

Kópavogi og Selfossi, 8. október 2020

Efni: Umsögn í samráðsgátt um áform um frv. til laga um stafrænt pósthólf FJR 20060078

Hugmynd sú sem áform eru um gerir ráð fyrir nokkurs konar rafrænni póstpjónustu og tengist það áformum sem þegar hefur verið hrint í framkvæmd undir heiti verkefnisins Stafrænt Ísland og vefheitinu island.is. Áformin eru fram sett í fáum orðum og lítt rökstudd en þar sem um mikilsverð grundvallaratriði er að tefla er nauðsynlegt að fara ýtarlegum orðum um þau. Yfirlit fylgir hjálagt.

1. Stjórnlegur grundvöllur áformanna, forsaga og tilefni.

Vísað er til ríkisstjórnarfundar í maí 2018 um þá stefnu að árið 2020 skuli stafræn þjónusta verða meginleið samskipta á milli hins opinbera, almennings og fyrirtækja. Fundargerðir ríkisstjórnarfundar eru leynilegar skv. 6. grein upplýsingalaga. 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.

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 undir formerkjum verkefnisins Stafrænt Ísland og vefheitisins island.is.

Tilgreindar forsendur áformanna eru því valdboð ríkisstjórnarinnar sem ekki er aðgengilegt og oftúlkun á þingsályktunartillögu.

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, nema illa eigi að fara.

2. Úrlausnarefnið og gildi skjala

Úrlausnarefnið er að heimila stjórnvöldum að senda gögn til einstaklinga og lögaðila stafrænt um pósthólf í miðlægri þjónustugátt með „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 einkaaðilar senda slík gögn, þau þarfnast t.d. aukavottunar þegar þau eru lögð fram sem sönnun eða vottorð.

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 langtíma varðveislu 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 ávallt er tímabundin, kóða sem rennur út eins og krítarkort. 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 hagsmunum 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 sjálfsögðu 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 stjórnarsýslunnar.

3. Stafræn ríkisrekin einkapósthólf

Að senda skjöl og erindi til borgaranna um miðlæga pósthólfagátt felur í sér stofnun nýrrar pósthjónustu. Pósthjónusta á sér nokkra þróunarsögu t.d. var hún lengi í höndum einkaaðila og mætti t.d. nefna þar til aðalsættina Thurn und Taxis. Þessir einkaaðilar högnuðust ekki aðeins á pósthlutningum og dreifingu heldur einnig á því að skoða innihald póstsins. Þessi ágalli leiddi til þess að pósthjónusta varð yfirleitt ríkisrekin. Undir einveldisstjórn var póstur skoðaður af stjórnvöldum. Bréfhelgi er mikilvægt grundvallaratriði þegar kemur að pósthjónustu í lýðfrjálsum ríkjum. Miðlægt hólf í valdi tæknistjóra þar sem safnast saman öll samskipti borgara við opinberar stofnanir fæli í sér aðför að persónufrelsi íslenskra ríkisborgara.

Áformin um lagasetningu standa til þess að ríkisvaldið takist það á hendur að reka pósthólf fyrir borgarana. Með þessu er áformað að ná því sem kallað er „réttaráhrif“. Þessu pósthólfi virðist því vera ætlað einhverskonar vottunarhlutverk, líkt og það jafngildi einhverskonar stefnuvotti. 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. Þjónustan við þetta kynni því að vera meiri áþján en þjónusta.

„Miðað er við að ráðherra setji nánari reglur um hvenær unnt er að óska eftir því að taka á móti gögnum eftir öðrum leiðum, valdi aðstæður því að viðkomandi getur ekki móttekið gögn með rafrænum hætti“

Ráðherra – líklega þá fjármálaráðherra miðað við umbúnað áformanna – hefði þá í hendi sér undanþáguvald frá þessari nýju borgaralegu skyldu. Með þessu yrði ráðherrann upplýsingaráðherra. Málefni úr forsætisráðuneytinu (sbr. upplýsingalög) og menntamálaráðuneytinu (sbr. lög um opinbera skjalavörslu) að ógleymdu samgönguráðuneytinu (sbr. lög um pósthjónustu) færðust að nokkru til fjármálaráðherra.

