



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Nefndasviði Alþingis  
Alþingi  
150 Reykjavík

Kópavogi, 2. mars 2016

## Umsögn til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis vegna þingsályktunartil- lögu um tölvutækt snið þingskjala. Þingskjal 623 – 425. mál á 145. löggjafarþingi 2015-2016

Lögð er til skipun vinnuhóps með þremur fulltrúum til að móta tillögur að breytingum á birtingu þingskjala sem birta skal í Alþingistíðindum skv. lögum. Þar af á einn fulltrúinn að vera löglærður og annar sérfræðingur á sviði tölvutækni.

Virðist þarna lagt til að form þingskjala sem birta skal í Alþingistíðindum verði rafrænt og útbúið tæknilega með tilliti til fyrirhugaðs gagnagrunns eða upplýsingakerfis sem virðist eiga að hafa að geyma eða tengja texta allra þeirra laga, reglna, úrskurða og dóma „og annars þess háttar“ sem vísað er til í þeim þingskjölum. Virðist þannig eiga að tengja Alþingistíðindi efni Stjórnartíðinda og e.t.v. Lög-  
birtingablaðs (sem reyndar er einvörðungu aðgengilegt áskrifendum). Nokkur óskýrleiki er í greinargerðinni um þær tvær leiðir sem vinnuhópurinn virðist eiga að fjalla um. Mætti allur texti tillögunnar og greinargerðarinnar vera skýrari og jafnvel studdur dæmum til að skýra hver hugmyndin er, en hún er óljós.

Tilgangurinn virðist vera tæknilegur, þ.e. að „opna fyrir möguleika á hönnun tölvuforrita“ til þæginda við vinnslu þingmála t.d. þróun nokkurskonar vekjarklukku til að gera viðvart um tímabærar breytingar á lögum. Þessi hjálpartæki sem ekki hljóta nánari lýsingu eru talin auðveldla almenningi og hagsmunaaðilum á tilteknum sviðum að fylgjast með gildandi rétti og þar með stuðla að auknu réttaröryggi. Virðist hugtakið réttaröryggi ærið teygjanlegt í þessu samhengi.

Sífelld og ör tækniþróun og möguleikar sem hún býður upp á virðist vera áhugamál flutningsmanna og auknir möguleikar á nýtingu tölvutækninnar. Með þessu telja þeir að skapist tækifæri til að auka gæði lagasetningar með skilvirkari hætti en áður hefur verið unnt.



Þarna er tölvutækni og þróun hugbúnaðar sett í öndvegi, og virðist eiga að hafa veruleg áhrif á birtingarháttu þingskjala. Það er margt óljóst við þessa tillögu, t.d. hvaða þörf nákvæmlega ætlunin er að mæta með nýju birtingarformi og hverju hafi hingað til verið ábótavant sem ætlunin er að bæta úr.

Miðað við að vefsíða Alþingis veitir nú þegar aðgengi að umræddum textum með ýmsum „tölvutækum tilvísunum“ eða tenglum og gefst þar kostur á textaleit virðist hér um að ræða viðbótarþjónustu við vinnslu efnis þingskjala sem vafasamt er að svari nokkurri þeirri eftirspurn sem réttlæti þann kostnað sem þarna kann að hljóta af. Með þeim hjálpartækjum sem þegar eru fyrir hendi er sennilega þeirri almennu vinnsluþörf svarað sem hugsanlegt er að geti komið upp innan skynsamlegra marka. Má hrósa stjórnarsýslu Alþingis fyrir þau þægindi sem fást af vefsíðu Alþingis þar sem texta Alþingistíðinda hefur verið haganlega komið fyrir með tengingum inn á margmiðlunarefni af fundum þingsins. Þeirri þörf sem umfram er virðist helst verða að mæta með þjónustukaupum þeirra sem hafa þá þörf á einkamarkaði.

Lög og lagafrumvörp sem eru svo flókin og orðmörg að sérstakra hjálpartækja þurfi við til vinnslu þeirra eru í sjálfu sér óæskileg og má t.d. horfa til þeirrar þróunar sem orðið hefur á sviði löggjafar í Bandaríkjunum þar sem texti laga og skýringa við þau verður ósjaldan svo umfangsmikill að fjölda löglærðra starfsmanna er þörf til þess að brjóta í gegnum hann til skilnings. Það er gamalkunnug aðferð stjórnarsýslu og lobbýista til þess að taka ráðin af kjörnum fulltrúum að hella yfir þá löngum og flóknum textum þannig að allt drukknir í smáatriðum. Að gert sé ráð fyrir rafrænum hjálpartækjum að jafnaði getur hreinlega komið þeirri þróun af stað fyrir alvöru, sem illu heilli er að nokkru hafin, að lagafrumvörp og lög lengist og verði flókin um of. Það kann að hafa þær afleiðingar að fólk geti ekki án aðstoðar og rafrænna hjálpartækja glöggvað sig á þeim lögum sem í gildi verða. Þannig kann of mikil tækni í kringum texta Alþingistíðinda, nýr kostnaðarsamur milliliður, að verða til þess að minnka gagnsæi og torvelda borgurum og þingmönnum beint aðgengi að kjarna máls með einföldum lestri. Ein helsta dyggð löggjafar er knappur, aðgengi-legur og markviss texti.

