



Nefndasvið Alþingis  
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík: 10.3 2017  
Tilvísun: 201703-0014

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um rafræna birtingu málaskráa og gagna ráðuneyta,  
175. mál.**

Alþýðusamband Íslands tekur undir þau sjónarmið sem tillagan byggir. Vakin er athygli á, að ekki er gert ráð fyrir jafn umfangsmikilli birtingu og við á um Noreg. Jafnframt er bent á, að ef til vill kunni að vera nauðsynlegt að skilgreina betur í lögum hvaða gögn úr málaskráum megi birta og setja ramma í lögum utan um þann gagnagrunn sem nauðsynlega verður til eigi þessar upplýsingar að verða almenningi aðgengilegar.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Magnús M. Norðdahl'.

Magnús M. Norðdahl hrl.,  
lögfræðingur ASÍ.

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



## Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 10. október 2017

Tilvísun: 2017030437HB/--

### **Efni: Tillaga til þingsályktunar um rafræna birtingu málaskráa og gagna ráðuneyta.**

Persónuvernd vísar til beiðni frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis dags. 9. mars 2017, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um tillögu til þingsályktunar um rafræna birtingu málaskráa og gagna ráðuneyta þskj. 242, 175. mál á 146. löggjafarþingi.

Með framangreindri tillögu er lagt til að forsætisráðherra verði falið að gera nauðsynlegar ráðstafanir svo að unnt verði að veita almenningi rafrænan aðgang að málaskráum og gögnum ráðuneyta í samræmi við 2. mgr. 13. gr. upplýsingalaga. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra skuli í þessu skyni setja reglugerð sem kveði á um hvernig birtingu þessara upplýsinga skuli háttað og hvernig tryggður skuli viðeigandi vettvangur og aðbúnaður til að veita aðgang að upplýsingunum. Í greinargerð með tillögunni er m.a. tekið fram að í slíkri reglugerð þurfi að koma fram hvernig skuli standa að birtingu upplýsinganna, hvenær skuli birta þær, hvaða upplýsingar um mál skuli birta og hvaða upplýsingar megi ekki birta, svo sem vegna sjónarmiða um persónuvernd og öryggi ríkisins. Persónuvernd tekur undir þetta og leggur áherslu á mikilvægi þess að hugað sé að sjónarmiðum um persónuvernd, þ. á m. varðandi meðalhóf við vinnslu persónuupplýsinga, áður en tekin er ákvörðun um að birta málaskráar ráðuneyta. Í því sambandi tekur Persónuvernd fram að ekki þarf eingöngu að huga að almennum sjónarmiðum um persónuvernd heldur þarf einnig að tryggja öryggi slíkra upplýsinga með fullnægjandi hætti, sbr. 11.-13. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, m.a. með því að verja þær fyrir óleyfilegum aðgangi.

Að lokum bendir Persónuvernd á að árið 2013 gaf stofnunin út álit um heimild Viðlagatrygginga til að birta upplýsingar úr málaskrá, sbr. mál nr. 2013/527, sem aðgengilegt er á heimasíðu

Persónuverndar. Í álitinu er m.a. vísað til þess að í 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að afhenda almenningi gögn samkvæmt beiðni. Þá skulu stjórnvöld samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laganna með reglubundnum hætti veita almenningi upplýsingar um starfsemi sína, s.s. með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Þá segir í 2. mgr. 13. gr. að stjórnvöld skuli vinna markvisst að því að gera skrár yfir mál, lista yfir málgögn og gögnin sjálf jafnóðum aðgengileg með rafrænum hætti. Hið sama eigi við um gagnagrunna og skrár. Þess skuli gætt að birting gangi ekki gegn einka- eða almannahagsmunum. Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. laga nr. 77/2000 takmarka þau ekki aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum. Í því felst að þegar síðarnefndu lögini mæla fyrir um skyldu stjórnvalda til að afhenda tiltekin gögn verður réttur almennings á þeim grundvelli ekki skertur með vísan til laga nr. 77/2000. Aftur á móti ber við umrædda birtingu að fara að ákvæðum laga nr. 77/2000. Í því felst m.a. að sú vinnsla persónuupplýsinga, sem felst í birtingunni, þarf að falla undir eitthvert af heimildarákvæðum 8. gr. laganna. Þá þarf að vera fullnægt öllum grunnkröfum 7. gr. varðandi m.a. sanngirni, lögmæti og meðalhóf. Telur Persónuvernd æskilegt að við setningu reglugerðar um birtingu málaskráa og gagna ráðuneyta sé hugað sérstaklega að þeim atriðum sem fram koma í fyrrgreindu álitu.

Að öðru leyti eru ekki gerðar athugasemdir við þingsályktunartillöguna.

Beðist er velvirðingar á þeirri töf sem hafa orðið á að svara beiðni nefndarinnar, en hún er til komin vegna mikilla anna hjá Persónuvernd.