Þessi innlimun íslenskra ríkisborgara og væntanlega annarra kennitöluhafa í Þjóðskrá og lögpersóna í fyrirtækjaskrá í pósthólfi fjármálaráðuneytisins er fjarstæðukennd, minnir á skáldskap um alræðisríki í anda skáldsagna eins og 1984 eftir Orwell og Veröld ný og góð eftir Aldous Huxley en einnig á skáldskap lögfræðingsins Franz Kafka, sem reyndar ritaði sögur sínar á grundvelli eigin starfsreynslu við skrifræði tryggingamála.

Hugmyndin fer í bág við alþjóðlega mannréttindasáttmála. Má t.d. sérstaklega nefna 8. grein Mannréttindasáttmála Evrópu sem getur um friðhelgi bréfaskipta.

Pósthólf einstaklinga eru hluti af heimili þeirra sem nýtur lögverndaðrar friðhelgi. Bréf stjórnvalda eru send til og stíluð á heimilisföng einstaklinga til þess að koma þeim til skila. Pósthólf sem er undir stjórn stjórnvalda sem jafnvel taka íþyngjandi ákvarðanir gagnvart borgaranum sem pósthólfið tilheyrir er undir forræði hins opinbera, ekki borgarans. Réttarleg staða þessa pósthólfs er því einhverskonar samruni opinbers valds og einkaheimilis. Þetta þyrfti e.t.v. að skýra þannig að réttarstaða þessa svæðis í stjórnsýslunni eða á heimili borgarans verði ekki óljós. Mistök opinberra starfsmanna sem berast skriflega í slík hólfi kunna t.d. að leiða til freistnivanda um að afturkalla póst, þannig að gögn um afglöp eða brot stjórnsýslunnar sem borist hafa borgaranum verði ekki fyrir hendi þegar borgarinn þarf að verja sig og vísa til þeirra. Friðhelgi borgaranna kynni að verða í uppnámi og ekki síður traust borgaranna til stjórnsýslunnar.

Vörslustaða þeirra gagna sem höfð eru á boðstólum í þessum hólfum gagnvart opinberri skjalavörslu verður óhjákvæmilega óljós. Bréfin eru ekki frá hinum stafræna leiðtoga island.is en hann sér um að koma þeim til skila og ber þá einhverja ábyrgð, forstöðumennirnir sem í hlut eiga virðast hugsanlega eiga að bera einhverja ábyrgð. Borgararnir eiga hólfin en þau eru samt í opinberum rekstri. Gagnvart lögum um opinber skjalasöfn er þetta óskýrt og því óviðunandi. Hversu lengi viðdvöl gagnanna í pósthólfinu á að vera kemur ekki fram.

Þrátt fyrir forstöðumannaábyrgð laga um opinber skjalasöfn (áður laga um Þjóðskjalasafn Íslands) og ákvæði 9. greinar upplýsingalaga (og ákvæði fyrri upplýsingalaga sama efnis) um leynd á einka- og fjárhagsmálefnum hefur um árábil tíðkast að senda launaseðla einstaklinga frá opinberum stofnunum inn á heima-/vef- bankagáttir. Þetta hafa opinberar stofnanir gert án umboðs frá þeim einstaklingum sem í hlut eiga. Þriðji aðili hefur því haft með höndum umsýslu gagna er varða einka- og fjárhagsmálefni borgaranna og tekist á hendur afgreiðsluábyrgð á þeim. Í þessu hljóta að felast brot á upplýsingalögum. Þetta virðist nú talið skapa fordæmi um áframhaldandi og aukin brot á lögnum í sömu veru.

