

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Nefndasviði Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. apríl 2021.

Umsögn um frumvarp til laga um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónusutgátt stjórnvalda, 625. mál, þskj. 1082, 151. löggjafarþing 2020-2021.

Það sem birtist í frumvarpi þessu varðar meðferð opinberra upplýsinga, en vegna vörsluhlutverks opinberra skjalasafna fara þau skv. lögum með eftirlit með skjalavörslu opinberra stjórnvalda í sínu umdæmi, Þjóðskjalasafn meðal ríkisstofnana á landsvísu og héraðsskjalasöfn á sveitarstjórnarstigi hvert í sínu umdæmi.

Verði misbrestur á skjalavörslu t.d. leki á upplýsingum s.s. persónuupplýsingum eða viðkvæmum persónuupplýsingum sem eru í skilaskyldum skjölum skv. lögum til opinbers skjalasafns felur það í sér áhættu fyrir hið opinbera skjalasafn. Leiki sem verður í meðförum stjórnvalda af gáleysi eða ásetningi kann að hafa í för með sér að opinbert skjalasafn verði síðar dregið að ósekju til ábyrgðar vegna hans. Opinber skjalasöfn eiga því mikið undir því að vel sé staðið að hverskonar meðferð og myndun opinberra skjala/gagna.

Stjórnlegur grundvöllur áformanna, forsaga og tilefni

Vísað er í greinargerð til ríkisstjórnarfundar í maí 2018 um þá stefnu að árið 2020 skuli stafræn þjónusta verða meginleið samskipta á milli hins opinbera, almennings og fyrirtækja.

Hvort þessi ákvörðun ríkisstjórnarinnar hefur fengið meðferð hjá Alþingi kemur ekki fram, ekki heldur hvort samráð hafi verið haft við ábyrgðarmenn samskipta í stjórnslunni um þessa stefnu t.d. um hvort hún teljist framkvæmanleg eða æskileg á grundvelli ábyrgðar þeirra, yfirsýnar og þekkingar og með tilliti til hagsmuna borgaranna. Ráðherrar eru bæði alþingismenn og æðstu menn stjórnslunnar. Hagsmunir almennings eru á sviði Alþingis og hagsmunir stjórnslu á sviði ríkisstjórnar. Þegar kemur að máli sem þessu er vafasamt að stjórnslan ráði málum til lykta án þess að verulega sé hugað að almannahagsmunum og þeirri löggjöf sem heldur böndum á stjórnslunni þannig að hún hagi ekki skjalavörslu sinni að eigin geðþótta og hentugleikum og fari ekki fram úr sér gagnvart almennum borgurum.

HS & PTM 14.4.2021

Vísað er til þingsályktunartillögu 22/150 frá 29. janúar 2020 um stofnun embættis tæknistjóra ríkisins. Hlutverk slíks embættis skv. þingsályktunartillögunni er þó mun afmarkaðra en þau áform sem fyrirhuguð eru og framkvæmd hafa verið. Þingsályktunartillagan gerir ekki ráð fyrir yfirtöku tæknistjóra ríkisins á skjölum og samskiptum stofnana og stjórnvalda við borgarana, hvorki að ábyrgð og framkvæmd miðað við lög um opinber skjalasöfn og upplýsingalög né vinnslu í skilningi persónuverndarlaga. Öðru máli virðist gegna í þeim áformum sem hér eru til umsagnar og við framkvæmd utan laga og reglna undir formerkjum verkefnisins Stafrænt Ísland og vefheitisins island.is.

Þess ber að geta að áformin eru ekki að öllu leyti ný af nálinni, skýrsla var gefin út af hálfu vinnuhóps forsætisráðuneytisins í október 2011, Tilhögun rafrænna samskipta opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila. Til hennar er þó ekki vitnað í tengslum við þessi áform. Í þeirri skýrslu er talið nauðsynlegt að ryðja burt lagalegum hindrunum fyrir slíkum áformum. Ekki er minnst á slíkt í áformunum sem hér eru til umsagnar. Hér verður minnt á lagaleg og stjórnskipunarleg atriði og mikilsverð borgaraleg réttindi sem hljóta að hindra þessi áform.

Skjalavörsluábyrgð forstöðumanna

Bréflæg samskipti stjórnvalda við borgara falla að öllu leyti undir skjalavörsluábyrgð laga um opinber skjalasöfn. Sú ábyrgð er ekki stofnanaleg (e. corporative) heldur persónuleg. Skjalavörsluábyrgðin skv. lögum hvílir á persónu forstöðumannsins meðan hann er forstöðumaður, ekki stofnuninni/stjórnvaldi, sveitarfélaginu eða ríkinu. Öll íhlutun í skjalavörsluábyrgð forstöðumanna er óheimil og hún er aðeins framseljanleg til opinbers skjalasafns við afhendingu skjalanna skv. lögum nr. 77/2014.

Forstöðumannsábyrgðin í lögum um opinbera skjalavörslu (22. gr. laga nr. 77/2014) er eitt mikilvægasta ákvæði íslenskra laga til að tryggja heilindi stjórnvalda hvers gagnvart öðru, gagnvart almenningi og gagnvart löggjafanum. Hún er það ákvæði laga sem kemur beinlínis í veg fyrir að opinber skjöl/gögn séu flutt út fyrir lögsögu Lýðveldisins Íslands og skiptir því miklu máli við að gæta fullveldisins. Óljós mörk og handhöfn skjalavörsluábyrgðar þyrlar ryki í augu utanaðkomenda um hvað stjórnvöld hafast að og torvelda opinberum skjalasöfnum eftirlit og viðtöku opinberra skjalasafna. Gagnsæi stjórnsýslunnar er verulega skert ef þessi ábyrgð er ekki virt. Brengluð vald- og ábyrgðarmörk eru orðin áberandi í íslenskri stjórnsýslu, ekki síst vegna fyrirhyggjuleysis við tölvuvæðingu og að opinber skjalavarsla er hunsuð til vansa.

Að ráska með opinber skjöl á milli stjórnvalda yfir valdmörk hvort heldur með ósjálfvirkum eða sjálfvirkum hætti, án upplýstrar og meðvitaðrar ákvörðunar forstöðumanns í samræmi við skyldur hans og stofnunar hans, felur í sér hættu á misnotkun og spillingu.