  
Vigdís Eva Línfal

  
Hildur Þórarinsdóttir



Alþingi  
Nefndasvið,  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík 22. mars 2017  
Tilv. 1703029/0.1

**Efni: Umsögn - Þingsályktunartillaga um rafræna birtingu málaskráa og gagna ráðuneyta - 175. mál**

Vísað er í tölvubréf nefndasviðs Alþingis dags. 9. mars sl. þar sem óskað er eftir umsögn Þjóðskjalasafns Íslands á þingsályktunartillögu um rafræna birtingu málaskráa og gagna ráðuneyta. Tillagan felur í sér að ráðherra verði falið að gera nauðsynlegar ráðstafanir svo unnt verði að veita almenningi rafrænan aðgang að málaskráum og gögnum ráðuneyta.

Þjóðskjalasafn Íslands er samkvæmt lögum nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn framkvæmdaaðili opinberrar skjalavörslu og skjalastjórnar. Í því fellst m.a. að safnið setur reglur um skjalastjórn og skjalavörslu afhendingarskyldra aðila ríkis og sveitarfélaga. Það veitir ráð og hefur eftirlit með skjalavörslu og skjalastjórn ríkisaðila, Þá gefur safnið út leiðbeiningar og reglur fyrir allt opinbert skjalahald og heldur námskeið í fræðsluskyni. Þjóðskjalasafn hefur á þessum forsendum unnið markvisst að því að bæta skjalastjórn afhendingarskyldra aðila. Til þess að mæla árangurinn hefur staða skjalavörslu og skjalastjórnar ríkisins verið könnuð reglulega. Niðurstaðan er í meginatriðum sú að í mörgum atriðum sé skjalavörslu og skjalastjórn hins opinbera áfátt (sjá skýrslur Þjóðskjalasafns um skjalavörslu: [http://skjalasafn.is/adrar\\_skyrslur](http://skjalasafn.is/adrar_skyrslur)).

Forsendur þess að vel takist til við birtingu málaskráa og gögn mála á vefnum er að afhendingarskyldir aðilar skrái upplýsingar um mál á samræmdan hátt og vinni eftir föstu verklagi við málaskráningu og vistun málgagna. Þá þurfa afhendingarskyldir aðilar að hafa yfir að ráða rafrænu skjalavörslukerfi til skráningar mála og vistunar málgagna.

I.

Í 2. mgr. 23. gr. laga um opinber skjalasöfn er kveðið á um skyldu afhendingarskyldra aðila til að skrá mál og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem Þjóðskjalasafn Íslands setur. Sambærilegt ákvæði var í eldri upplýsingalögum nr. 50/1996. Skráning mála hefur hingað til ekki lotið neinum formlegum reglum umfram það sem kveðið er á um í ofangreindum lögum. Í leiðbeiningarritum Þjóðskjalasafns hafa verið tilmæli um hvaða upplýsingar skuli skrá um mál og skjöl en afhendingarskyldir aðilar hafa haft frelsi til að skrá mál eins og þeim þykir henta hverju sinni. Því er misjafnt hvernig hefur verið staðið að skráningu mála hjá

afhendingarskyldum aðilum og mismunandi upplýsingar sem hafa verið skráðar um mál á milli ólíkra aðila.

Í desember 2015 auglýsti Þjóðskjalasafn Íslands drög að reglum um skráningu mála og skjala til umsagnar með vísan í ofangreint ákvæði laga um opinber skjalasöfn. Í drögunum er kveðið á um hvaða upplýsingar skuli að lágmarki skrá um mál og skjöl sem koma til meðferðar hjá afhendingarskyldum aðilum. Markmiðið með setningu reglnanna er að afhendingarskyldir aðilar skrái upplýsingar um mál og skjöl á skipulegan og samræmdan hátt svo hægt sé að finna upplýsingar þegar á þarf að halda. Í greinargerð með drögunum er m.a. fjallað um ákvæði 13. gr. upplýsingalaga um að stjórnvöld skuli markvisst vinna að því að gera skrár yfir mál, lista yfir málgögn og málin sjálf aðgengileg með rafrænum hætti. Á það er bent að samræmd skráning mála og skjala, sem myndi nást með setningu reglnanna, sé að vissu leyti forsenda þess að hægt sé að birta upplýsingar um mál á vefnum á samræmdan hátt.