Á seinni árum hafa einstaklingar í störfum hjá ríki og sveitarfélögum ekki átt kost á því að fá sendan launaseðil til heimilisfangs síns á varanlegu pappírformi. Þegar sækja á launaseðla eldri en 10 ára hjá trúnaðarmönnum hins opinbera í bankagáttunum er gripið í tóm og skv. því sem fram kemur á vefgáttum banka er aðgengi að þessum „skjölum“ tryggt þar í 7 ár. Um eiginleg skjöl er ekki að ræða heldur framkölluð gögn í sýndarformi (sniðmáti eða á ensku template) launaseðils. Einstaklingum sem vilja byggja upp einkaskjalasafn sitt á vörsluhæfu formi til langframa er aðeins ami að þessu, ekki

þjónusta. Sú spurning vaknar óhjákvæmilega hvort þessir launaseðlar séu yfirleitt til á sínu eiginlega formi, varðveittir í samræmi við lög um opinber skjalasöfn.

Kjarni málsins er að með þessu hlaupast stjórnvöld undan skyldum sínum að gefa út skjöl sem þeim er skylt að gefa út handa borgurunum á varanlegu og áreiðanlegu formi með því að sleppa ekki hendinni af þeim. Gögnin eru í rafrænni gíslingu stjórnvalda og umboðsaðila þeirra. Að kalla slíkt þjónustu og kenna við skilvirkni er yfirgangur.

Í gildi eru lög um pósthjónustu nr. 98/2019. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra fer með yfirstjórn póstmála, ekki fjármálaráðherra.

Íslandspóstur mun frá árinu 2014 (frá ársbyrjun 2011 sem tilraunaverkefni) hafa rekið rafræn pósthólf fyrir einstaklinga undir heitinu „Mappan“ og er það nefnt í skýrslu forsætisráðuneytisins *Tilhögun rafrænna samskipta opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila* 2011 á bls. 12-13. Þá var talið í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar að málefnið félli utan þágildandi póstlaga (nr. 19/2002) en ný póstlög hafa síðan tekið gildi.

2. Þjónustugátt án lagagrundvallar – hefur verið farið gegn lögum?

Þjónustugáttin island.is hefur nú um skeið verið rekin án lagagrundvallar undir forystu „stafræns leiðtoga“ eins og hann er kallaður á þjónustugáttinni. Hlutverk hans virðist mun víðtækara en þess „tæknistjóra ríkisins“ sem fjallað er um í þingsályktun 22/150 frá 29. janúar 2020.

Í áformum fjármálaráðuneytisins segir „Ekki eru fyrir hendi sérstök lög eða reglur um miðlæga þjónustugátt eða um þau gögn sem berast nú þegar í gegn um stafrænt pósthólf. Tugir stofnana nota pósthólfið á island.is eins og það er í dag til að senda gögn til einstaklinga. Með því að setja sérstök lög um pósthólfið verður hægt að tryggja að réttaráhrifin verði þau sömu og þegar gögn berast með bréfaþósti“.

Athyglisvert og ámælisvert er að þjónustugátt af þessum toga skuli þegar hafa verið rekin um nokkurt skeið sjálfstætt (autonom), án lagagrundvallar, af fjármálaráðuneytinu að því er virðist skv. ákvörðun ríkisstjórnarinnar.

Um sumt virðist starfsemi island.is hafa farið í bág við lög um opinber skjalasöfn sem kveða skýrt á um forstöðumannsábyrgð á skjalavörslu (22. gr. laga nr. 77/2014) og kveða á um (15. gr.) að skjöl skulu afhent til opinberra skjalasafna til langtímavarðveislu. Öðrum en forstöðumanni sem í hlut á og hans starfsmönnum innan ábyrgðarsviðs hans og því opinbera skjalasafni sem við skjölunum tekur, er ekki heimilt að varðveita skjöl eða veita aðgengi að skjölum á ábyrgðarsviði forstöðumanns sem í hlut á. Þá má sérstaklega líta til skjala sem bundin eru persónuverndandi ákvæðum laga, t.d. upplýsingalaga, laga um sjúkraskrár, laga um opinber skjalasöfn og persónuverndarlaga. Sé sýslað með skjöl sem hafa að geyma persónuupplýsingar utan ramma laga um opinber skjalasöfn kemur til kasta persónuverndarlaga.