Þegar mælt var fyrir þingsályktunartillögunni kom fram að erfitt væri að setja hana fram á mannamáli. Nefnd var sérstaklega fallbeyging íslenskrar tungu sem hindrun við tölvuleit. Skal því á það bent að Stofnun Árna Magnússonar hefur sett fram íslenska málmyndalýsingu sem ætti að duga til þess að takast á við þetta, enda m.a. ætluð til slíkra nota. Sjá <http://bin.arnastofnun.is/> Þekking á þeim rafrænu hjálpartækjum sem þó eru til hérlendis er nauðsynleg við framsetningu þingsályktunartillagna um slík efni.

Eðlilegt hefði verið að leysa örðugleika við að setja þessa tillögu fram á mannamáli með því að setja hugmyndirnar jafnframt fram á tæknimáli til skýringar.

Kóðun málgreina og efnisorða virðist hanga á spýtunni og einhverskonar sjálfvirkni því tengd. Sjálfvirk tenging texta í tölvubúnaði er þó ekki vænleg til annars en misskilnings af hálfu fólks sem er háð aðstoð við skilning og vinnslu texta. Í hverju réttaröryggi hefur verið ábótavant vegna ónógrar samtengingar milli texta kemur ekki fram.

Þegar mælt var fyrir tillögunni var bent á að framsetning skipti máli fyrir notagildi texta. Skal tekið undir það og bent á nokkur mikilvæg atriði er að því lúta í þessu samhengi, einkum hvað varðar áritunarform, áreiðanleika og aðgengi.

### **Birting laga og réttarheimilda**

Kveðið er á um lögformlega birtingu laga í 27. grein stjórnarskrárinnar. Það ákvæði er frá árinu 1944 og forsendur ákvæðisins því sú tækni sem þá var fyrir hendi til birtingar. Skýrar hefðir voru komnar á um birtinguna þegar stjórnarskráin var sett, á grundvelli eldri stjórnarskrár. Löggjafinn á skv. ákvæðinu að kveða á um birtingarháttu og framkvæmd laganna. Velta má upp hvort löggjafinn er á einhvern hátt bundinn af hefðum í þessu efni miðað við þessar forsendur. Það má telja fullvíst.

Þegar hróflað er við grundvallaratriðum sem tengjast birtingu laga og réttarheimilda er eðlilegt að staldra við og líta til þess sem áður hefur verið í þeim efnum og setja sér fyrir sjónir forsendur, ástæður og afleiðingar slíkrar birtingar. Það er viðurhlutamikið að taka ákvarðanir um þetta án þess að hafa í huga:

- Grundvallarhugmyndir um birtingu laga og réttarheimilda í ljósi stjórnskipunar ríkisins, tilgang birtingar og í þágu hverra hún er.
- Áhrif sem birtingaraðferðin hefur og tilgangur hennar.
- Aðgengi borgaranna (sem eru ekki þegnar) að réttum og stöðugum texta laga og réttarheimilda, ekki aðeins til skemmri tíma heldur einnig til langframa.
- Öryggismál.

Með ákvörðun um að hætta að prenta Alþingistíðindi hefur orðið ákveðin afturför. Efnið er birt á vefsíðu Alþingis og hýst á rafrænu formi á miðlægum gagnþjóni. Opinberlega eru ekki útgefnar upplýsingar um þá birtingarháttu, hvers konar þjóna er um að ræða, hvort einkaaðilar eru látnir sjá um þetta hryggjarstykki í stjórnsýslu landsins, hvort þetta er hýst á annarra manna tölvum (t.d. í svokölluðu skýi) og þá á hvers ábyrgð. Þetta þyrfti allt að skilgreina og skýra, því þetta er langt frá því að geta talist einkamál Alþingis. Vel færi á að Alþingi stæði skil á þessu gagnvart hinum almenna borgara með opinberum hætti í þágu gagnsæis. Traust almennings á Alþingi er mikilvægt. Auk þess verður að vera ljóst á grundvelli hverskonar öryggisstefnu þetta er unnið og ljóst að gögnin séu hýst á ábyrgan hátt. Misbrestur virðist almennt



vera á öryggisstefnu um efnisleg (fýsísk) öryggismál skjala og gagna hins opinbera. Ekki liggja fyrir opinberar leiðbeiningar um upplýsingaöryggi rafrænna gagna t.d. á borð við leiðbeiningar Almannavarna í Svíþjóð (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) *Vägledning – informationssäkerhet i upphandling*.

