

SKÝRSLA NEFNDAR
UM
RAFRÆNA STJÓRNSÝSLU

OKTÓBER 2002

EFNISYFIRLIT

I. Inngangur

II. Skipun og verkefni nefndarinnar

III. Hvað er rafræn stjórnslu?

1. *Upplýsingatækni og rafræn miðlun upplýsinga*
2. *Rafræn stjórnslu og rafræn meðferð stjórnslumála*
3. *Rafræn meðferð stjórnslumáls*
4. *Sjálfvirk meðferð stjórnslumála*
5. *Rafræn eyðublöð*
6. *Núverandi notkun rafrænnar miðlunar upplýsinga við meðferð stjórnslumála*
7. *Rafræn stjórnslu annars staðar á Norðurlöndum*

IV. Helstu lagaleg álitæfni við rafræna meðferð stjórnslumála

1. *Lagaleg álitæfni við rafræna meðferð stjórnslumála*
2. *Ný tækni, sömu meginreglur*
3. *Reglur um skriflega gerninga*
4. *Reglur um skjöl*
5. *Frumrit og afrit*
6. *Reglur um undirskriftir*
7. *Frestir við meðferð stjórnslumáls*
8. *Öryggi rafrænnar stjórnslu*
9. *Birting stjórnvaldsákvarðana*
10. *Sending með sannanlegum hætti*
11. *Leiðbeiningaskylda stjórnvalds*
12. *Skráning, vistun og geymsla gagna*
13. *Hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands*
14. *Jafnræðisreglan og rafræn stjórnslu*
15. *Persónuvernd*
16. *Vandkvæði á einstökum sviðum stjórnslunnar*
17. *Upplýsingaskylda stjórnvalda*
18. *Hugmynd um lögheimili á Netinu*

V. Tillögur nefndarinnar

1. *Jafngildisleiðin*
2. *Tæknilegt hlutleysi*
3. *Heimild en ekki skylda til rafrænnar meðferðar stjórnslumála*
4. *Jafnræði borgaranna og aðgengi að stjórnslunni*
5. *Gildissvið*
6. *Varðveisla rafrænna gagna*
7. *Tæknileg og skipulagsleg álitæfni*

Viðauki: Frumvarp til laga um breytingar á stjórnslulögum nr. 37/1993

I. Inngangur

Ríkisstjórnin markaði sér þegar á miðjum síðasta áratug framsækna stefnu um málefni upplýsingasamfélagsins undir því metnaðarfulla formerki að „Íslendingar verði í fararbroddi þjóða heims við nýtingu upplýsingatækni í þágu bættis mannlífs og aukinnar hagsældar“. Enda þótt upplýsingatækni hefði þá lengi verið nýtt í þágu hins opinbera hafði samræmd stefnumótun um þróun upplýsingasamfélagsins ekki farið fram. Þá var af hálfu stjórnvalda efnt til víðtæks samráðs um stefnumótun á þessu sviði, sem lauk með útgáfu ritsins „Framtíðarsýn ríkisstjórnar Íslands um málefni upplýsingasamfélagsins“ í október 1996. Meðal markmiða hennar var að endurskoða löggjöf, reglur og vinnubrögð stjórnsýslunnar með tilliti til upplýsingatækni í því skyni að örva tæknilegar framfarir og gera upplýsingar aðgengilegar almenningi án tillits til efnahags og búsetu. Jafnframt var sérstök áhersla lögð á að hugað yrði að nýtingu upplýsingatækninnar við miðlun opinberra upplýsinga og öll upplýsingakerfi ríkisstofnana gerð þannig úr garði að hægt yrði að sækja þangað upplýsingar um lög, reglur, réttindi, skyldur o.þ.h. um tölvunet og ennfremur hægt að reka erindi sín, fylgjast með framgangi mikilvægra mála og fá alla þá þjónustu sem mögulegt væri að veita með þessum hætti.

Niðurstöður kannana benda til að þjóðin hafi ekki síður en stjórnvöld tileinkað sér framsækið hugarfar gagnvart hinni nýju tækni og fært sér hana í ríkum mæli í nyt. Tölvueign og netnotkun landsmanna er með því mesta sem þekktist í heiminum og fer stöðugt vaxandi. Öll ytri skilyrði virðast því vera til að hagnýta upplýsingatæknina á markvissan hátt í þágu almennings og a.m.k. er full ástæða til að stjórnvöld setji sér háleit markmið í því skyni.

Segja má að stjórnvöld hafi fyrst í stað nálgast þessi markmið eftir tveimur leiðum. Annars vegar hafa stjórnvöld unnið að því að koma sér upp heimasíðum eða vefsetrum á netinu til að miðla þar ýmsum þeim upplýsingum sem stjórnvöld miðla almenningi að eigin frumkvæði. Uppsetning heimasíðna hefur gengið vel og flestar stofnanir eru komnar með slíkar síður. Sama er að segja um viðhald þeirra yfirleitt, sérstaklega hjá stærri stofnunum sem hafa á að skipa mannskap til slíkra verkefna. Sérstök áhersla hefur verið lögð á að miðla hagnýtum upplýsingum á netinu og veita almenningi á þennan hátt aðgang að ýmsum gagnaböndum. Þannig hafa þjóðskrá, lagasafnið og alþingistíðindi t.d. verið aðgengileg á netinu um nokkra hríð og nýlega var miðlægur gagnagrunnur um réttarheimildir opnaður á netinu þar sem almenningi eru gerð aðgengileg á einum stað öll lög, reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, fjölþjóðlegir samningar, dómar og fullnaðarúrskurðir stjórnvalda, sem hafa almennt gildi eða eru fordæmisskapandi.

Hins vegar hefur verið hugað að ýmsu því er snýr að innri uppbyggingu og starfsemi stjórnvalda inn á við. Þannig hefur verið lögð áhersla á að samræma eins og kostur er hugbúnað, vélbúnað og vinnubrögð innan stjórnsýslunnar, m.a. til að auðvelda rafræn samskipti. Í því skyni hefur m.a. verið unnið að þróun hugbúnaðar fyrir rafræna skjalastjórn stjórnvalda með það fyrir augum að stjórnsýslan verði í fyllingu tímans undir það búin að hverfa í áföngum úr pappírshundun í rafrænt umhverfi, þ. á m. til að skila gögnum sínum til þjóðskjalasafns í rafrænu formi. Víðast hvar er þó ennþá keyrt á tvöföldu kerfi. Jafnframt gefur þessi hugbúnaður ýmsa möguleika á að rísa með skilvirkari hætti undir þeim kröfum sem gerðar eru til málsmeðferðar stjórnvalda, m.a.

m.t.t. eftirlits með málshraða, veitingu aðgangs að upplýsingum og almennt til að haga skjalastjórn með þeim hætti að upplýsingar séu varðveittar á aðgengilegan hátt.

Þá hafa stjórnvöld almennt tekið tölvu- eða rafpóst í sína þjónustu og bjóða almenningi að nálgast sig með þeim hætti, bæði á bréfsefnum sínum og á heimasíðum. Á einstökum sviðum stjórnsýslunnar býðst almenningi jafnframt að skila inn upplýsingum með rafrænum hætti, s.s. tollskýrslum og skattskýrslum. Gagnvirk rafræn samskipti stjórnvalda við aðila stjórnsýslumáls eru þó enn á byrjunarreit og afgreiðslu mála verður yfirleitt ekki lokið með rafrænum hætti enn sem komið er. Á almennum markaði er almenningi hins vegar í auknum mæli boðið upp á rafræna þjónustu, s.s. í viðskiptum við bankana, netverslun o.fl.