Forstöðumannsábyrgðin tryggir það að opinberar upplýsingar og skjöl sem safnast hjá opinberum stjórnvöldum vegna starfsemi þeirra verði ekki að leiksoppi fólks sem enga ábyrgð ber á þeim.

Framsal skjalavörsluábyrgðar hefur í för með sér framsal forstöðumannsábyrgðar og hnekkir því valdi sem fylgir þeirri ábyrgð. Einkafyrirtæki geta náð tangarhaldi á stjórnsýslunni við útvistun gagna og séu þau ekki innlend eða í eigu útlendinga er fullveldi Íslands beinlínis ógnað, öryggi borgara og stjórnsýslu. Einkaaðila eins og fyrirtæki er og auðvelt að taka yfir með fjármagni og handhöfn einkaaðila á opinberum skjölum felur því beinlínis í sér hættu á fullveldisafsali, fullveldið er nánast til sölu við þær aðstæður. EES samningurinn greiðir leið evrópskra ríkja til yfirtöku á opinberum skjölum á Íslandi sem útvistuð eru með þessum hætti hjá einkaaðilum innanlands. Vanhöld við forstöðumannsábyrgð skjalavörslu teljast orðin algeng í íslenskri stjórnsýslu og viðskipti með persónuupplýsingar og hýsingu þeirra teljast eðlileg samkvæmt persónuverndarlögum sem víða í stjórnsýslunni virðast rangtúlkuð sem æðri skjalavörslulögum.

Pósthólf eða gagnagátt?

Heiti þess sem frumvarpið nær til er „stafrænt pósthólf“. Hvorki er það skilgreint í texta laganna né greinargerðinni.

Í 4. greininni er svo fjallað um birtingu gagna í þessu pósthólfi, og af því sést að þetta er ekki pósthólf heldur stafræn gagnabirtingargátt á interneti, sem er bundin persónu með kennitölu. Áformin fela augljóslega í sér að birta fleira en bréf og boðskipti í þessari gátt.

Slíkar birtingargáttir hafa verið reknar af bönkum tengdar netbankaþjónustu, um tíma á vegum Íslandspósts og svo á vegum verkefnisins Stafrænt Ísland eða island.is.

Við rekstur netbankaþjónustu og rekstur á island.is hefur ekki verið gætt að upplýstu samþykki borgaranna sem í hlut eiga. Öryggismálastefna hefur ekki verið kynnt borgurunum og hvergi er að finna ábyrgðarmann þessara gátta. Vefurinn island.is er undir forystu „stafræns leiðtoga“ sem er nafngreindur og aðrir starfsmenn, en island.is starfar utan laga og reglugerða á vegum fjármálaráðherra.

Borgurum til nokkurrar undrunar hefur námsárangursyfirlit úr framhaldsskólum verið birt þeim á island.is, margir borgaranna vita reyndar ekki af því og heimildar þeirra hefur ekki verið leitað, mörgum þeirra væri sennilega misboðið að vita af þessum persónuupplýsingum úti á internetinu. Lausleg athugun bendir til þess að skólameistarar hafi verið óvitandi um gagnanám island.is á miðlægum gagnagrunnum sem geyma þessar upplýsingar. Þessar upplýsingar teljast vera á ábyrgð skólameistaranna skv. lögum um opinber skjalasöfn. Verkefni á vegum ríkisstjórnarinnar, island.is, hefur tekið þessi gögn til handargagns til birtingar einstaklingum. Ólöglegt aðgengi að skjölum er alvarlegt mál, stundum er það kallað að „hakka gögn“ þegar þau eru á rafrænu formi. Skólameistararnir hafa ekki framsalsheimild á ábyrgð sinni og mega ekki útvista skjölum skóla síns. Bæði kann því að vera um brot á ábyrgðarskyldu forstöðumanna á opinberri skjalavörslu stofnana sinna og brot af hálfu island.is með því að haldleggja upplýsingar sem er á ábyrgðarsviði forstöðumanna og birta þau einstaklingum. Þjóðskjalasafn Íslands á að hafa eftirlit með þessu. Það heyrir undir vald ráðherra sem er í ríkisstjórninni sem sögð er standa að verkefninu. Það kann að skapa því vanhæfi í málinu.

Persónuupplýsingar virðast þannig komnar í vinnslu hjá verkefninu island.is að því er virðist fyrir milligöngu einkaaðila sem rekur gagnagrunn með persónuupplýsingum úr opinberum stofnunum, sem ekki er heimilt að vista utan ábyrgðarsviðs forstöðumanns skv. ákvæði laga um forstöðumannsábyrgð opinberrar skjalavörslu.

Í 3. kafla greinargerð með frumvarpinu segir:

Frumvarpið gerir ráð fyrir vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal vinnslu ákveðinna viðkvæmra persónuupplýsinga, í þágu þeirra verkefna sem frumvarpið mælir fyrir um. Vinnsla upplýsinga í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi er óheimil. Áhersla verður lögð á að tryggja öryggi, áreiðanleika og varðveislu upplýsinga og er miðað við að heimildarákvæðunum verði beitt af varfærni og í samræmi við ákvæði viðeigandi laga og reglna, þar á meðal um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá verða gerðir vinnslusamningar við hlutaðeigandi stofnanir sem teljast birtingaraðilar og ábyrgðaraðilar gagnanna. Birtingaraðilar bera sjálfir ábyrgð á þeim gögnum sem gerð eru aðgengileg í pósthólfi viðtakanda. Þrátt fyrir nýtt birtingarform þá ber eigandi upprunalegu gagnanna áfram ábyrgð á vörslu og meðferð þeirra, eins og áður hefur verið. Mun vinnsla persónuupplýsinga hjá þeim birtingaraðilum fara fram í málefnalegum tilgangi og að uppfylltum skilyrðum þeirra laga. Pósthólfið mun hverju sinni uppfylla kröfur um fullnægjandi öryggisráðstafanir þannig að tryggt verði að ekki sé hægt að breyta eða eyða gögnum ólöglega sem birt hafa verið í pósthólfinu.