Ekki er ljóst hvort forstöðumenn hafa verið hafðir með í ráðum um aðgengi veitt að einstaklingsupplýsingum um vefinn island.is eða hvort brotið hefur verið gegn þeim með því að rjúfa ábyrgðarmörk skjalavörslu þeirra. Einnig er óljóst hvort þeir forstöðumenn sem í hlut eiga hafa framselt skjalavörsluábyrgð sína til þriðja aðila og island.is fengið aðgang að gögnunum hjá þeim aðila t.d. rekstraraðila einkunnaskráningakerfis framhaldsskóla eða gagnagrunna á vegum heilbrigðisstofnana. Þess ber þá að gæta að í lögum um opinber skjalasöfn er ekki heimild til framsals skjalavörsluábyrgðar forstöðumanns og því óheimilt að varðveita og vista skjöl og gögn utan ábyrgðarsviðs hans. Það virðist hafa orðið óheimilt gagnanám úr gagnagrunnum opinberra stofnana á vegum island.is. Það þyrfti að rannsaka. A.m.k. afgreiðir island.is úr skjalasöfnum hins opinbera án

lagalegs umboðs til þess. Hvernig það fer fram er hvorki gagnsætt né opinbert. Og ekki kemur fram á vefgáttinni island.is á hvaða laga og reglugrunni er byggt við að grípa fram fyrir hendur ábyrgðarmanna opinberrar skjalavörslu sem hafa það hlutverk að lögum og hafa ekki heimild til framsals á ábyrgð sinni.

Skjölin falla undir eftirlitshlutverk Þjóðskjalasafns Íslands með skjalavörslu í stjórnslu ríkisins (sbr. 4. tl. 13. gr. laga nr. 77/2014) en Þjóðskjalasafnið heyrir undir ráðherra í ríkisstjórn Íslands (4. gr. laganna) sem kann að valda hæfisvanda í þessu máli í ljósi þess að island.is virðist starfa með blessun ríkisstjórnarinnar, þótt island.is starfi ekki skv. sérstökum lögum. Nokkrir ókostir fylgja því í þessu máli að Þjóðskjalasafnið skuli ekki heyra undir Alþingi við hlið Ríkisendurskoðunar og Umboðsmanns Alþingis. Frávik og brot á lögum um opinber skjalasöfn gagnvart skjölum er geyma persónuupplýsingar leiða til þess að Persónuvernd þarf að fá tilkynningu um það þar sem persónuupplýsingar hafa ratað út fyrir ramma laga um opinber skjalasöfn. Persónuvernd er, ólíkt Þjóðskjalasafni, ákvarðað sjálfstæði með lögum.

Ákvæðið um forstöðumannsábyrgð í lögum um opinber skjalasöfn er grundvallaratriði í því að hindra að safnað sé saman upplýsingum um einstaklinga á vegum hins opinbera þvert á ábyrgðarmörk og er eitthvert mikilvægasta ákvæði sem horfir til persónuverndar við meðferð opinberra skjala í íslenski löggjöf. Þar sem skjöl safnast saman í opinberum skjalasöfnum frá ýmsum stjórnvöldum heldur þessi vernd áfram á grundvelli kjarnaákvæðis siðareglna skjalavarða á alþjóðavísu, þ.e. upprunareglunnar sem gerir ráð fyrir að skjalasöfnum sé haldið í sundur.