Persónuleg tengsl borgaranna við stjórnvöld hafa löngum verið sérkenni á íslenski stjórnsýslu og almenningur hefur átt tiltölulega greiðan aðgang jafnvel að æðstu ráðamönnum. Enda þótt hætt sé við að þessi persónulegi þáttur tapist í rafrænum samskiptum, er vaxandi þrýstingur á að stjórnvöld bjóði í auknum mæli upp á rafræna þjónustu og taki jafnvel frumkvæði í að móta reglur um samskipti með þeim hætti. Næstu skref sem stjórnsýslan þarf að taka á upplýsingahraðbrautinni má þess vegna ætla að felist í að koma gagnvirkum rafrænum samskiptum við borgarana í viðunandi farveg og vinna úr þeim lagalegu og tæknilegu vandamálum sem við blasa í því sambandi.

II. Skipun og verkefni nefndar um rafræna stjórnsýslu

Ríkisstjórnin hefur nýlega skilgreint rafræn viðskipti og rafræna stjórnsýslu sem fjórða forgangsverkefni í framkvæmd stefnu sinnar um málefni upplýsingasamfélagsins. Í því felst m.a. að búa upplýsingakerfi stjórnvalda þannig úr garði, að gagnvirk rafræn samskipti almennings og stjórnvalda fullnægi þeim kröfum sem starfsskilyrði hins opinbera gera til málsmeðferðar stjórnvalda. Hefðbundin málsmeðferð stjórnvalda hefur þó lengst af verið og er enn að stærstum hluta pappírsbundin og reglur um starfshætti þeirra miðast við það. Í ljósi þess að rafræn meðferð og afgreiðsla mála í stjórnsýslunni – rafræn stjórnsýsla – hlýtur þannig að fela í sér töluverðar breytingar á hefðbundnum starfsháttum stjórnvalda taldi forsætisráðherra nauðsynlegt að farið yrði með skipulegum hætti yfir, hvaða lagalegu hindranir kynnu að standa því í vegi og hvaða lagalega umhverfi væri almennt æskilegt að búa rafrænni stjórnsýslu til framtíðar.

Í þessu skyni skipaði forsætisráðherra hinn 7. nóvember 2000 nefnd til að kanna hvort og þá eftir atvikum hvaða lagabreytinga væri þörf til að stjórnsýslan gæti áfram þróast rafrænt á æskilegan hátt. Í nefndina voru skipaðir lögfræðingarnir Páll Hreinsson prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, sem jafnframt var formaður, Skúli Magnússon lektor við sömu deild háskólans og Kristján Andri Stefánsson deildarstjóri í forsætisráðuneytinu. Nefndinni var í starfi sínu falið að kynna sér hvaða leiðir hefðu verið farnar annars staðar á Norðurlöndum í sama skyni og undirbúa þær lagabreytingar, sem hún teldi nauðsynlegar. Áhersla var þó lögð á, að slíkar breytingar fælu eingöngu í sér þær lágmarkskröfur, sem rétt þætti að gera, þannig að stjórnsýslan gæti óheft þróast innan þess ramma eftir því sem tækni fleygir fram og efni og aðstæður leyfa.

Á þessum grundvelli hefur nefndin samið eftirfarandi skýrslu um viðfangsefni sitt. Auk aðdragandans að starfi nefndarinnar, sem lýst hefur verið hér að framan, er

meginefni skýrslunnar skipt í þrjú kafla. Í fyrsta lagi er viðfangsefnið skilgreint (III. kafli), í öðru lagi er gerð grein fyrir þeim lagalegu álitaefnum, sem nefndin hefur fjallað um (IV. kafli), og loks eru í þriðja lagi settar fram tillögur um úrlausn þeirra (V. kafli). Á grundvelli þessara tillagna hefur nefndin samið frumvarp til laga um breytingar á stjórnýslulögum nr. 37/1993, sem fylgir skýrslunni sem viðauki. Þar er lagt til að við stjórnýslulögin verði aukið sérstökum kafla þar sem lýst er þeim lágmarkskröfum, sem nefndin er einhuga um að gera verði til rafrænnar málsmeðferðar í stjórnýslunni. Það er álit nefndarinnar að með slíkri viðbót við stjórnýslulögin sé rutt úr vegi þeim lagalegu hindrunum sem almennt kunna að standa þróun rafrænna stjórnýsluhátta í vegi og lagður sá grunnur sem nauðsynlegt er að stjórnýslan byggji á til framtíðar. Áherslu ber þó að leggja á að tillögur nefndarinnar varða eingöngu veginn að lagalegri úrlausn þeirra viðfangsefna sem við er að eiga á þessu sviði, en leysa ekki úr þeim öllum í eitt skipti fyrir öll. Frekari lagabreytingar kunna því að vera nauðsynlegar á einstökum sviðum stjórnýslunnar. Þá er vert að vekja á því athygli, að verkefni tengd upptöku rafrænna stjórnýsluhátta eru ekki eingöngu lagalegs eðlis. Auk þeirra tæknilegu úrlausnarefna sem við blasa útheimtir rafræn málsmeðferð að farið sé yfir hjá hverju stjórnvaldi um sig hvernig hin nýja tækni fellur að því skipulagi, boðleiðum og verkferlum, sem fyrir eru, og hvaða breytingar kunni að vera nauðsynlegt að gera þar á. Eðli máls samkvæmt er ekki í þessari skýrslu fjallað um tæknilegar hliðar málsins. Á hinn bóginn er stuttlega vikið að þeim álitaefnum tengdum verklagi og skipulagi í starfsháttum stjórnvalda, sem nefndin telur að fjalla þurfi um, ýmist á hverjum stað um sig eða eftir atvikum í stærra samhengi.

Að beiðni nefndarinnar leitaði forsætisráðuneytið eftir áliti ýmissa aðila á drögum að skýrslu og tillögum nefndarinnar í júní síðastliðnum. Í því skyni var leitað til allra ráðuneyta og ýmissa félaga og fyrirtækja, sem láta sig upplýsingatækni varða. Jafnframt var því beint til ráðuneytanna að leita eftir umsögn um málið hjá þeim stofnunum, sem undir þau heyra og þau teldu að málið ætti erindi við. Umsagnir bárust frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytum, samgönguráðuneyti, Ferðamálaráði Íslands, Flugmálastjórn Íslands, Geislavörnum ríkisins, Landspítala háskólasjúkrahúsi, Lyfjastofnun, Löggildingarstofu, málaskrárnefnd stjórnarráðsins, Persónuvernd, Póst- og fjarskiptastofnun, ríkisskattstjóra, Siglingastofnun Íslands, tollstjóranum í Reykjavík, Tryggingastofnun ríkisins, Vegagerðinni, verkefnisstjórn um upplýsingasamfélagið, Þjóðskjalasafni Íslands, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, Neytendasamtökunum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Icepro – nefnd um rafræn viðskipti og Skýrr hf.

Nefndin metur afar mikils þá umfjöllun sem skýrsla hennar hefur fengið hjá framangreindum aðilum og hefur haft sjónarmið þeirra til hliðsjónar við lokafrágang skýrslunnar og tillagna sem henni fylgja. Þá hefur nefndin í störfum sínum notið liðsinnis Gunnars Þórs Þórarinssonar hdl. og Halldórs Guðjónssonar dósents og kann þeim bestu þakkir fyrir veitta aðstoð.