Lög um opinber skjalasöfn kveða á um forstöðumannsábyrgð á skjalavörslu. Hún helst þar til opinbert skjalasafn tekur við skjölum/gögnum þeim sem um ræðir og færir þá þangað. Birtingaraðili (6. gr. frv.) er skv. frumvarpinu ríki, sveitarfélag eða stofnun. Með þessu myndast alvarleg mótsögn í löggjöf. Þetta skapar öryggisleysi og felur í sér

óáreiðanleika. Skjalavarsla fer alfarið skv. lögum um opinber skjalasöfn nr. 77/2014 en á þau er ekki minnst í greinargerðinni frekar en að þau væru ekki til. Tilvist þeirra er gefin í skyn, en þögnin um þau er æpandi, því hér er um sniðgöngu á mikilvægum lögum að ræða.

Skjalavörsluábyrgð hvílir skv. 22. gr. laga nr. 77/2014 á forstöðumanni, ekki ríki, sveitarfélagi, eða stofnun. Kveðið er á um aðgengi að skjölum og gögnum í upplýsingalögum. Hvergi er heimild til vinnslusamninga, og sú heimild skapast ekki af persónuverndarlögum, því lög um opinber skjalasöfn veita enga heimild til þess og persónuverndarlög afnema ekki þessa ábyrgð þau lúta í lægra haldi fyrir lögum um opinber skjalasöfn. Framsal skjalavörsluábyrgðar forstöðumanna er ekki heimilt skv. íslenskum rétti.

Vísað er til þess að hliðsjón hafi verið höfð af framkvæmd á hinum Norðurlöndunum, þar er upplýsingaréttur að nokkru ólíkur því sem gerist hér á landi t.d. um forstöðumannsábyrgðina.

Aðgengi að skjölum og upplýsingum úr opinberum skjölum fer að upplýsingalögum á Íslandi sem tryggir borgurunum sinn rétt hvað það varðar. Í 8. grein frumvarpsins sem ber yfirskriftina „Meðferð persónuupplýsinga“ segir „Kröfum um aðgang að upplýsingum á grundvelli annarra laga eða samkvæmt dómi skal beint til viðkomandi birtingaraðila“. Ef til vill er með þessu vísað til upplýsingalaga þótt óskýrt sé.

Kostnaðarsöm viðbótarbirting opinberra upplýsinga um einstaklinga, jafnvel viðkvæmra persónuupplýsinga, á hverfulu rafrænu formi, sem verður fyrir stöðugum tilraunum hakkara til innbrota hlýtur að verða að vera háð upplýstu samþykki bæði borgarans sem á í hlut og forstöðumanns opinberrar stofnunar sem ber ábyrgð á skjölunum að ógleymdum opinberum skjalasöfnum sem eru endastöð allra opinberra skjala.

Að gera það gjaldskyldt (5. gr. frv.) fyrir borgarann að standa utan við þessa aukabirtingu opinberra skjala er íþyngjandi, því ekki er ætlunin að afnema upplýsingalög eða breyta þeim. Eðlilegra væri að gera gjaldskylda auka birtingarþjónustu, því kostnaðurinn sem af henni hlýst verður meiri en ella og enn meiri verði þess gætt að hafa öryggið í lagi. Sum gagnakerfi í opinbera geiranum eru t.d. reglulega tekin í gíslingu af óprúttum aðilum og eru býsna oft keyrð upp frá grunni.

Í 5. grein er talað um að standa undir „viðbótarkostnaði sem hlýst af umbreytingu og afhendingu gagnanna“ verði þau afhent á annan hátt. Augljóst er að höfundar frumvarpsins hafa misst af ákvæðum upplýsingalaga sem kveða á um rétt borgarans til skjala. Réttur sem á sér rætur í hugmyndum 18. aldar um borgaralegt frelsi, og voru fyrst

lögfestar í prentfrelsisstilskipuninni sænsku frá 1766 og ákvæðum laga frönsku byltingarmannanna um réttinn til skjala 1793. Slík skerðing á upplýsingarétti er viðurhlutamikið og alvarlegt mál.

Býsna mikið vald er fært einum ráðherra í 3. tl. 9.gr. frv. að geta sett í reglugerð skilyrði og takmarkanir fyrir afhendingu skjala/gagna á annan hátt en í rafrænu pósthólfi. Með þessu fer fjármálaráðherra með allsherjarvald yfir því hvernig stjórnvöld, að því er virðist bæði ríkis og sveitarfélaga haga sendingum bréfa og upplýsinga til borgaranna.

Hér verður einnig að beina sjónum að því að gögnum virðist á einhvern hátt þurfa að umbreyta (5. gr. frv.). Þarna er vísbending um að vegið sé að ákveðnu grundvallaratriði skjalamyndunar stjórnvalda sem miklu varðar bæði fyrir hagsmuni stjórnvalda og borgara. Að vísu hefur þegar verið farið í þá átt og verður því lýst hér.

Rafrænt skjal, sem ekki er skjal

Skilgreiningu laga um opinber skjalasöfn á skjölum skortir skerpu þegar kemur að eðli skjala. Skilgreiningin er bundin áritunarformi sem að nokkru kann að vera villandi. Samfélagslegt hlutverk skjala er hliðstætt við gjaldmiðla, skjölin eru valdmiðlar, gjörningar sem hafa áhrif og vægi. Megineðli opinberra skjala og vandaðrar umsýslu þeirra er áreiðanleiki, sönnun og heilindi. Sé hægt að efast um þetta vegna óstöðugleika við vörslu, umsýslu og áritunarform glata þau gildi sínu og vægi. Sé óstöðugleikinn mikill getur orðið allsherjar upplausn og hrun á stjórnsýslu og umbylting í stjórnámálum með tilheyrandi röskun á almannareglu. Við þessu er eindregið varað.