Aðgengi borgara að þjónustugáttinni island.is hefur verið, að nafninu til, valfrjálst til þessa, þ.e. ekki skyldubundið, en þó hafa borgararnir á köflum verið þvingaðir til að nota svokallaðan íslykil í samskiptum við stjórnvöld t.d. við ýmsar umsóknir. Með þessu er umsóknarferli og samskipti við ýmis stjórnvöld orðið háð milliliði á vegum fjármálaráðuneytisins. Þetta grefur undan sjálfstæði annarra stjórnvalda.

Einnig er þetta íþyngjandi fyrir þá borgara landsins sem vilja ekki að skjöl og gögn um þá séu flakkandi um á rafrænu formi í höndum stjórnvalda landsins sem eru æði misjafnlega í stakk búin til þess að gæta gagnaöryggis á því formi, og virðast jafnvel stundum ekki halda sig við landslög um forstöðumannsábyrgð á skjalavörslu sem er grundvallaratriði opinbers gagnaöryggis. Slík lausung er óvirðing við borgarana og ekki lögleg.

Þetta er og íþyngjandi fyrir þá borgara landsins sem af einhverjum sökum eru ekki hæfir til þess að fást við slíkt. Þetta flókna form gagnvart þeim er réttlætt með því að þeir „sem ekki geta fylgst sjálfir með gáttinni, s.s. sökum fötlunar, fá rúma heimild til að veita öðrum aðgang að sinni gátt“.

Að veita umboð til aðgengis að skjölum er alþekkt aðferð í einstökum tilvikum, ekki hefur það þó alltaf gengið svikalaust. Eigi það að fara fram á rafrænan hátt inn á svona pósthólfagátt koma ný vandamál upp sem óljóst er hvort framkvæmanlegt er að greiða úr nema með ærnum tilkostnaði.

Ekki væri nóg að hafa einstaklingsbundinn aðgangskóða (t.d. íslykil) til að tryggja öryggi gagnanna ef til kæmi. 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 í lagi. Hér virðist miðað að því að koma þessu á, án tilhlýðilegs tillits til öryggismála og þar með kostnaðar.

Áformin eru a.m.k. algerlega á frumstigi og langt frá því að raunhæft né ábyrgt sé miðað við það sem fram kemur að þau geti orðið efni í lagafrumvarp í október 2020 eða yfirleitt nokkurn tíma.

Kostnaður við að leysa mál á flókinn hátt mun myndast af þessu í stað lágmarkskostnaðar við einfalda málsmeðferð í samræmi við upplýsingalög og lög um opinber skjalasöfn, á einföldu og gagnsæju pappírformi, auðskildu öllum þorra borgaranna. Tilgangurinn er því ekki örugg og gagnsæ þjónusta við borgarana, heldur að koma á milliliði með innleiðingu tækni með ærnum tilkostnaði. Það kann að þykja jákvætt að styðja við framfarir í stafrænni tækni, en að hætta borgaralegum réttindum, skjalavörsluábyrgð forstöðumanna og þar með lögfestu öryggi persónuupplýsinga, í þeim tilgangi er ósæmandi.

3 Á einum stað - þjónusta eða bjarnargreiði?

Í áformunum segir „Með áformum að frumvarpi er verið að auka þjónustu við almenning og fyrirtæki þar sem stefnt er að því að hægt verði að nálgast öll skjöl frá stjórnvöldum á einum stað sem leiðir til einföldunar, aukins hagræðis og tímasparnaðar fyrir samfélagið í heild.“

Þetta felur í sér andstöðu við lagaákvæði sem tryggja almennum borgurum vernd fyrir samkeyrslu upplýsinga af hálfu hins opinbera, boðuð „þjónusta“ við almenning hæfir öðru þjóðskipulagi en því sem lýðveldinu Íslandi hefur verið ákvarðað í öndverðu.