III. Hvað er rafræn stjórnýsla?

Stjórnýsla ríkis og sveitarfélaga svarar til þess hluta af starfsemi hins opinbera sem heyrir undir framkvæmdarvaldið samkvæmt þeirri þrískiptingu ríkisvalds sem 2. gr. stjórnarskrárinnar gerir ráð fyrir og 1. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 tekur til. Hugtakið *stjórnýsla* er í þessari merkingu notað sem samheiti yfir alla þá

margvíslegu starfsemi sem stjórnvöld hafa með höndum, stundum nefnd stjórnsýsla í *rymri merkingu*. Stjórnsýsla í *þrengri merkingu* eða *efnismerkingu* skírskotar þá til þess hluta af starfsemi hins opinbera þegar stjórnvöld koma fram í skjóli opinbers valds og kveða einhliða á um réttindi eða skyldur manna, hvort heldur einstaklinga eða lögaðila. Gildissvið stjórnsýslulaga hefur að meginstefnu til verið bundið við þennan hluta verkefna stjórnsýslunnar, sbr. 2. mgr. 1. gr. þeirra laga, enda þótt flest ákvæði þeirra byggist á meginreglum sem í eðli sínu hafa mun víðtækari skírskotun en gildissvið laganna segir til um. Stjórnvöldum eru hins vegar jafnframt falin ýmis önnur viðfangsefni en eiginleg stjórnsýsla í þrengri merkingu þess orðs og reyndar svo mörg og margvísleg að samnefnari þeirra felst einkum í þeirri afmörkun sem liggur í neikvæðri skilgreiningu á gildissviði stjórnsýslulaga. Sá hluti starfsemi stjórnvalda, sem ekki miðar að því að koma á ákveðnu réttarástandi, heldur einkennist fremur af því að veita tiltekna þjónustu, s.s. félagslega aðstoð, kennslu og heilsugæslu, má því til aðgreiningar frá stjórnsýslu í efnismerkingu nefna *þjónustustarfsemi hins opinbera*. Eins og fram hefur komið hefur upplýsingatæknin fram til þessa einkum nýst stjórnvöldum á sviði ýmiss konar þjónustustarfsemi.

Nefndin hefur litið svo til að verkefni hennar miði fyrst og fremst að því að kanna hvað þurfi til að koma svo að stjórnvöld geti tekið upp rafræna starfshætti við framkvæmd þeirra verkefna, sem teljast til stjórnsýslu í þrengri merkingu, enda eru flest lögfræðileg álitaefni í þessu sambandi tengd meðferð slíkra mála. Úrlausn þeirra getur þó hæglega nýst stjórnvöldum í öðru tilliti en við meðferð opinbers valds eingöngu.

1. Upplýsingatækni og rafræn miðlun upplýsinga

Upplýsingatækni (e. information technology) er víðtækt heiti sem vísar til vinnslu, geymslu og miðlunar upplýsinga. Ástæða er til þess að greina á milli upplýsingatækni og rafrænnar miðlunar upplýsinga. Ýmsum upplýsingum er miðlað með rafboðum án þess að til staðar sé nokkur vinnsla eða möguleiki á geymslu upplýsinganna á rafrænu formi. Undir rafræna miðlun upplýsinga í þessum skilningi falla því fjölmargir miðlar, svo sem talsímar, símritar, símsendar, símboðar og aðrir miðlar sem nýta rafboð til samskipta. Upplýsingatækni vísar hins vegar almennt til tækja sem gera einnig einhvers konar vinnslu og geymslu upplýsinga mögulega, en sú tækni er almennt kennd við tölvur.

Tölvur eiga það sameiginlegt að þær setja upplýsingar fram sem mynstur úr rafhleðslum og eyðum sem hægt er að setja fram stafrænt í tvítölukerfi (þ.e. með tölustöfunum 0 og 1). Þessum upplýsingum má miðla frá einni tölvu til annarrar sem rafboðum sem berast eftir línunum í jörð eða í lofti. Í sumum tilvikum styðst sending upplýsinga frá einni tölvu til annarrar við önnur fjarskiptatæki, t.d. talsíma með aðstoð mótaldis. Í öðrum tilvikum er tölva tengd beint við fjarskiptanet sem getur stuðst við leiðslur í jörð eða þráðlaus fjarskipti. Upplýsingum má oft einnig miðla með öðrum hætti en rafboðum, t.d. með strikamerkjum eða gatasþjóldum, þótt það síðarnefnda hafi nú að mestu lagst af. Í slíkum tilvikum er því hvorki um eiginlega rafræna geymslu eða miðlun upplýsinga að ræða jafnvel þótt vinnsla upplýsinganna styðjist við upplýsingatækni.

Rafræn miðlun upplýsinga getur stuðst við gagnaflutningsnet, ýmist opin eða lokuð. Hjá mörgum stofnunum eru til dæmis fyrir hendi staðbundin tölvunet (e. intranet) sem tengja saman allar tölvur stofnunarinnar, stundum þannig að tölvur starfsmannanna

(útstöðvar) eru tengdar stærri tölvu (e. server) sem hefur að geyma ýmis forrit og gögn til sameiginlegra nota, auk þess að varðveita upplýsingar til lengri tíma. Einnig er hægt að tengja saman tölvur fleiri stofnana og annarra aðila í lokuðu kerfi, t.d. með sérstökum gagnaflutningslínunum, svo sem ljósleiðurum, eða jafnvel með þráðlausum samskiptum. Lokuð kerfi geta haft ýmsa kosti í för með sér með tilliti til öryggis. Lokað gagnaflutningskerfi getur þannig sem slíkt tryggt nægilega að óviðkomandi aðilar geti hvorki sent gögn í kerfinu eða breytt þeim gögnum sem þar eru send. Svonefndar skjalasendingar milli tölva (skst. SMT, e. electronic data interchange eða EDI), sem felur í sér sendingu upplýsinga samkvæmt fyrirfram ákveðnum staðli, styðjast oft við sérstakar gagnaflutningslínur í lokuðu kerfi. Eins og síðar greinir hafa íslensk töllyfirvöld sinnt tollafgreiðslu á grundvelli SMT tækni um nokkurt skeið.

Rafræn miðlun upplýsinga getur einnig farið fram í opnum kerfum, þ.e. kerfum sem hver sem er hefur aðgang að með réttum vél- og hugbúnaði. Best þekkt þessara kerfa er Netið (e. the Internet). Netið greinist í marga hluta sem hver um sig hefur ákveðna eiginleika. Best þekktu hlutar Netsins eru eflaust Vefurinn (e. the World Wide Web) og tölvupósturinn (e. e-mail). Til Netsins heyrir hins vegar einnig *Telnet* sem gerir aðgerðir á aðra tölvu mögulega um Netið og svokallaðar spjallrásir (e. internet relay chat).

Tölvutækar upplýsingar eru með viðeigandi vél- og hugbúnaði jafnan aðgengilegar t.d. sem texti, myndir eða hljóð. Þótt tölvutæknin sé *stafræn* (e. digital) að því leyti að hægt er að setja tölvutækar upplýsingar fram í tvítölukerfi þykir henni þó betur lýst sem *rafrænni*. Heitið rafræn miðlun upplýsinga nær einnig til rafrænna miðla, sem ekki þurfa nauðsynlega að vera stafrænir, svo sem talsíma. Verður heitið rafræn upplýsingamiðlun notað í eftirfarandi umfjöllun sem samheiti yfir hvers konar miðlun upplýsinga með rafboðum, hvort heldur upplýsingarnar eru tölvutækar eða ekki.

2. Rafræn stjórnsýsla og rafræn meðferð stjórnsýslumála

Stjórnsýslan hefur einkum stuðst við tvenns konar aðferðir í samskiptum innbyrðis og við borgarana. Annars vegar hafa samskipti farið fram í töluðu máli frá manni til manns. Hins vegar hafa samskipti átt sér stað bréfléga þannig að rituð skjöl hafa verið send á milli manna. Fullyrða má að hvers konar formleg samskipti stjórnvalda og aðila stjórnsýslumáls hafi jafnan farið fram með síðargreinda hættinum. Þannig hafa erindi til stjórnsýslunnar og afgreiðsla þeirra iðulega verið skrifleg eða bréflög.

Rafræn upplýsingatækni getur nýst stjórnsýslunni með ýmsum hætti. Ýmsar athafnir stjórnvalda hafa um alllangt skeið verið undirbúnar með rafrænum hætti, t.d. á þann hátt að rituð skjöl hafa verið sett upp og samin á einkatölvu með aðstoð ritvinnsluforrita eða útreikningar unnir með aðstoð töflureikna. Skjölin hafa þó almennt verið prentuð og lögð til grundvallar sem skrifleg gögn við meðferð máls og geymslu. Jafnvel þótt notkun rafrænnar upplýsingatækni sé því almenn innan stjórnsýslunnar hefur hún þó lítt verið tengd miðlun og vörslu upplýsinga. Má segja að rafræn miðlun upplýsinga hafi enn sem komið er mest verið nýtt til óformlegra samskipta og ekki komið í stað formlegra bréflégra samskipta stjórnvalda sín á milli og við málsaðila.