Skjal er bundið tíma og stað, þess vegna eru skjöl dagsett og staðsett og þau eru útgefin þannig að form þeirra og umgjörð sé föst, bæði hvað útlit og áritunarform snertir. Skilningur á þessu virðist almennt orðinn ærið dauður. Skal hér tekið dæmi af skjali sem eitt sinn var almennt gefið út á föstu formi en hefur gufað upp í einhverskonar ábyrgðarlausu tækniæði. Launaseðillinn var sem skjal mikilvæg sönnun launagreiðslu og sundurliðað yfirlit um hana, nokkurskonar kvittun. Almenningi var talin trú um að þessi seðill yrði áfram gefinn út sem skjal, en á rafrænu formi. Í ljós hefur komið að í stað þess að gefa út skjal er orðið um að ræða birtingu á sniðmáti (e. template) í netbanka sem er tengt miðlægum gagnagrunni hjá Reiknistofu bankanna. Með handhöfn bankanna á launaupplýsingum einstaklinga, sem þriðji aðili á ekki að fá, er sannarlega ekki farið eftir eðlilegum upplýsingarétti. Auk þess er eiginlegur launaseðill ekki lengur til þar sem þessi háttur er á hafður. Þar sem launamaður fær hann ekki í hendur á föstu formi er ljóst að handhafi gagnagrunnsins og ábyrgðarmaður hefur öll ráð hans í hendi sér um þær upplýsingar sem um ræðir, þær eru skammtaðar vélrænt við aðgengisbeiðni í hvert skipti

sem launamaður kallar þær fram í sniðmátið. Útprintun fer ekki fram. Að 10 árum liðnum hverfur kostur launamannsins á því að nálgast þetta launaseðilslíki í netbankanum. Þetta var kallað þjónusta, sparnaður og ýmsum fögrum nöfnum þegar upp á þessu var tekið. Staðreyndin er sú að um er að ræða stórfelldan þjónustubrest og yfirgang við borgarana, og sennilega ef heiðarlega er reiknað, ekki minni kostnað a.m.k. miðað við vesaldarlega útkomuna. Við þetta var ekki einu sinni borið við að hafa launaseðilinn útgefinn sjálfstæðan á afmörkuðu tölvuformi t.d. í pdf formi. Heimilisfangi launagreiðanda er breytt eftir atvikum á sniðmátinu þannig að launaseðill með upplýsingum fyrir breytinguna birtist í netbankanum með nýju heimilisfangi. Slíkur launaseðill er að sjálfsögðu ekki gilt skjal þar sem í honum er tímaskekkja.

Ætli stjórnvöld að taka upp miðlæga gagnagrunna sem birta borgurunum gögn sem eru „lifandi“ í kerfum þ.e. á hverfulu formi, í stað þess að fullbúa skjöl og afhenda borgurunum þau þannig, stefnir í stjórnsýsluhætti sem eru stórhættulegir. Gagnsæi og áreiðanleika er komið fyrir kattarnef til þess að flýta fyrir birtingu. Fagurgali um þjónustu og skilvirkni er næsta kaldhæðnislegur þegar nánar er að gáð, borgarinn er sviptur gildum, fullbúnum og varanlegum skjölum, það heitir þjónustubrestur.

Skilningsleysi og hirðuleysi stjórnvalda um opinbera skjalavörslu og skjalagerð virðist landlægt og djúpstætt og sést það t.d. af þessu frumvarpi. Minna má á misbresti við skjalamyndun stjórnvalda sem rannsóknarnefnd Alþingis um hrun bankanna gagnrýndi. Eftir það er varla fallið til vinsælda gagnvart almenningi að stunda gagnagerð undir yfirskyni skjalagerðar. Hvorki er virðingarauki að því fyrir stjórnvöld né Alþingi.

Öryggismál

Athygli vekur að ekki er ákvæði í frumvarpinu um öryggismál og hver ber ábyrgð á þeim, tæpt er á því að þau skuli vera í lagi í greinargerð, en ekkert tryggir það í texta laganna. Aðeins er kveðið á um ábyrgð ráðherra á að „starfrækt sé stafrænt pósthólf“ í 2. gr.

Ráðherrann virðist skv. þessu jafnvel ekki eiga að reka þessa starfsemi sjálfur á sína ábyrgð. Ekki er nánar kveðið á um það hver eigi að reka hana og hvernig. Það vekur spurningar um hvort ætlunin sé að útvista þessu að einhverju leyti t.d. með því að hýsa þetta í svokölluðu skýi. Í inngangi að umsagnarferli í samráðsgátt island.is um tæknistefnu island.is árið 2019 segir „Stafrænt Ísland ætlar að þróa allar lausnir sínar á frjálsan og opin hátt og mun tileinka sér skýjahýsingu.“

Þetta vekur áleitnar spurningar um hýsingu pósthólfanna, en einnig hýsingu island.is. Ber að skilja þetta sem svo að ætlunin sé að nota aðkeypta skýjaþjónustu undir opinber gögn? Jafnvel einkamál borgaranna í opinberu pósthólfunum?

Ský (enska: Cloud) er orð sem notað er í auglýsingaskyni við markaðssetningu tiltekinnar þjónustu og mun fyrst hafa verið notað sem slíkt af fyrirtækinu Amazon árið 2006. Það er reyndar óviðeigandi að nota orð sem er markaðssetningargælunafn eins og ský í opinberu samhengi. Um er að ræða fjarhýsingu eða opna fjarvistun gagna. Við hýsingu skjala utan opinberrar stofnunar og á ábyrgð annars en þess sem fer með ábyrgð á skjalavörslu að lögum er um framsal á skjalavörsluábyrgð að ræða. Ekki er framsalsheimild á henni í lögum nema til opinbers skjalasafns. Slík ráðstöfun kann að fela í sér afsal á möguleikum til þess að axla lögbundna ábyrgð forstöðumanns í þessu tilliti. Slíkt kann að hafa eftirmál í för með sér og örugglega komi eitthvað upp á. Starfsmaður forstöðumannsins getur sinnt vörslunni í umboði yfirmanns síns, en framsal út fyrir stofnunina er ekki heimilað. Þegar rafræn gögn eru komin í hendur hýsingarfyrirtækis á það í reynd allskostar við viðskiptavininn hvað varðar hverskonar ráðstöfun þeirra. Sjálfstæði stjórnvaldsins er þá í uppnámi því raunverulegt forræði gagnanna er á annarri hendi.