Þeim réttindum borgaranna að vera lausir við samkeyrslu gagna ólíkra stjórnvalda, verður ekki kollvarpað nema með lagabreytingum. Slíkar lagabreytingar væru viðurhlutamiklar. Boðuð einföldun, hagræði og tímasparnaður hefði í för með sér afnám á þessu grundvallaratriði borgaralegra réttinda.

Einnig afnám á hlutverki forstöðumanna í stjórnsýslunni og opinberra skjalasafna hvað snertir veitingu aðgengis að opinberum skjölum. Sviptir þá ekki aðeins ábyrgð heldur einnig völdum.

Í áformunum segir „Ekki er talið nauðsynlegt að gera breytingar á gildandi lögum og reglum“. Það bendir til þess að höfundum áformanna kunni að hafa yfirsést nokkrir mikilvægir þættir í upplýsingarétti og skjalarétti þeim sem í gildi er á Íslandi og jafnvel lögum um pósthjónustu, a.m.k. bera áformin með sér vanþekkingu á upplýsinga- og skjalarétti, en það telst óviðunandi af hálfu ráðuneytis við meðferð svo mikilvægra málefna, þótt því sé vorkunn þar sem málefnið heyrir undir önnur ráðuneyti. Því kemur á óvart að vísað er til samráðs starfshóps um tæknióháð lög sem er skipaður lögfræðingum frá öllum ráðuneytum.

Frumvarpið varðar nefnilega ekki aðeins „með óbeinum hætti málefni annarra ráðuneyta“ eins og haldið er fram heldur fer inn á málefni opinberra skjalasafna en mennta- og menningarmálaráðuneytið fer með þau málefni, einnig inn á málefni er varðar upplýsingalög sem eru á forræði forsætisráðuneytisins og póstmál eru á forræði samgönguráðuneytis.

„Með viðmóti þjónustugáttarinnar, pósthólfi og „mínum síðum“ mun almenningur, fyrirtæki og stofnanir geta aflað upplýsinga, afgreitt erindi sín við ríki og sveitarfélög og fylgst með stöðu sinna erinda á einum stað“ segir í áformunum.

Þessi hugmynd er augljóslega sprottin upp í einkageiranum og er óhugsandi í framkvæmd í opinberri stjórnsýslu borgaralegs lýðveldis þar sem gætt er að vald- og ábyrgðarmörkum. Þarna eru meira að segja rofin mörk stjórnsýslustiga þ.e. milli ríkis og sveitarfélaga, mörk sem hafa verið í gildi svo lengi sem menn muna á Vesturlöndum.

Skilvirk og opinber þjónusta, gagnsæi við meðferð mála og hagkvæmni í stjórnsýslu eru tilfærð sem markmið þessa auk þess að „ tryggja örugga leið til samskipta stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila á einum stað.“ Jafnframt „... að megin samskiptaleið stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila verði stafræn.“

„Á einum stað“ er viðkvæðið í þessum áformum.

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 borgurinum og fulltrúum þeirra sem fara með stjórn mála valdið.

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. Sjálfvirkar afgreiðslur undir miðlægum formerkjum eru á skjön við þessi lög. Hugmyndin felur í sér tæknilega yfirtöku á skjalavörsluábyrgð forstöðumanna og samkeyrslu gagna um einstaka borgara yfir ábyrgðar- og valdmörk.

Stjórnsýsla lýðveldis og sveitarfélaga innan þess verður ekki rekin á sama hátt og afgreiðslukerfi í stórfyrirtæki. 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 sveitarfélaga) og um margt afturhvarf til stjórnháttá einveldis þótt yfirbragðið sé nýtískulegra, 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. Langt er síðan það þótti við hæfi að ráska með íbúa landsins sem þegna. Það er óvirðing að ráðuneyti setji almenna borgara niður á slíkt plan. Slíkt viðhorf ætti að vera framandlegt þeim sem starfa við opinber skjöl, á forsendum þess að þeir eru í opinberri þjónustu við borgara ekki síður en stjórnsýslu.