<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26589.pdf>

Lýðveldið Ísland virðist vera berskjaldað í þessum efnum. Opinber skjalasöfn og skjöl stjórnsýslunnar hafa ekki hlotið nauðsynlega skilgreiningu í lögum sem hluti íslensks menningararfs með beinum orðum þrátt fyrir tillögur þar um, en slíkt stuðlar að því að þau njóti verndar alþjóðasamninga ef í harðbakkann slær.

Miðlægir gagnagrunnar og gagnasöfn vekja, með réttu, tortryggni þar sem þeim er miðstýrt frá einum stað og þótt efni þeirra sé dreift á símtengdu neti um víða veröld og því vel aðgengileg þannig meðan búnaður virkar, eru slíkir gagnagrunnar og gagnasöfn í höndum örfárra manna um langan tíma. Misnotkun og misferli er stöðugt á færi þröngs hóps manna. Prentuð útgáfa er á hinn bóginn sett fram í eitt skipti fyrir öll á föstu formi og verður ekki breytt eftir það, nema með sérstaklega útgefnum leiðréttingum. Eftir að prentaðri útgáfu er dreift verður ekki aftur snúið, hún er þar sem hún er á föstu formi. Stöðugleiki birtingar í formi útgáfu felur í sér ákveðinn sæmdarrétt Alþingis, þ.e. að gjörningum þess verði ekki breytt og þeir rangfærðir, þ.e. búin til nokkurskonar sjóræningjaútgáfa (piratudgave) í því skyni að ná einhverju fram. Hin stöðuga birting á prenti sem á að hafa vægi gildrar útgáfu kemur ekki í veg fyrir að birt verði önnur útgáfa þess rafræn á neti til notkunarþæginda og vinnslu með tilvísunum í formi tengla og öðrum hjálpartækjum.

Áður hefur verið tekin ákvörðun um að takmarka prentaða útgáfu Stjórnartíðinda mjög, það sem eftir stendur er dýrasta tímarit á Íslandi, áskriftin kostar 280.000 krónur á ári. Þetta endurgjald er í ósamræmi við grundvallarhugmyndir um birtingu laga og reglna í borgaralegu þjóðfélagi. Á sama tíma er efni Stjórnartíðinda birt á vefsíðum, efnið er hýst á rafrænu formi á miðlægum gagnanþjóni. Gildar röksemdir hafa verið færðar um að ekki beri að selja aðgang að lagasafninu. Sömu röksemdir ættu að gilda um prentaða útgáfu Stjórnartíðinda, en ákvæði laga heimila að hafa prentaða útgáfu Stjórnartíðinda að söluvöru, en tryggja kostnaðarsamari birtingarhátt á rafrænu formi sé litið til lengri tíma, án endurgjalds notenda.

Fari rafmagnið eða slitni símasamband er efni á netinu óaðgengilegt. Öryggismál, eru látin lönd og leið. Ekki er tryggt með lögum að eintak af Alþingistíðindum (og Stjórnartíðindum og Lögbirtingablaði) sé varðveitt og aðgengilegt á almenningisbókasöfnum og héraðsskjalasöfnum umhverfis landið. Sumstaðar er hugsanlegt að þeim hafi verið fargað þar sem þau voru til. Yfirlit um hvar útgefin Alþingistíðindi eru varðveitt í heilu líki mun ekki vera til. Sé litið til varðveislu og geymdar gömlu prentuðu alþingisbókanna (sjá hér á eftir) blasir alvara málsins við.



Í Svíþjóð er skylt að tryggja aðgengi almennings að Svensk författningssamling á sveitarstjórnarskrifstofum og almenningsbókasöfnum (skv. tilskipun um útgáfu þess rits frá 1976).

Sú hugmynd að telja rafræn gagnasöfn á neti duga til að leysa af hólmi prentun réttarheimilda er hluti af víðtæku kæruleysi um upprunaleika, heilindi og trúverðugleika opinberra gjörninga. T.d. hefur, undanfarna áratugi, orðið misbrestur á því að fundargerðir í stjórnslu á Íslandi séu færðar með eðlilegum hætti þannig að þær standist sanngjarnar og eðlilegar kröfur um gildi og áreiðanleika opinberra skjala, um það má vísa til skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið.