Á undanförunum árum hefur þó færst í vöxt að vista skipulega tölvutæk skjöl og önnur gögn á rafrænan hátt, t.d. á lausum og hörðum diskum. Þá hefur einnig færst í vöxt að stjórnvöldum berist erindi eftir rafrænum leiðum, enda bjóða þau mörg almenningi að

nálgast sig á þann hátt. Ýmsar upplýsingar og þjónusta, sem stjórnvöld veita almenningi, hafa einnig verið veittar með rafrænum hætti, einkum með upplýsingaveitum á vefnum. Í þessu sambandi má t.d. nefna vef stjórnarráðsins, þar sem miðlað er margvíslegum upplýsingum almenns eðlis. Ennfremur vef Alþingis þar sem er að finna ýmsar upplýsingar um störf þingsins og framgang mála, þ. á m. lagasafn. Þá hefur mjög færst í vöxt að starfsmenn stjórnsýslunnar noti rafpóst eða tölvupóst til óformlegra samskipta sín á milli sem og við þá sem til stjórnsýslunnar leita.

Þróun rafrænnar upplýsingatækni hefur aukið til muna möguleika á notkun rafrænnar miðlunar upplýsinga við meðferð stjórnsýslumála. Með öðrum orðum má fullyrða að mögulegt sé að láta rafræna miðlun upplýsinga koma í stað þeirra samskiptaaðferða sem tíðkast hafa við meðferð stjórnsýslumála án þess að slakað sé á þeim kröfum sem almennt eru gerðar til stjórnsýslunnar. Í samræmi við verkefni nefndarinnar, sem lýst er í kafla II., verður hér aðeins fjallað um það hvort og hvernig rafræn miðlun upplýsinga getur komið í stað hefðbundinna aðferða við meðferð einstakra mála. Miðlun upplýsinga án tengsla við tiltekið stjórnsýslumál, svo sem almenn upplýsingagjöf stjórnvalda á vefnum, birting laga og stjórnvaldsfyrirmæla og ýmis þjónusta, sem veita má með rafrænum hætti, verður því ekki rædd sérstaklega í skýrslunni.

3. Rafræn meðferð stjórnsýslumáls

Meðferð stjórnsýslumáls lýkur oftast með stjórnvaldsákvörðun. Öll meðferð slíkra mála lýtur því stjórnsýslulögum nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Tæknilega getur rafræn miðlun upplýsinga komið til á hvaða stigi málsmeðferðar sem er. Stjórnsýslumál getur hafist með því að aðili stjórnsýslumáls sendi stjórnvaldi erindi með aðstoð rafræns miðils eða stjórnvaldið sjálft hefji meðferð máls að eigin frumkvæði á slíkan hátt, t.d. með tilkynningu sem send er rafrænt til þess sem málið varðar. Þá geta samskipti undir meðferð málsins sjálfs stuðst við rafræna miðla, svo sem tilkynningar, upplýsingagjöf og leiðbeiningar stjórnvalds til aðila og svör aðilans til stjórnvaldsins. Stundum kann jafnvel að vera mögulegt að stjórnvald taki ákvörðun sína sjálfkrafa með aðstoð rafrænna miðla, en forsenda fyrir því að slík vinnsla þjóni tilgangi myndi oftast vera sú að erindi berist stjórnvaldinu rafrænt og á ákveðnu formi og skilyrði til ákvörðunartöku séu öll formbundin. Birting ákvörðunar, veiting rökstuðnings og kæruleiðbeininga geta einnig farið fram með rafrænum hætti. Loks má varðveita öll málgögn á rafrænan hátt og miðla þeim rafrænt til annarra aðila.

Samkvæmt framangreindu getur rafræn miðlun upplýsinga nýst með ýmsum hætti við meðferð stjórnsýslumáls allt frá upphafi til enda. Hægt er að hugsa sér að meðferð stjórnsýslumáls fari á öllum stigum fram með aðstoð rafrænna miðla og rafræn gögn málsins séu síðan eingöngu varðveitt á rafrænu formi. Á hinn bóginn er einnig hægt að hugsa sér að meðferð stjórnsýslumáls styðjist við blandaða tækni og þá aðeins stuðst við rafræna miðla að hluta en formleg samskipti og varsla gagna verði áfram pappírsbundin.

Þeir miðlar sem koma við sögu við rafræna meðferð stjórnsýslumáls geta verið margvíslegir. Í þessu sambandi hafa þó fyrst og fremst tölvur og tölvutækni hagnýtt gildi vegna þess að tölvutæk gögn geta komið í stað ritaðra skjala og gegnt sama hlutverki og þau, eins og nánar ræðir síðar. Þótt rafræn miðlun sé ekki bundin við

miðlun tölvækra gagna er það þó einkum slík miðlun sem til greina kemur við formlega meðferð stjórnslumála.

4. Sjálfvirk meðferð stjórnslumála

Hér að framan var rafræn meðferð stjórnslumáls skilgreind sem meðferð máls, þar sem samskipti stjórnvalds og aðila fara fram með rafrænni miðlun upplýsinga í stað t.d. bréfflegra samskipta. Rafræna meðferð stjórnslumáls verður að greina frá sjálfvirkri meðferð stjórnslumáls. Með sjálfvirkri meðferð stjórnslumáls er átt við að stjórnvaldsákvörðun sé tekin samkvæmt fyrirfram ákveðnu verklagi, t.d. þannig að ákveðin vél- og hugbúnaður sé forritaður þannig að umsóknir sem fullnægja ákveðnum skilyrðum séu afgreiddar viðstöðulaust. Sjálfvirk afgreiðsla á þó vitaskuld ekki við nema þegar lagaskilyrði til töku ákvörðunar eru svo fastmótuð og nákvæm að ekkert mat þarf að fara fram. Í tengslum við sjálfvirka meðferð stjórnslumáls má nefna skjalasendingar með tölvum (SMT eða e. EDI), en með því er átt við rafrænan flutning gagna frá einni tölvu til annarrar samkvæmt fyrirfram ákveðnum staðli þannig að hin fluttu gögn eru í tilteknu formi og tilbúin til sjálfvirkar vinnslu. Sjálfvirk meðferð stjórnslumáls er hins vegar ekki takmörkuð við SMT heldur getur hún einnig átt sér stað með hugbúnaði sem stjórnvöld gera aðgengilegan borgurunum, t.d. á Vefnum. Er þá stöðlun upplýsinganna falin í því að stjórnvöld koma upp eyðublöðum á rafrænu formi sem aðili getur fyllt út og komið til stjórnvalds.

Rafræn upplýsingatækni gefur ýmsa möguleika á sjálfvirkri meðferð stjórnslumála, ef lagaheimildir til töku ákvörðunar eru svo fastmótaðar að sjálfvirkni verði komið við. Rafræn meðferð stjórnslumáls getur hins vegar farið fram hvort heldur sem meðferð og afgreiðsla mála er sjálfvirk eða ekki. Að uppfylltum lagaskilyrðum snúa álitamál um sjálfvirka afgreiðslu stjórnslumála því einkum að tæknilegum og skipulagslegum atriðum. Fáar sérreglur virðist því þurfa um sjálfvirka meðferð stjórnslumála, ef staða rafrænnar miðlunar upplýsinga er gerð jafngild bréfflegum samskiptum.