Ábyrgðarákvæði íslenskra laga um skjalasöfn stjórnvalda eru í 22. grein laga nr. 77/2014. Í þeim felst að sá sem ber ábyrgð á skjalavörslu afhendingarskyldra stjórnvalda og stofnana þ.e. hlutaðeigandi forstöðumaður skuli tryggja skjöl fyrir ólöglegri eyðileggingu, breytingu og óleyfilegum aðgangi. Þannig er skýrt að forstöðumaður ber skjalavörsluábyrgð skv. lögum. Á þeim grundvelli er ætlast til þess af hálfu opinberra skjalasafna að skjalasöfnum í stjórnsýslu og stofnunum sé haldið í sundur í samræmi við þá ábyrgð og því fylgir að vald forstöðumanna yfir skjalahaldi því er þeir eru ábyrgir fyrir sé óskorað á grundvelli 22. greinar laga nr. 77/2014. Skjöl ólíkra skjalamyndara eiga ekki að blandast saman yfir valdmörk eftir geðþótta starfsmanna eða vegna hentugleika í skrifstofurekstri. Innan opinberra skjalasafna gilda þessi mörk áfram og samkeyrsla er þar óheimil í samræmi við siðaskrá (codex ethicus) skjalavarða.

Skýjaþjónusta sem felur í sér hýsingu rafrænna gagna á erlendri grundu er talin óhugsandi hjá sænskum stjórnvöldum. Í upplýsingariti frá Almannavörnum sænska ríkisins (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), Vägledning-informationssäkerhet i upphandling. Informationssäkerhet i upphandling av system, outsourcing och molntjänster, (Leiðarvísir-upplýsingaöryggi í innkaupum. Upplýsingaöryggi í innkaupum á kerfum, útivistun og skýþjónustu) útgefna í apríl 2013, má glöggva sig á sænsku kröfunum.

Slík vistun eða hýsing gagna er einnig útilokuð hjá norskum stjórnvöldum skv. yfirlýsingu ríkisskjalavarðar Noregs 29. september 2014 (Riksarkivaren seier nei til skyarkivering i utlandet). Ríkisskjalasafn Noregs hefur og sent frá sér hugleiðinguna

Skjalalögin og skýjaþjónusta – öryggi eða hindrun? (Arkivloven og skytjenester – sikring eller hindring?).

Parna koma til öryggishagsmunir sem varða grundvallarsjálfstæði þeirra opinberu stofnana og sveitarfélaga sem í hlut eiga, og hvað ríkið snertir fullveldis-/sjálfstæðismál. Lagaumhverfi er annað í öðrum löndum, lög um opinbera skjalavörslu, stjórnsýslu, opinberar upplýsingar og persónuvernd eru þar með ýmsum hætti og horfa þá öðruvísi við gagnvart erlendum stjórnvöldum en innlendum.

Stjórnvald í öðru landi sem þjónustukaupandi á erlendri grundu fær aðeins almenna neytendavernd við þau kaup. Sama hlýtur að gilda um íslensk stjórnvöld og sænsk í þessu tilliti. Frá þessu sjónarhorni er lögbundin vörsluábyrgð og trúnaðarskyldur í uppnámi séu gögn íslenskra opinberra stofnana í vörslu fyrirtækja á erlendri grundu. Að öllu þessu sögðu skal tekið fram að ekkert hefur komið fram um hýsingu hinna áformuðu pósthólfa. Það er í sjálfu sér undarlegt.

Mun stafræni leiðtogi verkefnisins Stafrænt Ísland verða dreginn til ábyrgðar þegar leki verður í pósthólfakerfi ríkisins? Hér er sagt þegar, því það er aðeins spurning um tíma hvenær hakkarar láta til sín taka. Island.is verður á augabragði eftirsótt skotmark hakkara þegar fréttist af þessari framúrstefnulegu stjórnsýslu Íslands.

Það er tæpast verjandi að hafa skjöl íslensks almennings að leiksoppi tölvuglópa. Eða hver mun axla ábyrgðina á því? En það er ekki aðalatriði, því þeir sem fyrir því verða eru varnarlausir borgarar landsins sem eiga rétt á öruggri meðferð opinberra skjala.

Í lok umsagnar stjórnar Verkfræðingafélags Íslands 6. desember 2019 um tæknistefnu island.is segir „Varðandi öryggismál og lífsferil þjónustu teljum við mikilvægt að virkt eftirlit sé með öryggisgöllum allra undirliggjandi þátta hvernar einingar, skýr mörk ábyrgðar séu skilgreind og viðbrögð við því þegar öryggisatvik koma upp.“

Þetta eru skynsamleg orð svo langt sem þau ná og um leið skal bent á að þetta er ekki án kostnaðar. Ekki er neitt í texta lagafrumvarpsins um það að tryggja ábyrgð og öryggi.

Ekki væri nóg að hafa einstaklingsbundinn aðgangskóða (t.d. íslykil) til að tryggja öryggi gagna. Gögnin þyrfti að brennimerkja þannig að rekja mætti leka og frávik með nokkurskonar rafrænu fingrafari/innsigli sem myndaðist við tiltekið aðgengisatvik. Ekki virðast nein merki í þessum áformum um slíkt, enda ryki kostnaður fljótt upp ef öryggiskröfur væru einhverjar. Hér virðist miðað að því að koma þessu á, án tilhlýðilegs tillits til öryggismála og þar með kostnaðar.

Skyldur stjórnvalda

Pungar skyldur eru lagðar á stjórnvöld í 6. grein um skyldu til að birta gögn í stafrænu pósthólfi. Þau gögn eru ekki tilgreind í lögnum, í 4. grein segir að birta skuli hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, sem verða til við meðferð máls hjá stjórnvöldum, svo sem tilkynningar, ákvarðarnir, úrskurði, ákvaðir og aðrar yfirlýsingar. Er átt við öll gögn sem borgarinn á rétt á skv. upplýsingalögum? Þetta er svo illa skilgreint að erfitt verður fyrir stjórnvöld að lúta því. Ljóst er að um töluverðan óvissan kostnað er að ræða.

Hversu lengi stendur sú skylda að hafa birt gögn aðgengileg borgurunum í stafræna pósthólfinu? Verður þeim eytt við andlát borgarans? Væri ekki eðlilegt að þetta væri skýrt í lögnum?

Tvö undarleg orð

Hvað er „ríkisaðili“? Að réttum skilningi orðsins miðað við hefðir er þetta einhver sem stendur að ríki, á aðild að því sbr. málsaðili? Þetta mætti fjarlægja og setja eitthvað skiljanlegra í staðinn í frumvarpið.