Rafræn gögn fela ekki í sér nægilega traustan vitnisburð til þess að hægt sé að leggja þau sjálfstæð fyrir dómstóla. Eðlileg krafa dómstóla um sönnunarfærslu gerir það óhjákvæmilega að verkum að mörg þeirra gagna sem flæða á rafrænu formi um íslenska stjórnslu, og eru jafnvel ekki til á föstu formi, eru eða verða ónothæf í dómsmálum sem sjálfstæður vitnisburður og þar með kunna mál að ónýtast með ófyrirsjáanlegum afleiðingum. Með tímanum verður stjórnvöldum ómögulegt að votta áreiðanleika gagnanna og stjórnslu landsins og opinber skjalasöfn sitja uppi með haug af óvottuðu og óvottanlegu drasli, í stað marktækra skjalasafna stjórnvalda. Þetta felur í sér hægfara upplausn raunverulegs ríkisvalds á Íslandi, skjallaust verður það að engu. Rafræn stjórnslu getur aðeins farið fram í sýndarveruleika, raungögn verða að liggja henni að baki, annars er hún aðeins eins og hver annar tölvuleikur. Forsenda rafrænnar stjórnslu er traust skjöl á föstu formi á öruggum stað til langframa.

### **Birting þingskjala og laga, söguleg atriði**

Þingskjöl Alþingis hafa áhrif á túlkun laga sem Alþingi samþykkir, fela í sér anda laganna og hafa því ótvírætt almennt gildi fyrir lög og rétt á Íslandi. Áreiðanleg og stöðug birting þeirra og aðgengi að þeim í upprunalegu og fullgildu formi þannig að leita megi staðfestingar og sannreyna heilindi/heilleika þeirra og upprunaleika er einn af hornsteinum lýðveldisins.

Birting laga og túlkana þeirra á sér lengri sögu en Íslands byggð.

Fyrir daga almennra borgararéttinda, sem byggjast á hugmyndum um jafnrétt háa borgara og koma til sögunnar á 18. öld var birting laga einkum hugsuð til að þjóna þeim sem ríktu og réðu í samfélaginu í krafti auðs og hefða. Sauðsvartur almúginn átti ekki beina aðild þar að, enda læsi ekki almennt. Eftir siðskiptin á 16. öld voru konunglegar tilskipanir kunngjörðar af prestum úr prédikunarstóli og þær varðveittust við kirkjur á rituðu formi. Fyrir tilkomu prentunar var fjölföldun áreiðanlegra útgáfna á lagasetningu og túlkunum þeirra háð þeim takmörkunum sem handrit skrifara fela í sér. Líkt og gildi um rómverskan rétt (eins og Vilhjálmur Finsen benti á í greininni „Om de islandske Love i Fristatstiden“ *Aarbøger for nordisk Oldkyndighed* 1873) þótti í lögum á Íslandi á 12. öld þ.e. í lögrétuþætti Grágásar mikilvægt að kveða á um gildi skrifaðra lagatexta:

2. mars 2016

Það er og að það skulu lög vera á landi hér sem á skrá standu. En ef skrár skilur á og skal það hafa er stendur á skrá þeim er biskupar eigu. Nú skilur enn þeirra skrá á, þá skal sú hafa sitt mál er lengra segir þeim orðum er máli skipta með mönnum. En ef þær segja jafn langt og þó sitt hvor, þá skal sú hafa sitt mál er í Skálholti er. Það skal allt hafa er finnst á skrá þeirri er Hafliði lét gera nema þokað sé síðan, en það eitt af annarra lögmanna fyrirsögn er eigi mæli því í gegn og hafa það allt er hitzug [=hinnveg/hinnig/þar] leyfir eða glöggra er. Nú þræta menn um lögmál, og má þá ryðja lögréttu til, ef eigi skera skrá úr...

*Grágás. Islændernes lovbog i fristatens tid.* Udg. Vilhjálmur Finsen. Kjøbenhavn 1852. bls. 213.  
(hér fært til nútímaritháttar og bætt við hornklofa)

Eintökum af stjórnarskrá danska einveldisins, Kongeloven, var á 17. öld komið fyrir á biskupsstólunum í Skálholti og á Hólum til að tryggja aðgengi að þeim.

Talið hefur verið að gjörðir Alþingis hafi fyrst hlotið opinbera skráningu í alþingisbækur/ löggjafarþingi/ landsbók með skipan alþingisskrifara árið 1593. Leifar af eldri skráningu gjörða Alþingis af hálfu lögmanna, æðstu embættismanna Alþingis, eru til frá 16. öld. Skjalasafn Alþingis við Öxará er ekki varðveitt sem slíkt. Frumrit alþingisbókanna er aðeins varðveitt frá 1766 og fram til loka Alþingis hins forna árið 1800.

Prentun alþingisbóka hófst í Skálholti 1696, en var slitrótt fram yfir 1740, og eru skörð í prentaða árganga þeirra fram til 1773. Á árunum 1912-1990 voru alþingisbækurnar (1570-1800) gefnar út í 17 bindum á vegum Sögufélags í nánnum tengslum við Þjóðskjalasafn Íslands sem varðveitir mesta safn handrita alþingisbóka sem til er. Síðustu bindin voru undir ritstjórn Gunnars Sveinssonar skjalavarðar og umfjöllun hans í X bindi þeirra varpar ljósi á geymd og varðveislu alþingisbókanna.