Í þessu sambandi er rétt að minna á að af 22. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, verður ráðið, að sá, sem ákvörðun beinist að, geti krafist rökstuðnings fyrir niðurstöðu, ef hún byggist að öllu leyti á sjálfvirkri vinnslu persónuupplýsinga, enda sé um að ræða ákvörðun er markar rétt eða skyldur eins eða fleiri tilgreindra einstaklinga. Í rökstuðningi ber ábyrgðaraðila að gera grein fyrir þeim reglum sem hin rafræna vinnsla byggist á og liggja ákvörðun til grundvallar.

5. Rafræn eyðublöð

Með rafrænum eyðublöðum er í grófum dráttum átt við hugbúnað sem gerir borgurunum kleift að senda stjórnvöldum erindi í stöðluðu formi með rafrænum hætti. Rafræn eyðublöð hafa einkum þýðingu við notkun á opnum kerfum, t.d. Netinu. Rafrænt eyðublað á Netinu myndi að öðru jöfnu vera á vefsíðu stjórnvalds og leyfa gagnvirk samskipti notanda og stjórnvaldsins í ákveðnu formi. Rafræn eyðublöð eru þegar notuð hér á landi af skattyfirvöldum í tengslum við framtalsgerð, auk þess sem tollyfirvöld hafa tekið upp rafræn eyðublöð fyrir tollafgreiðslu á grundvelli reglugerðar nr. 858/2000, um SMT tollaafgreiðslu.

6. Núverandi notkun rafrænnar miðlunar upplýsinga við meðferð stjórnslumála

Engin formleg rannsókn hefur farið fram á þeirri tækni sem notuð er við meðferð stjórnslumála í dag. Allt að einu þykir óhætt að fullyrða að notkun rafrænna miðla

við meðferð stjórnsýslumála sé að meginstefnu takmörkuð við óformleg samskipti stjórnvalds við aðila stjórnsýslumáls. Formleg samskipti, svo sem erindi aðila eða tilkynningar stjórnvalda, munu hins vegar enn sem komið er aðallega fara fram á grundvelli bréfa eða annarra skriflegra gagna. Frá þessu eru þó nokkrar undantekningar sem vert þykir að nefna.

Á vegum tollyfirvalda hefur á undanförunum árum verið unnið ötullega að því að nýta rafræna miðla við sendingu, móttöku og vinnslu aðflutningsskýrsla og tollafgreiðslu. Notast hefur verið við skjalasendingar með tölvum (SMT) og voru gerðar ýmsar breytingar á tollalögum nr. 55/1987 með lögum nr. 69/1996 til þess að styrkja lagagrundvöll þessara stjórnsýsluhátta. SMT-sendingar hafa annars vegar farið fram með því að innflytjandi skilaði rammaskýti til tollyfirvalda, en hins vegar hefur verið unnt að senda gögn beint á lokuðu gagnaflutningsneti. Með reglugerð nr. 858/2000, um SMT tollaafgreiðslu, varð heimilt að senda gögn á Vefnum með því að nota rafræn eyðublöð á heimasíðu tollyfirvalda. Samkvæmt framangreindu geta innflytjendur nú sótt um og fengið tollafgreiðslu með rafrænum hætti, hvort heldur er á lokuðu eða opnu kerfi (Netinu), en í síðara tilvikinu er notuð rafræn undirskrift. Á vegum skattyfirvalda hefur á undanförunum árum verið unnið að því að gera kleift að skila skattframtölum og ársreikningum með rafrænum hætti á heimasíðu skattyfirvalda auk þess sem lestur og vinnsla skattframtala fer að verulegu leyti fram með aðstoð rafrænna miðla. Að lokum skal nefnt að færst hefur í vöxt að gögn séu vistuð með rafrænum hætti, meðal annars þannig að pappírsskjöl séu sérstaklega skönnuð í þeim tilgangi. Hefur stjórnarráðið meðal annars unnið að slíkri vistun skjala, án þess þó að hún hafi komið að fullu í stað geymslu skriflegra skjala.

Að frátöldum framangreindum dæmum fer meðferð stjórnsýslumála almennt ekki fram með rafrænni upplýsingamiðlun. Virðist í þessu sambandi ekki ráða úrslitum að nettengdur tölvubúnaður er útbreiddur í stjórnsýslunni sem og kunnátta við notkun hans. Ástæður þess að rafræn upplýsingatækni er aðeins nýtt í takmörkuðum mæli við eiginlega meðferð stjórnsýslumála eru án efa fjölpættar. Þó má leiða að því líkur að ýmis tæknileg atriði standi því í vegi, svo sem erfiðleikar við að tryggja staðfestingar á efni, undirskrift og móttöku rafrænna gagna í samanburði við skrifleg gögn. Um þetta atriði verður ekki fjallað sérstaklega hér. Hins vegar er það sérstakt athugunarefni hvort gildandi lög séu því til fyrirstöðu að rafræn upplýsingamiðlun sé notuð við rafræna meðferð stjórnsýslumála. Í þessu sambandi ber þó að hafa í huga að jafnvel þótt gildandi lög séu því ekki til fyrirstöðu að rafræn upplýsingatækni sé notuð í meira mæli en nú er getur óvissa og óöryggi starfsmanna stjórnsýslunnar um þetta atriði leitt til þess að tæknin sé í raun minna notuð en efni standa til.

7. Rafræn stjórnsýsla annars staðar á Norðurlöndum

Almennt má segja að rafræn stjórnsýsla hafi lengi verið til umfjöllunar annars staðar á Norðurlöndum, enda þótt þeim hafi miðað misvel áfram og eftir atvikum nálgast viðfangsefnið úr ólíkum áttum. Alls staðar liggja þó fyrir umfangsmiklar úttektir, skýrslur og áætlunargerðir um málið, en framþróun í samræmi við þær á það alls staðar sammerkt – og er þar Ísland ekki undan skilið – að skortur á nægilega aðgengilegum og fullkomnum búnaði til að staðreyna sönnunargildi upplýsinga og öryggi í miðlun þeirra stóð henni lengi vel fyrir þrífum. Alls staðar eru þó vonir bundnar við að lögleiðing tilskipunar 1999/93/EB, um rafrænar undirskriftir, komi í öllu verulegu til móts við þarfir stjórnsýslunnar í þessu tilliti, enda þótt notkun þeirra

sé hvergi orðin almenn, frekar en hér. Að því leyti er því frekar um tæknilegar, en lagalegar hindranir að ræða.

Segja má að í Finnlandi hafi lagasetning um gagnvirk rafræn samskipti stjórnvalda við borgarana til skamms tíma verið lengst á veg komin. Þar hafa verið sett lög um rafræn samskipti við stjórnsýsluna (s. lag om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden), sem hafa það að markmiði að efla rafræna stjórnsýslu og auka öryggi við meðferð og varðveislu gagna á rafrænu formi. Samkvæmt þeim skulu stjórnvöld, sem hafa til þess tæknilega burði, bjóða upp á rafræna þjónustu og er sú skylda á þau lögð að notast við vél- og hugbúnað, sem er sambærilegur við þann, sem allur þorri almennings býr yfir. Í lögnum er mælt fyrir um réttindi, skyldur og ábyrgð bæði stjórnvalda og aðila að stjórnsýslumálum, sem rekin eru á rafrænan hátt, auk þess sem sett eru tæknileg skilyrði fyrir rafrænum auðkennum málsaðila, en í þeim efnum er byggt öðrum lögum, sem Finnar settu um rafræn skilríki eða borgarakort (s. elektronisk identitetskort) áður en tilskipunin um rafrænar undirskriftir tók gildi innan Evrópusambandsins. Á þessum kortum eru geymdar ýmsar persónulegar upplýsingar auk auðkennis til nota við rafræn samskipti, þ. á m. til að senda erindi með rafrænni undirskrift.