Setning reglna um skráningu mála og skjala hefur tafist nokkuð en von er til þess að hægt verði að setja reglurnar á næstu mánuðum. Regludrögin og greinargerð með þeim má finna á vef Þjóðskjalasafns,

[https://skjalasafn.is/files/docs/Reglur um skraningu mala og skjala afhendingarskyldra adila.pdf](https://skjalasafn.is/files/docs/Reglur_um_skraningu_mala_og_skjala_afhendingarskyldra_adila.pdf)

## II.

Í könnunum Þjóðskjalasafns Íslands á skjalavörslu ríkisins árin 2012 og 2016 var m.a. spurt um hvernig skráningu mála væri háttað hjá stofnunum og embættum. Niðurstöður könnunarinnar árið 2012 sýndu að aðeins 61% stofnana skrá upplýsingar um mál í málaskrá. Árið 2016 hafði staða ríkisins batnað er varðar þennan þátt skjalahaldsins en þá sögðust 74%, eða 118 af 200 afhendingarskyldum aðilum ríkisins sem fengu könnunina senda, skrá upplýsingar um mál sem koma til meðferðar. Af þeim sögðust 93 afhendingarskyldir aðilar skrá upplýsingarnar í rafræna málaskrá. Þannig eru aðeins 47% aðila ríkisins sem skrá upplýsingar um mál í rafræna málaskrá.

Að framansögðu er ljóst að stór hluti afhendingarskyldra aðila er vanbúinn til að birta málaskrár og málgögn á vefnum. Ef markmiðið er að allar eða flestar stofnanir og embætti ríkisins birti málaskrár og málgögn á vefnum þarf átak í skjalavörslu og skjalastjórn ríkisins. Í tillögum sem Þjóðskjalasafn setti fram um úrbætur í skjalahaldi ríkisins í skýrslu um könnun á skjalavörslu árið 2012 er einmitt bent á þetta. Þar kemur m.a. fram að veita þurfi fé til ríkisstofnana til fjárfestingar í rafrænum skjalavörslukerfum, gera stofnunum kleift að afhenda gögn úr kerfunum til langtímarvarðveislu og að allar stofnanir komi sér upp sérhæfðum starfsmanni við skjalastjórn. Í skýrslunni, sem gefin var út árið 2013, er einnig bent „á að markmið nýlegra upplýsingalaga um meiri birtingu opinberra upplýsinga á netinu, jafnvel málaskrár, styðja ofangreindar tillögur. Auk þess er næsta ljóst að markviss rafræn stjórnvöld fær ekki þrífist til lengdar án öruggar vörslu gagna í Þjóðskjalasafni.“ (*Könnun Þjóðskjalasafns Íslands á skjalavörslu ríkisins 2012* (Reykjavík 2013), bls. 13-14. [http://skjalasafn.is/files/docs/2012\\_skjalavarsla\\_rikis\\_konnun.pdf](http://skjalasafn.is/files/docs/2012_skjalavarsla_rikis_konnun.pdf)).

## III.

Í Stjórnarráði Íslands er löng hefð fyrir skráningu mála sem má í raun rekja allt aftur til stofnunar þess árið 1904. Rafræn skráning bréfa og mála hófst í Stjórnarráðinu 1984-1986. Öll rafræn

skjalavörslukerfi ráðuneytanna, nema eitt, hafa verið samþykkt af Þjóðskjalasafni Íslands. Í því fellst að til staðar er samþykktur málalykill, verklag við skráningu mála uppfyllir kröfur Þjóðskjalasafns og unnt er að keyra upplýsingar út úr kerfunum til langtímarvarðveislu hjá Þjóðskjalasafni. Í Stjórnarráði Íslands starfa jafnframt sérfræðingar á sviði skjalastjórnar sem sinna skjalahaldi ráðuneytanna. Ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands standa því vel hvað varðar málaskráningu og varðveislu málgagna.

#### IV.

Það er mat Þjóðskjalasafns Íslands að almennt þarfnist skjalahald stofnana og embætta ríkisins nokkurra úrbóta til að unnt verði að birta með samræmdum hætti málaskrár og málgögn á vefnum. Ástand skjalavörslu og skjalastjórnar ríkisins fer þó batnandi eins og niðurstöður eftirlitskönnunar Þjóðskjalasafns árið 2016 sýna en skýrslu með niðurstöðum hennar er að vænta á næstu vikum. Sé ætlunin að allar stofnanir ríkisins birti málaskrár og málgögn á vefnum þarf að veita auknu fé til þeirra, s.s. til að fjárfesta í rafrænum skjalavörslukerfum og ráða sérhæfða starfsmenn til að sinna skjalahaldinu.

Rétt er þó að benda á að hluti stofnana og embætta ríkisins sinnir skjalamála vel og þar standa ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands framarlega. Í ráðuneytunum er því til staðar sá grunnur sem nauðsynlegur er til þess að unnt sé að birta málaskrár og málgögn á vefnum, þ.e. rafræn skráning mála, skriflegt verklag við málaskráningu og varðveislu málgagna og sérhæfðir starfsmenn sem sinna skjalahaldinu.

Virðingarfyllt,



Eiríkur G. Guðmundsson  
þjóðskjalavörður