Birtingaraðilar er orð sem er fundið upp í þessu frumvarpi. Þeir sem nota þetta „pósthólf“ til birtingar eru væntanlega notendur pósthjónustunnar, einhverskonar sendendur.

Réttaráhrif (7. gr.)

Ákvæðinu er ætlað að mæla fyrir um að gögn til einstaklinga og lögpersóna send stafrænt um „pósthólf í miðlægri þjónustugátt“ haldi „sömu réttaráhrifum“ og gögnin hefðu send með bréfpósti á lögheimili eða skráð aðsetur. Stjórnvöld senda nú þegar gögn til einstaklinga og lögaðila með stafrænum hætti t.d. í tölvupósti og þarfnast ekki til þess heimildar. Réttaráhrif slíkra gagna eru hin sömu og þegar einstaklingar og lögpersónur senda slík gögn, þau þarfnast t.d. aukavottunar þegar þau eru lögð fram sem sönnun eða vottorð.

Vegna réttaráhrifaákvæðisins (7 gr.) benda Samtök fjármálafyrirtækja í umsögn sinni á að í ýmsum sérlögum sé áskilið við birtingu margs konar tilkynninga og upplýsinga að þær séu á pappír eða öðrum varanlegum miðli, og þá í því augnamiði að gera viðtakanda kleift að geyma upplýsingar sem beint sé til hans persónulega þannig að þær verði aðgengilegar til samanburðar síðar og eins lengi og þörf er á miðað við tilganginn, og hægt að afrita þær óbreyttar þar sem þær eru varðveittar.

Í þessu er kjarni málsins fólgin, en að vísu óska Samtök fjármálafyrirtækja eftir viðbót sem lætur gögnin í pósthólfinu jafngilda birtingu á pappír eða varanlegum miðli.

Sannleikurinn er sá, hvort sem þetta ratar í lögin eða ekki, að pappír er varanlegri en rafrænt form.

Þess verður og að gæta að samruni ríkisvalds og fjármálafyrirtækja í gagnagátt kennda við pósthólf þar sem birt gögn (en óskoðuð) eiga að hafa jafngildi einhverskonar lögbirtingar og ígildi stefnu er ekki alveg hugnanleg staða í ljósi sögunnar, þær stjórnmalastefnur sem annars vegar tíðka sambræðslu fyrirtækja og félagasamtaka við ríkið og hins vegar verkalýðshreyfingar, félagasamtaka og ríkis hafa sjaldnast verið taldar vinsamlegar lýðfrjálsu þjóðskipulagi.

Það sem stjórnvöld myndu senda í þetta pósthólf teldist um leið hafa verið komið á framfæri við viðtakanda. Það fæli í sér ákveðnar skyldur borgaranna að opna þetta pósthólf sem krefðist þess að borgararnir hefðu tryggt aðgengi að búnaði til þess, búnaði sem uppfyllti viðhlítandi öryggiskröfur. Ákvörðun um slíkt væri íþyngjandi fyrir borgarana, jafnvel þótt slíkt aðgengi væri tryggt með aðgengi að öruggum tæknibúnaði (t.d. með opinberum hópkaupum á tækjabúnaði og öryggisþjónustu), því þetta legði skyldur á herðar borgurunum um notkun á þessu pósthólfi sem hefði í för með sér fyrirhöfn. Eðlilegt er að spurt sé hver hin borgaralega skylda á að verða um tíðni þess að opna þetta pósthólf. Þessi þjónusta kynni því að vera meiri áþjón en þjónusta. Þetta á vísit að koma í ljós í reglugerð ráðherra, ef Alþingi samþykkir það.

Óvinnandi vegur er að gæða rafræn gögn sama sönnunargildi (réttaráhrifum) til langframa og skjöl á hefðbundnum varanlegum áritunarmiðlum vegna þess að tæknilegar forsendur eru aðrar og formið hverfult. Stafræn gögn eru óhentugri, háð hátimbraðri tækni, jafnt vélbúnaði sem hugbúnaði, og mun dýrari til langtímavarðveislu en skjöl á pappír. Jafnframt verður að horfa til þess að stafrænt form heldur upplýsingum, en ekki skjölum í fræðilegri merkingu og raunmerkingu orðsins skjal sem felur í sér sönnun.

Til þess að stafræn gögn hafi gildi sem sönnun eða vottorð á borð við undirritað pappírsskjal þarf aukþjónustu í formi vottunar sem ávalt er tímabundin, kóða sem rennur út eins og krítarkort (stundum ranglega kallað rafræn undirskrift í markaðssetningarskyni). Jafnt fyrir borgarann sem opinber skjalasöfn er útgáfa og varsla gagna á rafrænu formi í stað formlegra pappírsskjala ófullnægjandi gagnvart eðlilegum kröfum um varanleika, áreiðanleika og staðfestu opinberra gjörninga. Rafræn gögn fullnægja ekki kröfum um milliliðalaus sönnunarfærslu eins og skriflegur gjörningur ritaður á pappír undirritaður af lögráða einstaklingi.

Stjórnvöld verða að gæta að því að skilgreining á orðinu skjal sem er áritunarformsbundin í lögum um opinber skjalasöfn til að tryggja varðveislu felur ekki í sér þá raunmerkingu orðsins að það hafi sönnunargildi, en framkvæmd stjórnvalda verður að haga í samræmi við veruleikann. Ella er hætt við að stjórnvöld hverfi inn í eigin sýndarveruleika.

Borgarinn hlýtur að eiga skýlausan rétt á því að stjórnvöld veiti honum fullbúin varanleg skjöl er varða hagsmuni hans, réttindi og skyldur. Stafrænar sendingar gagna (afritum skjala) sem bundin eru trúnaði t.d. þau er varða einkamálefni sem eru persónuvernduð að lögum ættu að sjálfsgöðu ekki að tíðkast af hálfu stjórnvalda, þar sem slíkt felur í sér áhættu, öryggi gagna er með því teflt í tvísýnu og þar með öryggi borgara sem í hlut eiga og öryggi stjórnslunnar.

Mat á áhrifum, 6. kafli greinargerðarinnar.