Þrátt fyrir framsýna löggjöf um rafræna stjórnsýslu í Finnlandi virðist framkvæmd hennar ekki hafa tekist sem skyldi. Kemur það bæði til af því að löggjöf þeirra um rafræna stjórnsýslu er um margt flóknari en vera þyrfti, ef byggt hefði verið á sérstökum lögum um rafrænar undirskriftir, sem og því að tæknilegur búnaður til að lesa af kortunum er dýr, flókinn í uppsetningu og notkun og er enn um margt ófullkominn. Stofnanir sem bjóða upp á þjónustu þar sem kortin nýtast eru því enn sem komið er ekki nægilega margar og tiltölulega fáir Finnar höfðu á síðasta ári sótt sér borgarakort eða innan við 8000 einstaklingar.

Í Noregi hefur verið mörkuð sú stefna að gera rafræn samskipti jafngild hefðbundum samskiptaleiðum að því marki sem mögulegt er. Þar var hins vegar valin sú leið að farið var á skipulegan hátt yfir alla gildandi löggjöf, jafnt á sviði opinbers réttar sem einkaréttar, í því skyni að leita uppi allar þær hindranir, er gætu staðið þessu markmiði í vegi. Í skýrslu sem gefin var út árið 2000, *Kartleggingsprosjektet – kartlegging av bestemmelser i lover, forskrifter og instruksjer som kan hindre elektronisk kommunikasjon*, var gerð grein fyrir niðurstöðum þessarar úttektar, farið yfir helstu álitæfni og gerðar tillögur um viðeigandi lagabreytingar. Eftir því sem næst verður komist er frumvarp þess efnis enn til umfjöllunar í norska þinginu.

Í Svíþjóð ákvað ríkisstjórnin fyrr á þessu ári að láta fara fram sams konar úttekt og í Noregi í því skyni að fá yfirsýn yfir hvaða formkröfur í lögum og öðrum settum réttarheimildum geti tálmað upptöku rafrænna stjórnsýsluhátta þar í landi. Úttektinni á að ljúka í desember 2002. Að svo stöddu eru ekki ráðgerðar aðrar breytingar á sænsku stjórnsýslulögnum en þær, að skylda stjórnvöld til að veita viðtöku erindum í bréfasíma (telefaxi) og tölvupósti og svara þeim á sama hátt.

Ólíkt Svíum og Norðmönnum hafa Danir horfið frá því að láta gera eina miðlæga úttekt á lagalegum hindrunum fyrir innleiðingu rafrænnar stjórnsýslu en hafa þess í stað beint því til allra ráðuneyta að fara með skipulegum hætti yfir þá löggjöf sem undir hvert þeirra heyrir í sama skyni og leita eftir atvikum eftir viðeigandi lagabreytingum.

IV. Helstu lagalegu álitafni við rafræna meðferð stjórnslumála

Íslensk stjórnslu hefur löngum notast við pappír sem helsta miðil formlegra samskipta, hvort heldur við borgarana eða innbyrðis. Erindi til stjórnslunnar hafa þannig að jafnaði verið skrifleg og sama hefur gilt um ákvarðanir sem teknar hafa verið í framhaldi af þeim eða að frumkvæði stjórnvalda. Eins og áður segir byggist meðferð stjórnslumála að meginstefnu enn þann dag í dag á pappír, enda þótt notkun rafrænna miðla við undirbúning mála sé útbreidd og þeir einnig notaðir til ýmissa óformlegra samskipta. Réttarreglur um stjórnsluna, bæði settar og venjuhelgaðar, taka óhjákvæmilega mið af þeim aðferðum í stjórnslunni sem hingað til hafa tíðkast. Af þessum sökum er nauðsynlegt að kanna hvort og að hvaða marki sérkenni rafrænnar upplýsingamiðlunar kalli á sérstakar reglur svo að nýta megi kosti rafrænnar upplýsingamiðlunar til fulls við meðferð stjórnslumála.

1. Lagaleg álitafni við rafræna meðferð stjórnslumála

Með nýrri samskiptatækni við meðferð stjórnslumála er leitast við að þjóna sömu hagsmunum og leitast hefur verið við að gera með þeim aðferðum sem hingað til hafa tíðkast. Í samræmi við þetta hlýtur athugun á lagalegum álitafnum rafrænnar meðferðar stjórnslu að beinast að þrennu:

- Að festa hendur á þeim reglum sem með einhverjum hætti hindra að rafræn miðlun upplýsinga sé notuð við meðferð stjórnslumála.
- Að greina rökin að baki þessara reglna eða þær þarfir sem þeim er ætlað að mæta.
- Að kanna hvort rafræn upplýsingamiðlun geti mætt þessum þörfum og þá að hvaða skilyrðum uppfylltum.

Eins og nánar verður vikið að síðar eru þær reglur sem hindrað geta að rafræn miðlun upplýsinga sé nýtt við meðferð máls einkum reglur sem áskilja tiltekið form gagna, t.d. að gögn séu skrifleg, undirrituð eða vottuð. Reglur sem þessar geta komið í veg fyrir að stjórnslumál sé rekið með rafrænni upplýsingamiðlun eða leiða til tvíverknaðar þannig að jafnhliða rafrænum boðskiptum þurfi einnig að senda gögn á pappír. Síðastgreinda atriðið er að verulegu leyti tæknilegt álitafni. Frá lagalegu sjónarmiði er þó unnt að setja fram ákveðnar kröfur sem rafræn miðlun upplýsinga og rafræn gögn þurfa að fullnægja án þess að mat sé lagt á það að hvaða marki núverandi tækni fullnægi slíkum kröfum en um það efni verður ekki fjallað sérstaklega.

2. Ný tækni, sömu meginreglur

Við umfjöllun um rafræna meðferð stjórnslumála er eðlilegt að gengið sé út frá því að sömu kröfur eigi að gera til meðferðar stjórnslumála án tillits til þess hvaða tækni er notuð til samskipta. Aðilar stjórnslumáls eiga því að njóta sömu réttinda, sama öryggis og hafa að öllu leyti sambærilega stöðu hvort heldur mál er rekið með aðstoð rafrænna eða pappírshundinna miðla. Þannig verður gengið út frá því að stjórnslan eigi að lúta sömu meginreglum án tillits til þess hvaða tækni er notuð hverju sinni. Að þessu gefnu lúta lagaleg álitafni um rafræna meðferð stjórnslumála einkum að því hvernig laga megi einstakar reglur stjórnsluréttar að rafrænni upplýsingamiðlun þannig að rafræn meðferð stjórnslumála lúti sömu meginreglum og eiga við um meðferð mála almennt.

Ekki er sjálfgefið að ný tækni og breyttar aðferðir í samskiptum manna, svo sem rafræn miðlun upplýsinga, kalli á nýjar reglur. Reglur eru í eðli sínu óhlutbundnar

(abstrakt) og eru því ekki fyrirfram bundnar við raunveruleg tilvik eða aðstæður. Reglur geta því haldið gildi sínu að fullu þótt aðstæður breytist og ný tækni komi til sögunnar. Í samræmi við þetta er þorri málsmeðferðar- og efnisreglna stjórnsluréttarins tæknilega hlutlaus og á við hvort sem samskipti eru rafræn eða pappírshundin. Reglur um andmælarétt, leiðbeiningarskyldu, málshraða, rannsókn, jafnræði, meðalhóf, svo aðeins nokkrar reglur stjórnsluréttar séu nefndar, eiga þannig við um meðferð stjórnslumáls hvort heldur hún er rafræn eða pappírshundin og þarfnast því engrar sérstakrar skoðunar m.t.t. rafrænnar miðlunar upplýsinga.

Rafræn miðlun upplýsinga kallar samkvæmt þessu ekki á sérstakar reglur nema að því marki sem sérstakt eðli þessarar tækni í samanburði við hefðbundin samskiptaform krefst þess.