### **Alþingistíðindi og rafræn birting**

Árið 1845 við endurreisn Alþingis hófst prentun á gjörðum þess og nefndust *Tíðindi frá alþingi* og voru útgefin undir þeim titli til 1873, en hétu frá 1875 *Alþingistíðindi* (Alþingi kom saman annaðhvert ár á þessum tíma).

Þeirri útgáfu virðist hafa verið hætt á grundvelli breytinga á þingskapalögum, með 36. gr. laga nr. 84/2011, þar sem rafræn birting er sögð jafngild prentun, sem augljóslega stenst ekki raunveruleikann um svo ólíkt birtingarform. Frá og með 140. löggjafarþingi 2011-2012 hafa Alþingistíðindi ekki komið út í prentaðri útgáfu og prentun Alþingistíðinda 137., 138. og 139. löggjafarþings 2009-2011 hefur verið frestað um óákveðinn tíma.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 84/2011 segir um 36. grein.

„Í greinina er jafnframt tekið upp sambærilegt ákvæði um öryggi og áreiðanleika birtra gagna sem er að finna í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.“

Meira var fjallað um öryggi og áreiðanleika í 3. mgr. 7. greinar laganna um Stjórnartíðindi sem svo hljóðar: „Ráðherra mælir í reglugerð nánar fyrir um rafræna



útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs, þar á meðal um gagnaöryggi, varðveislu gagna og persónuvernd.“

Í þingskaparlögunum segir aftur á móti aðeins „Forseti getur sett reglur um hvernig birtingunni skuli háttað.“

Reglugerð ráðherra um útgáfu Stjórnartíðinda er nr. 958/2005. Hvar eru reglur forseta Alþingis um útgáfu Alþingistíðinda?

Í umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands 17. nóvember 2004 um frumvarp til laga nr. 15/2005 (131. Löggjafarþing 2004-2005. Þskj. 191-191. mál.) er dregið í efa að ákvæði 7. gr. frumvarpsins standist lágmarkskröfur sem felast í 27. gr. stjórnarskrár þar sem ákvæðið hefur ekki að geyma neinar viðmiðanir fyrir ráðherrann að styðjast við um mat á öryggi og áreiðanleika upplýsinga.

Það vekur og athygli að ekki eru sambærileg ákvæði í þingskapalögum hvað varðar Alþingistíðindi og eftirfarandi ákvæði í lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað:

Við rafræna útgáfu skal tryggja öryggi og áreiðanleika birtra upplýsinga og að þær varðveitist á varanlegan hátt. Rafrænni útgáfu Lögbirtingablaðs skal hagað þannig, eftir því sem tæknilega er unnt, að komið sé í veg fyrir úrvinnslu og samtengingu persónuupplýsinga sem birtar eru. Við rafræna útgáfu skal útgáfudagur tilgreindur.

Haga skal útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs þannig að vél- og hugbúnaður sem flestra nýtist. Verði útgáfa Stjórnartíðinda eða Lögbirtingablaðs eingöngu rafræn skulu þeir sem þess óska geta keypt Stjórnartíðindi eða Lögbirtingablað í prentuðu formi í áskrift eða fengið einstök tölublöð send gegn greiðslu kostnaðar af prentun þeirra og sendingu.

Varanleikaákvæðum og öryggisákvæðum er því mjög ábótavant í þingskapalögum þegar kemur að rafrænni birtingu Alþingistíðinda sem þó er kveðið á um að megi jafna við prentaða útgáfu að gildi. Tillit til hins almenna borgara hvað varðar vél- og hugbúnað er ekkert í þingskapalögum.

Efast má um að hægt sé að fullnægja ákvæðum laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, þ.e. um varðveislu þeirra á varanlegan hátt, vegna eðlis rafrænnar útgáfu. Hvað átt er við er alveg óljóst, enda ólíklegt að fullnægjandi þekking á varanleika og varðveislu gagna og skjala búi að baki lagatextanum. Varanleg varðveisla á hverfulu formi er vart á færi dauðlegra manna.

### **Skjalasafn Alþingis, legibus absolutum – leyst undan lögum<sup>1</sup>**

Skjalasafn Öxarárþings er að mestu glatað og alveg sundrað. Jón Þorkelsson landsskjalavörður, síðar þjóðskjalavörður, gerði tilraun til að endurskapa hluta þess með því að öngla saman brotum þess í Þjóðskjalasafninu og má sjá umfjöllun hans

---

<sup>1</sup> Absolútismi er einveldi eða stjórn einvaldskonungs sem er leystur undan lögum þ.e. legibus absolutus.

um það og greinargerð um skjalasafnið í *Skrá um skjöl og bækur í Landsskjalasafninu í Reykjavík III*. Reykjavík 1910. Jón Þorkelsson var um skeið skrifstofustjóri Alþingis og var þetta honum e.t.v. hugleiknara þess vegna. Örlög þessa skjalasafns og alþingisbókanna eru lærdómsrík og styrkja gagnrýni undirritaðs á þann misbrest í varanleika og öryggi útgáfu Alþingistíðinda sem felst í því að hafa þau aðeins á rafrænu birtingarformi.

