeiðnir um notkun slíkra upplýsinga sbr. 7. gr frumvarpsins minna á bænarskrár sem sendar voru einvaldskonungum hinnar fornu stjórnskipunar (l'ancien regime), hluti af stjórnvaldsstíl sem e.t.v. ætti ekki að vera hugnanlegur lýðræðislega kjörnum fulltrúum í borgaralegu samfélagi. Hugsanavillan að nota orðið upplýsingar leiðir til þess að lagafrumvarpið ber með sér anda þvingaðs eftirlitssamfélags.

Frumvarpið er þannig á skjön við starfsemi opinberra skjalasafna og ætti ekki að taka til þeirra.

Miðlæg gátt stjórnvalda er nefnd í þessari grein frumvarpsins. Nánari lög og reglur um þessa gátt vantar og einnig hver ber kostnaðinn af rekstri hennar. Munu opinberir aðilar þurfa að greiða gjöld fyrir birtingu í henni? Hver ber ábyrgð á rekstri hennar? Þetta er óskýrt.

Um snið gagna

Í 9. grein frumvarpsins er kveðið á um snið gagna sem afhent eru á grundvelli laganna. Það er mikilvægt að tryggja sé að fullnægjandi sé að afhenda afrit skjala á pappír. Áhyggjusalægt má telja að skv. greinargerð virðist ólík framkvæmd geta gilt um afritun skjala og það eigi að mótast í réttarframkvæmd t.d. hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál og dómstólum. Þetta veldur óvissu um kostnað.

Í umsögn Lagráðet um texta sænsku löggjafarinnar

<http://www.regeringen.se/49bb30/contentassets/bd1c728d15be44aa9544efbf4d94b8ab/vidare-utnyttjande-av-information-fran-den-offentliga-forvaltningen> bls. 12 kemur fram að með þeirri skönnunartækni sem nú er fyrir hendi megi ætla að afrit skjala sem afhent eru á pappír skv. upplýsingarétti í Svíþjóð geti talist fullt eins nothæf og á rafrænu formi.

Einkaréttur á opinberum upplýsingum

Að veita heimild um sérleyfi sem varða stafvæðingu menningarverðmæta til allt að tíu ára í 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins er varasöm einokunarheimild á opinberum upplýsingum, nýmæli sem skerðir frelsi sem fyrir hendi er. Að 3. mgr. sé ekki háð 2. mgr. þ.e. að hægt sé að veita sérleyfi án þess að það sé í þágu almannahagsmuna er afar óeðlilegt. Enn einkennilegra að

sérleyfi í almannabágu skuli endurmetin a.m.k. á þriggja ára fresti en sérleyfi vegna stafvæðingar (væntanlega digitalization á erlendum málum) menningarverðmæta skuli endurmetin a.m.k. á 10 ára fresti. Þannig ganga hagsmunir stafvæðingaraðila framar almannahagsmunum sem er óviðunandi.

Í 10. grein dönsku laganna „Bann við samningum um einkarétt“ er aðeins gefinn kostur á einkaleyfum í almannabágu, háð kröfu um rökstuðning og um jafnaðarlega endurskoðun á a.m.k. 3 ára fresti og að samningar um slíkt skuli opinberlega aðgengilegir.

Í sænsku löggjöfinni er það sama uppi á teningnum og í dönsku löggjöfinni nema að skjalasöfn, bókasöfn og söfn fá að veita einkarétt við stafræna endurgerð á menningarverðmætum (kulturreсурser), og það er bundið við 10 ár í fyrstu, með endurskoðun á 11. ári og á 7 ára fresti eftir það. Þannig er 10 ára ákvæðið þar takmarkað við þessa tegund stofnana og menningarverðmæti.

Óljóst er hver sá hagsmunaaðili það er hér á landi sem þarfnast þessa ákvæðis frumvarpsins um einkanot upplýsinga til 10 ára.

Lagagreinin í heild er miðuð við viðskiptahagsmuni og skerðir að nokkru notkunarmöguleika sem nú þegar eru fyrir hendi þar sem engar skorður hafa verið í íslenskri löggjöf við endurnotum skjala vegna þess hvernig upplýsingarétti og skjalarétti hefur verið háttáð frá því nútímaleg lög voru sett á þeim sviðum (lög um Þjóðskjalasafn 1985 og upplýsingalög 1996). Markaðsvæðing upplýsinga skv. þessu frumvarpi getur þannig bitnað á almennum upplýsingarétti.