3. Reglur um skriflega gerninga

Almennt er gengið út frá því að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda séu ekki bundnar eða háðar sérstöku formi, nema þess sé sérstaklega krafist í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða venju samkvæmt. Sú formkrafa sem hér kemur einkum til greina er að gerningur sé skriflegur. Í ýmsum tilvikum krefjast lög og stjórnvaldsfyrirmæli þess beint eða óbeint að gerningar stjórnvalda séu skriflegir eða erindi til stjórnvalda séu bréfuð. Hér má sem dæmi nefna að samkvæmt 1. mgr. 21. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 getur aðili krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega. Í 31. gr. laganna segir enn fremur að úrskurður æðra stjórnvalds skuli ávallt vera skriflegur. Í öðrum tilvikum eru tiltekin réttaráhrif bundin við það að gerningur sé skriflegur án þess að það sé beinlínis áskilið. Þannig segir t.d. í 2. mgr. 7. gr. stjórnslulaga að berist stjórnvaldi skriflegt erindi, sem ekki snertir starfssvið þess, beri því að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt er.

Víða er í sérlögum gerð krafa um að gerningar stjórnvalds séu skriflegir eða erindi borgaranna til stjórnvalda séu skrifleg, en tæmandi úttekt á þessum reglum fellur utan efnismarka þessarar skýrslu. Séu þessi ákvæði skýrð bókstaflega þykir ljóst að rafræn gögn fullnægja ekki áskilnaði þessara ákvæða, nema þau séu prentuð. Rafrænar upplýsingar eru í eðli sínu settar saman úr rafboðum og geymdar sem mynstur úr rafhleðslum og eyðum, t.d. tölvutækar upplýsingar. Með áskilnaði um að eitthvað skuli vera skriflegt er hins vegar vísað til þess að orð eða önnur tákni séu rituð eða prentuð á pappír eða annað ápreifanlegt efni. Þótt yfirleitt sé unnt að lesa rafrænar upplýsingar af skjá eða prenta þær á blað með viðeigandi vél- og hugbúnaði er því ekki unnt að telja rafræn gögn skrifleg, a.m.k. ekki í venjulegum skilningi þess orðs.

Samkvæmt framangreindu geta kröfur laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða venja um að gerningur sé skriflegur staðið í vegi fyrir því að rafræn upplýsingamiðlun sé notuð við meðferð stjórnslumáls. Sú spurning rís hvort rafræn gögn geti þjónað sömu hagsmunum og leitast er við að tryggja með því að áskilja að eitthvað sé skriflegt. Í því sambandi ber að huga að því á hvaða rökum kröfur laga um eitthvað sé skriflegt eru reistar eða hvaða hlutverki skrifleg gögn þjóna. Í því sambandi má a.m.k. nefna eftirfarandi atriði:

- Að tryggja að gerningur sé aðgengilegur og tiltækur öðrum en þeim sem að honum standa;
- að tryggja sönnunargagn um tilvist og efni gernings til framtíðar;

- að stuðla að því að aðili geri sér glögga grein fyrir þeim yfirlýsingum sem felast í gerningi;
- að gera fjölfjöldun mögulega fyrir aðra sem málið varðar;
- að gera mögulegt að leggja gagn fram hjá opinberum aðilum, t.d. dómstólum;
- að auðvelda geymslu og skráningu gagna.

Þegar litið er á framangreind rök fyrir því að áskilið er að gerningar á sviði stjórnsýsluréttar séu skriflegir er unnt að fullyrða að rafrænir gerningar geta þjónað sömu hagsmunum að uppfylltum ákveðnum tæknilegum skilyrðum. Nánar tiltekið virðast rafræn gögn geta gegnt sama hlutverki og skrifleg gögn ef þau eru *aðgengileg* móttakanda þannig að hann geti *kynnt sér efni þeirra, varðveitt þau og framvísað þeim síðar*. Þessum skilyrðum myndi t.d. símsendir og símriti augljóslega fullnægja, en einnig myndi þetta yfirleitt eiga við um tölvutæk gögn. Hins vegar myndi talsími ekki fullnægja þessum skilyrðum, þar sem rafboð í gegnum síma eru ekki varðveitanleg eða unnt að framvísa þeim síðar án þess að þau séu tekin upp. Í tengslum við tölvutæk gögn geta komið upp vafamál með tilliti til þess hvort gögn teljast aðgengileg. Verður þá að miða við hvaða vél- og hugbúnað viðtakandi býr yfir. Ef vél- og hugbúnaður viðtakanda getur ekki unnið úr rafrænum gögnum þannig að þau verði skiljanleg myndu þau ekki fullnægja framangreindu skilyrði um að teljast aðgengileg. Til hliðsjónar má hér vísa til 6. gr. lagafyrirmyndar UNCITRAL um rafræn viðskipti um jafngildi rafrænna gagna og skriflegra:

(1) Where the law requires information to be in writing, that requirement is met by a data message if the information contained therein is accessible so as to be usable for subsequent reference.

(2) Paragraph (1) applies whether the requirement therein is in the form of an obligation or whether the law simply provides consequences for the information not being in writing.

Samkvæmt framangreindu gæti stundum komið til greina að skýra gildandi reglur á þá leið að rafræn gögn fullnægi skilyrðum þeirra um að teljast skrifleg. Þótt rök standi til slíkrar lögskýringar er þó ljóst að verulegur vafi kann í einstökum tilvikum að leika á því hvort slík lögskýring teljist tæk. Þess vegna er æskilegt að breyta lögum á þá leið rafræn gögn teljist jafngild skriflegum innan stjórnsýslunnar að uppfylltum ákveðnum lágmarksskilyrðum um að þau séu aðgengileg, varðveitanleg og framvísanleg. Hins vegar er ástæða til að áréttta að þessi niðurstaða á aðeins við um áskilnað um að gögn séu skrifleg, en tekur ekki til frekari krafna sem lög kunna að gera, t.d. um að gögn séu í frumriti, undirrituð, vottuð o.fl.þ.h. Slíkar reglur þarfnast sérstakrar skoðunar.

4. Reglur um skjöl

Með skjali er almennt átt við einhvers konar áþreifanlegt eða efnislegt plagg með lettri, myndum eða öðrum táknum. Orðið skjal er að finna í ýmsum settum lagaákvæðum, stundum sem hluti af samsettu orði, sbr. t.d. aðflutningskjöl í 98. gr. tollalaga nr. 55/1987. Samkvæmt almenntri málvenju vísar orðið skjal til skrifaðs eða prentaðs plaggs eða gagns. Hins vegar ber að hafa í huga að lagaleg merking orðsins getur verið önnur og víðtækari. Er þá ekki útilokað að orðið skjal verði skýrt svo rúmt að það nái einnig til rafrænna gagna. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, er t.d. með skjölum og skráðum heimildum átt við hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og orðið hafa til við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings, hvort sem um er að ræða skrifleg gögn,

upprætti, ljósmyndir, filmur, örglærur, hljóðupptökur, gataspjöld, segulbönd eða önnur hliðstæð gögn. Samkvæmt þessu er ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að orðið skjal hafi sömu merkingu í öllum þeim lagaákvæðum sem það kemur fyrir í.

Við afmörkun hugtaksins skjal kemur einkum til greina að hafa til hliðsjónar skjalahugtak refsiréttar, sbr. XVII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Nauðsynlegt þótti að breyta kaflanum með lögum nr. 30/1998 til þess að taka af tvímæli um að skjalafals og önnur brot tengd skjölum tækju einnig til gagna sem geymd eru á tölvutæku formi. Þessi breyting á almennum hegningarlögum gefur vísbendingu um að ekki sé hægt að fullyrða að rafræn gögn verði ætíð talin skjöl í merkingu laga jafnvel þótt ekki sé útilokað að sú niðurstaða leiði af almennum lögskýringasjónarmiðum.