Kjarnaatriði við aðgengi og meðferð opinberra skjala er góð og fagleg skjalavarsla sem er ferlismiðuð þ.e. endurspeglar þá starfsemi sem um er að ræða, tekur mið af henni, styður við hana og varpar ljósi á hana. Tryggt aðgengi að frumritum skjala er mikilvægt réttindamál borgaranna en einnig mikilsvert hagsmunamál stjórn-sýslunnar. Gögn á rafrænu formi eru aldrei frumrit skjala í birtingarmynd sinni. Gildi þeirra verður ávallt háð aukavottun eða staðfestingu með einhverjum hætti. Rafræn vottun er tæknilega óframkvæmanleg nema til skamms tíma og er háð þriðja aðila. Svokallaðar rafrænar undirskriftir eru kóðar sem í reynd endast ekki til að tryggja varanlegt gildi gagna. Langtímavarsla slíkrar vottunar er óframkvæmanleg, rafræn auðkenning er því ónothæf nema til bráðabirgða í opinberri stjórn-sýslu.

Alþingistíðindi eru í reynd útgáfa á hluta af skjalasafni Alþingis. Öruggur og aðgengilegur staður frumrita þeirra frumskjala er liggja að baki Alþingistíðindum verður enn mikilvægari við það að einskorða birtingu Alþingistíðinda við rafrænt form. Staða skjalasafns Alþingis er nú fremur óljós og óviss í landslögum. Við afnám laga um Þjóðskjalasafn Íslands nr. 66/1985 við gildistöku laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 hvarf skjalasafn Alþingis úr almennum lögum um skjalasöfn. Í lögnum sem voru afnumin var kveðið á um að eldri hluta skjalasafns Alþingis ætti að varðveita í Þjóðskjalasafni Íslands. Hafði Alþingi ekki fylgt lögnum og um langt skeið látið hjá líða að afhenda skjöl sín Þjóðskjalasafni í samræmi við þau. Vonandi er skjalasafn Alþingis enn til í heilu lagi og óskert og skýring þessa ekki að skjölin hafi glatast. Hvort skjöl hafi verið grisjuð úr skjalasafni Alþingis liggur ekki fyrir opinberlega og ekki liggur heldur fyrir opinberlega hvort heimilt er að grisja skjöl í skjalasafni Alþingis og hver er bær til að taka slíkar ákvarðanir og á hvaða grundvelli. Full ástæða væri til að kalla eftir opinberlega útgefinni skýrslu um þetta.

Þjóðskjalasafn Íslands fékk þá ágjöf, sem var niðurlægjandi, að ákvæði um afhendingu skjala Alþingis til þess voru úr gildi numin. Mun það hafa verið að tilhlutan skrifstofu Alþingis sbr. bréf aðstoðarskrifstofustjóra Alþingis 3. mars 2014 til Allsherjar- og menntamálanefndar, vegna frumvarps til laga nr. 77/2014, erindi nr. Þ 143/1178. Þar er m.a. minnt á að skjalasafn Alþingis og umboðsmanns Alþingis falli ekki undir upplýsingalög, en um leið tekið fram: „Af hálfu skrifstofu Alþingis hefur verið brugðist vel við beiðnum um aðgang að gögnum safnsins og sérstaða safnsins því ekki skapað nein óþægindi fyrir almenning.“

Þar sem lög um opinber skjalasöfn kveða á um upplýsingarétt til safnkosts þeirra hefði Alþingi verið í lófa lagið að koma með tillögur um sérákvæði í þeim lögum um skjalasafn sitt frekar en að standa fyrir því að leggja niður vörsluhlutverk





Þjóðskjalasafnsins gagnvart skjölum Alþingis. Dómstólar afhenda enn skjöl sín til Þjóðskjalasafns skv. lögum þrátt fyrir sérstöðu sína í upplýsingarétti og stjórnskipan lýðveldisins. Áhyggjusamleg voru ummæli bréfs skrifstofu Alþingis 3. mars 2014 um svokallaða rafræna skjalavörslu, þau orð báru ekki vott um nægilega þekkingu og yfirsýn t.d. að tiltaka ríkisskjalasafn Danmerkur, með sérstaka rafræna geymsluaðferð sína, sem brautryðjanda á Norðurlöndum við varðveislu á rafrænum gögnum. Sú aðferð byggist á vistun gagna á geisladiska. Stundleg tæknileg áritunarform eru óhentug til öruggrar langtímavörslu, það er margsannað.