Afleiðingar af því að tölvukerfisvæða samskipti stjórnsýslu við borgara eru tengslaleysi, starfsmenn stjórnsýslunnar fá frið og öðlast friðhelgi meðan borgarinn þarf að búa við ástand sem túlkað var af enskum háðfuglum fyrir nokkrum árum í hinni frægu setningu „computer says no“ þ.e. „tölvann segir nei“. Stjórnsýslan verður með þessu móti verndaður vinnustaður með ópersónulega tækni sem brjóstvörn. Persónuleg ábyrgð starfsmanna í opinberri þjónustu verður gerð ósýnileg, valdmörk óskýr og borgararnir sviptir raunhæfum kostum á eðlilegum mannlegum samskiptum við stjórnsýsluna.

Þetta er ekki þjónusta heldur bjarnargreiði.

4 Kostnaður og áhrif

Við blasir að um verður að ræða töluvert aukinn kostnað fyrir hið opinbera, enda snúast áformin um nýjan millilið milli stjórnvalda og borgaranna. Fjárhagsleg hagkvæmni er í besta falli engin, líklegra er að um verði að ræða mörg hundruð milljóna aukakostnað. A.m.k. er nauðsynlegt að kostnaðarmeta þessi áform af meiri yfirsýn og nákvæmni áður en lengra er haldið. Minnst er á nokkra hagræna þætti, en öðrum sleppt og virðist það allt miðast við að sýna áformin í jákvæðara ljósi en efni standa til.

Um mat á áhrifum lagasetningar segir „Umfjöllun um samkeppnisskilyrði á ekki við“. Því er rétt að minna á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2017, 17. febrúar 2017, en þar segir á bls. 5:

„Að uppbygging og þróun á svokölluðu rafrænu pósthólfi (Möppunni) sé samkeppnisstarfsemi sem einkaréttarstarfsemi félagsins hafi staðið undir. Hafi dótturfélag Íslandspóst, e-Póstur ehf., verið rekið með tapi frá ári til árs. Þessi háttsemi hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.“ Önnur ákvörðun tengd þessu máli var tekin af hálfu Samkeppniseftirlitsins 6. mars 2020 nr. 10/2020,

Íslandspóstur varð skv. henni að greiða stjórnvaldssekt fyrir að hafa innlimað e-Póst ehf inn í starfsemi sína. En vissulega verður ekki um neina samkeppni að ræða ef gert verður að almannaskyldu að hafa opinbert pósthólf.

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. Afnáam póstpjónustu verður ekki talin pósthólfagáttinni til tekna. Það sem menn telja sparast í burðargjöldum við hana 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.

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 langtímavörslu 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 langtímavörðveislu 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 fáránlegur 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.

5 Öryggi og hýsing

Fullyrðingar um að sendingar gagna verði öruggari en áður með umræddum pósthólfum eru úr lausu lofti gripnar. Engin gögn liggja fyrir um framkvæmd þessa og þar með ekkert óháð öryggismat um hana. Öryggismat á núverandi fyrirkomulagi island.is virðist ekki liggja fyrir þar sem ekki er til þess vísað. Þetta eru fullyrðingar sem er kastað fram án nokkurra gagna.

Í mati á áhrifum lagasetningar segir:

„Þegar póstur berst inn um póstlúgur 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 pósthólfíð því aðgangsstýrt. Er það afar mikilvægt, sérstaklega þegar

um 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“

Ekki kemur fram hvort þessar ályktanir um óöryggi pósthólfa á einkaheimilum standi á einhverjum raunverulegum grunni, en öruggur stafrænn faðmur hins opinbera er talinn hentugri fyrir þá sem hafa orðið fyrir því hegningarlaga broti að póstur þeirra sé lesinn án þeirra samþykkis.