Það er fróðlegt að lesa þennan kafla þar sem kemur fram allt að því níðangurslegur fjandskapur í garð hefðbundinnar pósthjónustu. Gert er lítið úr öryggi hennar og stafrænu pósthólfin hafin upp til skýjanna – án þess að þau séu til og öryggismat á island.is sem starfar ekki skv. neinum lögum, virðist ekki liggja fyrir a.m.k. ekki til þess vísað. Ekkert ákvæði lagafrumvarpsins kveður á um neinar öryggisráðstafanir í kringum hin stafrænu gögn. Pósthög kveða þó á um einhverja ábyrgð. Gripin er tala um útgjöld ríkisins til burðargjalda sem talin er sparast með opinberu pósthólfunum – rekstur þeirra virðist vera kostnaðarlaus.

Alþjónusta póstsins hefur átt undir högg að sækja á undanförunum árum vegna minnkandi bréfaþósts og nauðsynlegt hefur þótt að greiða mikla meðgjöf með Íslandspósti af opinberu fé til að halda alþjónustunni uppi. Henni verður áfram að halda uppi. Sparnaður burðargjalda til pósthjónustu verður ekki talinn pósthólfagáttinni til tekna. Það sem menn telja sparast þannig verður óhjákvæmilega greitt úr ríkissjóði áfram til að halda uppi alþjónustu. Í því ljósi sparast ekki neitt þrátt fyrir fullyrðingar um annað í þessum áformum.

Minni pappírshotkun er nefnd, húsnaðissparnaður þess vegna og minna magn í úrgangshjónustu. Þetta eru haldlausar fullyrðingar studdar engum útreikningum eða athugunum. Allur ávinningur sem talinn er upp er í lausu lofti. Þetta er þó snöggt um þokkalegri sölukafli heldur en í upphafsáformunum að þessu frumvarpi sem birtust á samráðsgátt stjórnvalda:

Þegar póstur berst inn um pósthögur í dag er hætt við að þriðji aðili opni umslagið og lesi innihald þess. Með því að senda gögn í stafrænt pósthólf í þjónustugáttinni verður reynt að sporna við því að aðrir en viðtakandi geti lesið gögn sem send eru, með því að nauðsynlegt sé að auðkenna sig með rafrænum skilríkjum og verður pósthólfið því aðgangsstýrt. Er það afar mikilvægt, sérstaklega

þegarum er að ræða viðkvæm gögn. Slíkt mun verða til hagsbóta fyrir flesta en ekki síst þá sem hafa áður þurft að lifa með því að póstur þeirra sem berst inn um bréfalúgu sé lesinn án samþykkis [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2785](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2785)

Ekki kom fram hvort þessar skáldlegu ályktanir um óöryggi pósthólfa á einkaheimilum stæðu á einhverjum raunverulegum grunni, en öruggur stafrænn faðmur hins opinbera var talinn hentugri fyrir þá sem höfðu orðið fyrir því hegningarlaga broti að póstur þeirra væri lesinn án þeirra samþykkis. En fagurt er að lesa að „reynt verður að sporna við því“ í stafrænu sælunni, þótt lagaákvæði vanti alveg í frumvarpið þess efnis.

Þar var einnig merkilegur fróðleikur um umhverfismál, sjálfbærni og kolefnisfótspor og var í athugasemdum við áformin bent á eftirfarandi af því tilefni:

Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun eru einnig röksemdir sem krefjast hreinskiptnari meðferðar en fram koma í mati á áhrifum lagasetningar sem fylgja áformunum, einnig vantar tilvísanir til marktækra rannsókna og skýrslna. Mengun af tölvutækni er meiriháttar umhverfisvandamál. Í tölvum er t.d. kvikasilfur, blý, kadmíum, pólýbrómeruð eldtefjandi efni, baríum og lithíum. Iðnaðarskógar í Svíþjóð notaðir til pappírframleiðslu eru ekki regnskógar, í pappír binst kolefni sem varðveitist vel í skjalasöfnum. Geymslur undir pappírsskjöl eru ódýrar í rekstri og umhverfisvænar. Húsnæði undir tölvuver er aftur á móti fokdýrt og orkufrekt. Fullyrt er að óbeinn kostnaður samfélagsins sé gríðarlega hár „vegna núverandi fyrirkomulags“. Er þar tiltekin dagleg umsýsla við bókhald og búinn til óbeinn heildarsparnaður um 1 milljarð. Tjón af því er að störf tapast og greiða þarf atvinnuleysisbætur í staðinn og kostnaður eykst í heilbrigðiskerfinu.

Sá óbeini kostnaður samfélagsins sem verður til langs tíma vegna fyrirhyggjulausrar stafrænuvæðingar gagnvart tryggri langtíma vörslu er ekki reiknaður. Tjón sem þegar hefur orðið með glötuðum gögnum Skýrr hefur t.d. aldrei fengið neina skýrslu eða umfjöllun eða efnahagsmat. Sú þögn er æpandi og segir allt um áreiðanleika og varðveislu stafrænna gagna. Glötun handrita Árna Magnússonar 1728 í brunanum í Kaupmannahöfn er enn í minnum höfð. Sá sem kveikti í er nafnlaus. Tryggja verður þeim sem standa fyrir þeirri markaðssetningu stafrænnar tækni sem nú kemur í veg fyrir langtíma varðveislu skjala á pappír herostratíska frægð með því að setja nöfn þeirra á pappírblað. Þeim verður þá reist verðugt minnismerki úr pappír sem brennuvörgum íslenskrar sögu.

Stafræn tækni, vélbúnaður og hugbúnaður, hýsing, öryggisbúnaður í kringum þetta og vinna er ekki ókeypis. Langtímaskuldbinding við hýsingu og rekstur á einkapósthólfum hefur ekki verið reiknuð, aðeins tíunduð 130 klst. tæknivinna hjá hverri stofnun við að tengjast póstkerfinu. Málflutningur sá sem fylgir í mati á áhrifum lagasetningar um sparnað fyrir ríkissjóð er fátallegur og engan veginn boðlegur í ljósi þess að hann er fram settur í nafni fjármála- og efnahagsráðuneytisins þar sem búast mætti við alvarlegum útreikningum fremur en skrumskælingum og áróðri.