Takmörk þessarar greinar mættu a.m.k. vera meira í anda dönsku og sænsku löggjafarinnar.

Gjaldtaka og stjórnsýsla í kringum hana

Í gildi eru gjaldskrár sem komnar eru til ára sinna:

nr. 306/2009 fyrir ljósrit eða afrit sem veitt eru á grundvelli upplýsingalaga nr. 50/1996
nr. 307/2009 fyrir ljósrit eða afrit sem veitt eru á grundvelli stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Ekki hefur enn verið sett gjaldskrá af sama toga á grundvelli laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.

Þessar gjaldskrár ættu að fullnægja öllum áskilnaði í þessu samhengi séu þær á annað borð settar og endurnýjaðar reglulega.

Nú á að bæta við gjaldskrám á grundvelli þessara nýju laga (sbr. 10. gr.) og fjalla um sama hlutinn, nema nú er farið að auki að heimta prósentuhlutdeild í hagnaði af notkun upplýsinga úr safnkostinum. Opinber skjalasöfn ættu e.t.v. fremur að sinna öðru en fjármálaspekúlasjónum um hagnað af upplýsingum. Einhverskonar stöðumælavarsla í kringum opinberar upplýsingar gengur eiginlega út yfir allt velsæmi. Opinberum

skjalasöfnum og stjórnvöldum hefur hingað til ekki verið ætlað að leigja út opinberar upplýsingar.

Í greinargerðinni er slegið úr og í um þetta og talið að heimild til endurnota verði að meginstefnu veitt án endurgjalds.

11. greinin um rökstuðning og leiðbeiningar er íþyngjandi fyrir starfsemi opinberra skjalasafna og mun kosta nokkurt fé. Kröfur um leiðbeiningar og aðstoð skv. upplýsingalögum og lögum um opinber skjalasöfn sem fyrir eru ættu að nægja.

Að bæta þessum afgreiðsluskyldum upplýsinga úr skjölum við stjórnvaldsskyldur opinberra skjalasafna heitir að æra óstöðugan. Stofnanirnar eru undirmannaðar og neyðast því nú þegar til að vanrækja lögboðnar skyldur sínar vegna fjárskorts. Það er tómmt mál að tala um framkvæmd þessarar löggjafar þar á bæ nema fjármagn fylgi, og það gildir þá um að fjármagna þá þætti í starfseminni sem á að uppfylla skv. lögum um hana og eru forsendur þess að hægt sé að framfylgja þeim aukalegu en óþörfu skráningar- og afgreiðsluskyldum sem þessi löggjöf felur í sér.

Samantekt

Á heildina litið felur löggjöfin í sér upplýsingaskömmun, takmörkun á frelsi sem fyrir er og eykur ekki við þá kosti sem þegar eru fyrir hendi til endurnota opinberra upplýsinga þrátt fyrir fyrirheit þar um í texta hennar.

Það er ljóst að gera þarf fjárhagsmat á áhrifum þessarar löggjafar á héraðsskjalasöfn, þannig að ljóst verði hvaða aukinn kostnað sveitarfélög þurfa að bera vegna hennar. Gott væri að lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 fengju og slíkt fjárhagsmat.

Lagt er til að farin verði norska leiðin sem getið er um í greinargerð frumvarpsins þ.e. að þessi lög verði ekki sett og látið nægja að vísa til þess upplýsingaréttar sem fyrir hendi er. Með þessum lögum væri aðeins verið að gera einfaldan upplýsingarétt flóknari að óþörfu.

Kópavogi og Selfossi 28. mars 2018

Hrafn Sveinbjarnarson,
héraðsskjalavörður Kópavogs

Þorsteinn Tryggvi Másson
héraðsskjalavörður Héraðsskjalasafni Árnesinga

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

<http://www.althingi.is/altext/148/s/0366.html>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0037&from=EN>

<http://www.regeringen.se/49bb30/contentassets/bd1c728d15be44aa9544efbf4d94b8ab/vidareutnyttjande-av-information-fran-den-offentliga-forvaltningen>

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010566-om-vidareutnyttjande-av-handlingar_sfs-2010-566

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0098&aid=1521819769067>

<http://www.regeringen.se/49bb30/contentassets/bd1c728d15be44aa9544efbf4d94b8ab/vidareutnyttjande-av-information-fran-den-offentliga-forvaltningen>

<http://www.althingi.is/thingstorf/listar-yfir-mal-a-yfirstandandi-thingi/samantektir-um-thingmal/?ltg=148&mnr=264>