Ekkert er minnst á það óöryggi sem það skapar að á einum stað sé persónusnið (prófill) einstaklings aðgengilegur í formi allra samskipta opinberra stofnana við hann. Miðað við fregnir af hökkurum sem hafa náð ólöglegu aðgengi að helgustu upplýsingum vígvæddustu stórvelda þá má búast við að bréfalúgan heima hjá fólki sé öruggari leið bæði fyrir stjórnvöld og borgara landsins. Fréttir í Morgunblaðinu 3. október 2020 af kínverska fyrirtækinu Zhenhua Data sem safnar upplýsingum um íslenska borgara og stundar „hybrid warfare“ benda og til þess að gamla góða bréfalúgan sé hin ákjósanlegasta stríðsvörn.

Þeir sem sækjast eftir stafrænum gögnum eru hakkarar á eigin vegum, eða leyniþjónustumenn erlendra ríkja. Íslensk stjórnvöld ráða ekkert við slíka hákarla og er sennilega hollast að haga sér í samræmi við það.

Meint skilvirkni á kostnað öryggis er hvorki í þágu hins opinbera né borgaranna.

„Stafrænt Ísland ætlar að þróa allar lausnir sínar á frjálsan og opin hátt og mun tileinka sér skýjahýsingu.“ segir í inngangi að umsagnarferli í samráðsgátt um tæknistefnu island.is árið 2019.

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?

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 óviðurkvæmilegt að nota orð sem er markaðssetningargæluorð 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.

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

í upphandling av system, outsourcing och molntjänster, (Leiðarvísir-upplýsingaöryggi í innkaupum. Upplýsingaöryggi í innkaupum á kerfum, útvistun og skýþjónustu) útgefnu 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 í utlandet). Ríkisskjalasafn Noregs hefur og sent frá sér hugleiðinguna Skjalalögin og skýþjónusta – öryggi eða hindrun? (Arkivloven og skytjenester – sikring eller hindring?).

Þarna koma til öryggishagsmunir sem varða grundvallarsjálftæði þeirra stofnana og sveitarfélaga sem í hlut eiga, og hvað ríkið snertir fullveldis-/sjálftæðismál. 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 er sjáanlegt í áformum þeim sem sett voru fram á samráðsgáttinni um hýsingu hinna áformuðu pósthólfa. Það er í sjálfu sér undarlegt. Og auðvitað er ekki stakt orð um kostnaðinn við það, varla er það ókeypis?

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 þetta verður hakkað í drasl. Island.is verður á augabragði eftirsótt skotmark hakkara þegar fréttist af þessari framúrstefnulegu stjórnsýslu Íslands. Rétt er því að leggja þessi áform á hilluna áður en illa fer. Það er óverjandi að hafa skjöl íslensks almennings að leiksoppi tölvuglópa. Eða hver mun axla ábyrgðina á því? Líklegt er að ábyrgðinni verði kastað í fang forstöðumanna stofnana sem framselja forstöðumannsábyrgð sína á skjalavörslu, sem er handhægt því framsalið er lögbrot. En það er ekki aðalatriði, því þeir sem fyrir þessu verða eru blásaklausir 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 hverrar 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.

6 Lokaorð

Mælt er með því að horfið verði frá þeim áformum sem kynnt voru í samráðsgátt um frumvarp til laga um stafrænt pósthólf. Einnig er mælt með því að lagalegar hindranir gegn slíkum áformum verði stórefldar, enda mikilsvert öryggismál fyrir íslenska borgara.

Áformin einkennast af skorti á yfirsýn yfir skjalarétt, upplýsingarétt og borgaraleg réttindi og eru mörkuð af hagsmunapotí stafræna geirans, einkarekstri sem virðist ætla sér að taka yfir rekstur ríkis og sveitarfélaga.

Hrafn Sveinbjarnarson cand. mag. sagnfræðingur
Þorsteinn Tryggvi Mátsson cand. mag. sagnfræðingur
Undirritaðir hafa um árabíl unnið að opinberri skjalavörslu