[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2785&uid=de951f74-bc09-eb11-9b9a-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2785&uid=de951f74-bc09-eb11-9b9a-005056bcce7e)

Gæta verður að því að þegar beitt er jafn fjarstæðukenndum rökum og gert var í upphafi við áform frumvarpsins og raunar enn, blasir við að það er sáralítið annað en tjón út úr þessu að hafa, nema e.t.v. fyrir þá sem hafa hagsmuni af að reka opinberu pósthólfin.

Munur á hinu opinbera og einkaaðilum

Ákveðið skilnings- og þekkingarleysi á borgaralegum stjórnháttum í lýðfrjálsu ríki og grundvallaratriðum opinberrar skjala- og gagnavörslu birtist í þessu frumvarpi. Eðlismunur er á opinberri þjónustu og þjónustu einkaaðila. Skjöl og gögn hins opinbera eru eign stjórnvalds og þar með sveitarfélags eða ríkis. Þeim er aflað á forsendum skyldustarfa hins opinbera. Í borgaralegu, lýðfrjálsu lýðræðisríki skapast vald einvörðungu af skyldu, það er siðferðis- og réttargrundvöllur slíks ríkis. Þessi skjöl og gögn eru að nokkru leyti almenns eðlis og því opinber öllum sem áhuga hafa á, að nokkru leyti varða þau einkahagsmuni og aðeins aðgengileg hlutaðeigandi einstaklingum/lögaðilum og þeim stofnunum sem fara með málsmeðferð og skjöl er að því snýr. Meðferð þessara skjala verður að fara nákvæmlega að lögum og reglum vegna hins mikla opinbera valds og ábyrgðar ríkis og sveitarfélaga, valdmörk og sanngirni verður aðeins tryggt með því. Yfirráð og meðferð stjórnvalda á eigin skjölum eru háð þeim skyldum sem felast í lögum um opinbera skjalavörslu og um aðgengi er farið að upplýsingalögum og síðar lögum um opinbera skjalavörslu.

Hvorki íslenska ríkið né íslensk sveitarfélög teljast vera stofnanir með einn forstöðumann með alræðisvald, þau eru með borgaralega dreifða stjórnsýslu. Sé ekki gætt að valdmörkum verður óljóst um ábyrgð. Óskýrleiki um völd og ábyrgð gefur færi á því að málum sé hagrætt (manípúleruð) á óeðlilegan hátt af óviðkomandi mönnum. Með því verður stjórnsýslan óljós gagnvart borgurunum og fulltrúum þeirra sem fara með stjórnmalavaldið.

Sjálfvirkt aðgengi borgara að skjölum er þá varða um miðlæga gátt er ekki í samræmi við ákvæði um aðgengi á grundvelli upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn. Beina ber erindi á réttan stað en ekki einn stað. Hugmyndin um sjálfvirkar afgreiðslur undir miðlægum formerkjum felur í sér tæknilega yfirtöku á skjalavörsluábyrgð forstöðumanna og samkeyrslu gagna er varða einstaka borgara yfir ábyrgðar- og valdmörk og jafnvel mörk ríkis og sveitarfélaga.

Miðlæg gagnatækni, nú gagnagrunnar, hafa frá lokum Seinni heimsstyrjaldarinnar, a.m.k. vestan jánrtjaldsins, verið illa þokkaðir og það að gefnu tilefni. Tölvunefnd var sérstaklega stofnuð af þessum sökum með lögum nr. 63/1981 og heyrði undir dómsmálaráðuneytið, en Persónuvernd tók við hlutverki hennar árið 2001. Lögsaga

persónuverndar er nú með nýjum persónuverndarlögum að nokkru á vegum Evrópusambandsins og snúast þau lög um frjálst flæði persónuupplýsinga á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Söguleg reynsla liggur til þess að samkeyrsla á gögnum stjórnvalda um einstaklinga er talin óhæfa – jafnvel þótt hún sé kynnt sem skilvirk þjónusta.

Stjórnsýsla lýðveldis og sveitarfélaga innan þess verður ekki rekin á sama hátt og afgreiðslukerfi í stórfyrirtæki undir slagorðum eins og „Öll opinber þjónusta á einum stað.“ Stórfyrirtæki lýtur einum forstjóra og stigveldið miðast við það. Opinber stjórnsýsla er margbrotnari en svo, hefur ýmsa ólíka snertifleti við almenna borgara og þarf að lúta mörgum ólíkum lögum sem Alþingi setur. Einföldun hennar í þá átt að líkjast forstjóráveldi einkafyrirtækis með einu þjónustuborði er aðför að stjórnskipan lýðveldisins og um margt afturhvarf til stjórnháttá einveldis þótt yfirbragðið sé nýttískulegra, með sniði fyrirtækis á sviði verslunar og þjónustu. Borgarinn er settur í hlutverk neytanda sem mætir við þjónustuborð og þiggur það sem þaðan er skammtað og nýtur e.t.v. einhverrar neytendaverndar.

Borgarinn er ekki viðskiptavinur, borgarinn er ekki þjónustukaupandi og borgarinn er ekki þegn, heldur sjálfstæður einstaklingur sem er þátttakandi og hluthafi í samfélaginu, kannski einhverskonar „ríkisaðili“. Langt er síðan það þótti við hæfi að ráðskast með íbúa landsins sem þegna.

Skjöl hafa samfélagslegan tilgang vegna sönnunargildis síns, áreiðanleika og festu sem er fólgið í formi þeirra og frágangi, að útliti, efni og merkingu. Skjöl eru ekki aðeins upplýsingar, þau eru einnig sannanir. Ábyrgð á vörslu þeirra og aðgengi að þeim skiptir miklu máli.

Það er stórt skref fyrir samfélag að afnema sannanir fyrir réttindum og skyldum og láta hverfular upplýsingar í staðinn og um leið að neyða borgarana til þess að fara reglulega inn í stafræna stjórnsýsluvél, eins og hamstur í hjól, til að sækja hinar hverfulu upplýsingar, ella hafi hann verra af eða þurfi að borga fyrir aðra meðferð.

Mælst er til þess að þetta frumvarp verði ekki að lögum.

Virðingarfyllst,

Hrafn Sveinbjarnarson,
héraðsskjalavörður

Þorsteinn Tryggvi Másson,
héraðsskjalavörður