Um þá meinbugi sem skrifstofa Alþingis sá á því að nýta Þjóðskjalasafnið til langtímavörslu skjala Alþingis segir í athugasemdum undirritaðs f.h. Félags héraðsskjalavarða á Íslandi til Allsherjar- og menntamálanefndar 25. mars 2014, vegna frumvarps til laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, erindi nr. P 143/1310 :

Ráðuneytið tekur illa upp ábendingu héraðsskjalavarðar Kópavogs um að góður kostur væri að taka Þjóðskjalasafn Íslands undan ráðuneytinu og fella það undir Alþingi. Sú nýhugsun sem fælist í slíkri nýbreytni héraðs er ráðuneytinu framandleg, en frá því fyrsta alþjóðlega ráðstefna skjalavarða var haldin í Brüssel árið 1910 hefur þetta jafnaðarlega komið til tals víða um hinn vestræna heim. Ekki þarf djúpa þekkingu á fagritum í skjalfræðum og skjalarétti til að kynna sér þetta. Ástæðan er einfaldlega sú að líkt og Ríkisendurskoðun og Umboðsmaður Alþingis fer Þjóðskjalasafnið með eftirlitshlutverk gagnvart stjórnvöldum ríkisins. Einnig Mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Sé ráðherra æðsti maður skjalavörslu í landinu er það afar erfið staða að þessu leyti. Eðli málsins samkvæmt getur Þjóðskjalasafnið ekki haft eftirlit með Alþingi eða skipað því fyrir hvort eð er. Vörslu- og aðgengishlutverki þess má með lagni koma fyrir undir löggjafarvaldinu ásamt eftirlitshlutverkinu vegna sérstöðu stofnunarinnar. Réttur borgarans til skjala er auðvitað best tryggður undir valdi borgaranna, lýðræðislega kjörinni samkomu, fremur en undir embættiskerfi framkvæmdavalds sem ekki er lýðræðislegt, en stigveldisbundið. Ráðuneytið segir „Þá má benda á að ekki er vitað til að þessi háttur sé hafður á málum í neinu þeirra landa sem við berum okkur saman við“. Auka mætti víðsýnina að þessu leyti.

Í Danmörku er skjalasafn þingsins varðveitt til langframa hjá því skv. samfelldri hefð frá því á 19. öld. Í Svíþjóð er skjalasafn þingsins hins vegar varðveitt hjá ríkisskjalasafninu. Velta má fyrir sér hvað er skynsamlegt, fagfólk við rekstur skjalavörslustofnana er fámennt á Íslandi og umhendis að setja upp nýja ríkisstofnun, sérstakt skjalasafn Alþingis til þess að skipta Þjóðskjalasafninu í tvennt. Helsta mótbáran við hugmynd Félags héraðsskjalavarða að stofnun skjalaráðs var einmitt að ekki mætti stofna nýja ríkisstofnun.

Aðeins ákvæði 12. og 51. greinar þingskapalaga nr. 55/1991 fjalla nú sérstaklega um skjalasafn Alþingis, það heyrir undir forseta Alþingis eins og aðrar eigur Alþingis. Upplýsingar liggja ekki á lausu opinberlega birtar um rekstur þess skjalasafns, hvar það er eða hverjir framkvæma vörslu þess í umboði forseta. Eða hvort og hvernig aðgengi almennings að frumskjölum er tryggt í lestraraðstöðu. Reglur um þetta skjalasafn virðast ekki liggja á lausu í birtu formi. Má því velja fyrir sér hvort skjala-



safn Alþingis falli undir þá skilgreiningu að vera leyndarskjalasafn (geheimarkiv) í anda einvalda miðalda, háð geðþótta fárra manna í innsta hring. Aðgengi að slíkum skjalasöfnum fékkst með því að senda auðmjúka bænaskrá um það upp á von og óvon, því reglur voru ekki opinberar og yfirlit um skjalasafnið ekki opinbert. Slíkt skjalasafn er enn starfrækt í Róm af Páfanum, Archivum Secretum Apostolicum Vaticanum.

Hluti skjalasafns Alþingis er væntanlega enn í Þjóðskjalasafni Íslands. Undirritaður skráði það árið 2004 er hann starfaði sem skjalavörður í Þjóðskjalasafninu og gerði um það skýrslur. Miðað við bréf skrifstofu Alþingis 3. mars 2014 er aðgengi almennings að því háð geðþótta starfsmanna skrifstofu Alþingis.

Skömmtnun í útgáfuformi kemur ekki í stað aðgengis að frumritum. Það er óviðunandi að Alþingi lúti ekki sérstökum lögum um aðgengi að skjölum sínum fyrir almenning og hafi ekki aðgengilegar upplýsingar um þau. Þetta er staða sem er fjarstæðukennd, því Alþingi er skipað kjörnum fulltrúum almennings og stjórnskipan lýðveldisins er borgaraleg.

Rafræn birting Alþingistíðinda er í reynd einveldiskenndur háttur á birtingu réttarheimilda, því gögnunum er ekki sleppt út með slíkri birtingu, og þau því í reynd ekki útgefin. Er það mjög í anda þess að hafa skjalasafn Alþingis í áþekkri stöðu og leyndarskjalasafn.

Þingsályktunartillaga sú sem hér um ræðir á vafalaust að nokkru leyti rétt á sér t.d. í því að hafa birt form texta Alþingistíðinda meðfærilegt til rafrænnar meðhöndlunar í anda „open source“ hugmyndafræði þannig að hægt sé að koma textunum fyrir í tölvuformritum.

Hverfulleiki rafrænna gagna felur í sér sveigjanleika til vinnslu, sem um margt hefur í för með sér mikil þægindi fyrir þá sem hyggjast hagnýta sér gögnin. Þessi hverfulleiki bitnar að sama skapi á sönnunargildi gagnanna, en án þess sönnunargildis er tilgangslaust að vinna með þau. Sé nauðsynlegrar varúðar gætt verður að líta á rafrænt form sem viðbót við þau form sem fyrir hendi hafa verið áður. Það leysir þau ekki af hólmi.

### **Nokkur orð um umsagnarbeiðnir vegna þingsályktunartillögunnar**

Undirrituðum héraðsskjalaverði Kópavogs barst umsagnarbeiðni vegna þessarar þingsályktunartillögu í tölvuskeyti 8. febrúar sl. og hóf þegar vinnslu umsagnar. Þegar liðið var á skoðaði undirritaður lista yfir umsagnarbeiðnirnar og réð af listanum að honum hefði borist umsagnarbeiðni sem er þar númeruð 9416 og ætluð Félagi héraðsskjalavarða en undirritaður situr í stjórn félagsins og brá hart við 15. febrúar sl. og framsendi öllum stjórnarmönnum félagsins beiðnina. Hvergi á beiðninni kom fram að hún væri félaginu ætluð, eða að hún væri nr. 9416. Mjög eðlilegt er að málefni sem snýst um birtingu þingskjala berist opinberum skjalasöfnum



og Félagi héraðsskjalavarða. Mætti gjarnan gæta að verklagi í þessu efni til að forðast misskilning. Umsögnin er einvörðungu í nafni undirritaðs.

Á lista yfir umsagnarbeiðnir eru nokkur fyrirtæki er starfa á sviði hugbúnaðar fyrir tölvur. Hefði e.t.v. ekki allt eins verið eðlilegt að leita umsagnar Félags íslenskra bókagerðarmanna? Á sínum tíma þegar Skálholtsprentsmiðja og síðar aðrar prentsmiðjur landsins sáu um prentun Alþingisbókarinnar og seinna Alþingistíðinda var prentarinn ekki spurður álits um þá útgáfustarfsemi. Hversu mjög er ætlunin að hafa Alþingi í taumi hagsmunaaðila í svona efnum? Er form og tækni, ramminn, orðinn slíkt atriði að fólk með atvinnuhagsmuni af slíku eigi að hafa áhrif á þetta?

Í umsagnarbeiðnum frá Alþingi segir nú „Vakin er athygli á því að nefndastarf fastanefnda Alþingis er rafrænt. Óskað er eftir að umsagnir og erindi verði send á rafrænu formi.“ Þetta vekur upp alvarlegar spurningar um vinnubrögð Alþingis. Ætlar Alþingi að votta með einhverjum hætti eða ganga úr skugga um að umsögn sé raunverulega frá þeim sem ritaður er á hana á rafrænu formi? Undirritað eintak af umsögn hlýtur að verða að liggja fyrir einhvers staðar þannig að ljóst sé að afstaða Alþingis byggist á umsögn sem í raun og veru er frá þeim sem undirritar hana. Varla stenst það á nokkurn hátt að Alþingi votti fyrir sjálfu sér og öðrum, og byggi þannig á líkum, að umsagnir sem það fær í tölvupósti séu raunverulega frá þeim sendanda sem þar er skrifaður undir. Með þessu og öðru sem hér hefur verið bent á er engu líkara en að Alþingi stefni í átt að pappírslausri stjórnsýslu. Slíkt væri ógn við réttaröryggi og traust Alþingis.

Umsögn þessi er send nefndasviði Alþingis í rafrænu formi, en verður einnig send á vel áprentuðum endingargóðum pappír með undirritun.

Virðingarfyllst,

Hrafn Sveinbjarnarson  
héraðsskjalavörður