Í ýmsum tilvikum geta rafræn gögn þjónað því hlutverki sem skjali er ætlað að gera lögum samkvæmt, sbr. það sem áður segir um kröfur laga um að gögn skuli vera skrifleg. Í slíkum tilvikum kemur til greina að skýra viðkomandi lagaákvæði rýmkandi þannig að rafræn gögn falli þar undir. Í öðrum tilvikum getur það þjónað sérstökum tilgangi að skjal sé úr pappír. Þannig eru t.d. skjöl stimpluð samkvæmt lögum nr. 36/1978, um stimpilgjald, en þau fyrirmæli virðast ekki geta átt við um rafræn gögn að óbreyttu. Þinglýsingalög nr. 39/1978 byggjast á því að um sé að ræða hefðbundin pappírsskjöl og miðast öll meðferð þinglýsingarmála við að svo sé, t.d. móttaka, áritun, stimplun og geymsla skjala. Að lokum skal minnt á að þegar um viðskiptabréf og ýmis innlausnarskírteini er að ræða eru sérstök fjárhagsleg réttindi bundin við handhöfn pappírsskjals og verða þær reglur ekki sjálfkrafa heimfærðar til rafrænna gagna, sbr. lög nr. 131/1997, um rafræna skráningu verðbréfa, með síðari breytingum.

Samkvæmt framanrituðu kemur stundum til greina að skýra lög, sem vísa til skjala, rúmt þannig að rafræn gögn teljist skjöl. Í öðrum tilvikum er slík niðurstaða þó ekki tæk vegna ýmissa sérstakra eiginleika skjala, sbr. t.d. ákvæði laga nr. 36/1978, um stimpilgjald. Að mati nefndarinnar er því ekki framkvæmanlegt að setja almenna reglu um jafngildi hefðbundinna skjala og rafrænna gagna. Þess í stað verður meta hvert og eitt ákvæði með hliðsjón af þeim rökum, sem búa því að baki, og skera á grundvelli þeirra úr um, hvort til greina geti komið að skýra viðkomandi ákvæði rúmt m.t.t. rafrænnar miðlunar og vörslu upplýsinga. Ef slík lögskýring er ekki tæk verður að skoða sérstaklega hvort til greina komi að breyta gildandi reglum svo að rafræn upplýsingamiðlun nýtist jafnframt á viðkomandi sviði stjórnáslunnar.

5. Frumrit og afrit

Rafræn gögn geta tæplega talist vera til í frumriti í hefðbundnum skilningi þess orðs. Þannig eru tölvutæk gögn í raun ákveðin framsetning og um leið afrit rafrænna upplýsinga sem sett eru saman úr mynstrum (rafhleðslum og eyðum) og lýsa má í tvítölukerfi (0 og 1). Þær upplýsingar sem leynast í þessum mynstrum verða því aðeins aðgengilegar að notaður sé viðeigandi vél- og hugbúnaður. Hafa ber í huga að sömu rafrænu frumgögn geta verið lesin af mismunandi vél- og hugbúnaði þannig að framsetning þeirra verði mismunandi. Sömu rafrænu upplýsingarnar geta þannig birst með ýmsum hætti á mörgum stöðum. Hugtökin frumrit og afrit eiga því almennt illa við um rafræn gögn, eins og áður segir.

Áskilnaður laga um frumrit getur staðið í vegi fyrir því að kostir rafrænnar upplýsingamiðlunar séu nýttir til fullnustu og leitt til þess að rafrænar upplýsingar séu prentaðar og gerðar að hefðbundnum skjölum. Kemur því til athugunar hvort rafræn gögn geti komið í stað frumrita.

Almennt er krafa um að skjöl eða annars konar gögn séu í frumriti á því byggð að það geri kleift að ganga úr skugga um að skjalið eða gagnið sé óbreytt frá upprunlegri gerð eða auki a.m.k. líkurnar á því að svo sé. Þannig getur verið nauðsynlegt að kanna hvort tiltekin yfirlýsing, stjórnvaldsákvörðun eða samningur var undirritaður af þar til bærum aðila, en hingað til hefur mátt staðreyna það með því að leita að frumriti yfirlýsingar, ákvörðunar eða samnings. Tæknilega er mögulegt að gera rafræn gögn þannig úr garði að kanna megi hvort þeim hefur verið breytt frá því að þau voru t.d. undirrituð. Eru það einkum rafrænar undirskriftir sem gera þetta kleift, en um þær verður fjallað hér á eftir. Samkvæmt þessu standa rök til þess að líta á rafræn gögn sem frumrit, ef unnt er að ganga úr skugga um að þau séu óbreytt frá upprunalegri gerð.

Þar sem einfalt er að gefa afrit af rafrænum gögnum með rafrænum hætti standa ekki rök til annars en að gera rafræn gögn jafngild skriflegum gögnum, jafnvel þegar þeirra er krafist í fleiri eintökum. Þegar áskilið er að gögnum sé skilað í fleiri en einu eintaki, t.d. umsóknum, ætti þess vegna að vera unnt að líta svo til að rafræn gögn fullnægi slíkum áskilnaði.

6. Reglur um undirskriftir

Ýmsar reglur á sviði stjórnsýslunnar áskilja eða binda tiltekin réttaráhrif við að gerningur sé undirritaður. Áskilnaður laga um undirskriftir getur byggst á ýmsum rökum. Venjulega er þó fyrst og fremst leitast við að tryggja persónulega staðfestingu undirritandans á tilteknu efni sem undirritað skjal inniheldur, t.d. viljayfirlýsingu, ákvörðun eða eitthvað annað. Undirskrift þjónar þannig því meginmarkmiði að sanna að tiltekinn maður hafi staðfest eitthvað sem kemur fram í því sem er undirritað. Það sem er undirritað er venjulega texti með einhverjum upplýsingum. Einnig þjóna undirskriftir þeim tilgangi að staðfesta að aðrar undirskriftir séu réttar og e.t.v. einhver atriði, t.d. fjárræði, dagsetning og þess háttar. Hafa ber í huga að undirskriftir geta einnig haft ýmsa aðra þýðingu en þá að vera sönnun fyrir persónulegri staðfestingu. Sem dæmi má nefna það hlutverk undirskrifta að tryggja að undirritandi geri sér betur grein fyrir skuldbindingu sem hann tekst á hendur með tiltekinni yfirlýsingu.

Það verður að teljast álitamál hvort reglur, sem áskilja undirskriftir eða binda réttaráhrif við þær, verði skýrðar svo rúmt að þær nái einnig til ýmissa rafrænna staðfestinga. Hefðbundinn skilningur á hugtakinu undirritun hefur ótvírætt verið sá að undirskrift feli það í sér að nafn manns sé ritað eigin hendi á pappír eða annað ápreifanlegt efni. Undirskrift hefur þannig ekki verið talin vera fyrir hendi þegar nafn hefur verið prentað eða stimplað á pappír, svo dæmi sé nefnt. Samkvæmt þessu verður almennt að telja vafasamt að rafrænar staðfestingar fullnægi áskilnaði gildandi reglna um undirskriftir. Kemur því til skoðunar hvort rafrænar staðfestingar geti þjónað sömu hagsmunum og undirskriftum er ætlað að gera.

Ljóst er að rafrænar undirskriftir þurfa að fullnægja ákveðnum skilyrðum til þess að þær geti talist jafngildar eiginhandarundirskriftum. Nánar tiltekið þarf að vera hægt að ganga úr skugga frá hverjum undirskrift stafar og hvað var undirritað. Til hliðsjónar

má hér vísa til 1. mgr. 7. gr. lagafyrirmyndar UNCITRAL um rafræn viðskipti um jafngildi undirskrifta og rafrænna staðfestinga:

Where the law requires a signature of a person, that requirement is met in relation to a data message if:

- (a) a method is used to identify that person and to indicate that person's approval of the information contained in the data message; and*
- (b) that method is as reliable as was appropriate for the purpose for which the data message was generated or communicated, in the light of all the circumstances, including any relevant agreement.*

Rafrænar staðfestingar sem gera það kleift að kanna þessi atriði eru almennt nefndar rafrænar undirskriftir. Á sviði lögfræði og tölvunarfræði hefur mikið verið ritað um rafrænar undirskriftir. Eru ekki efni til þess að reifa þá umræðu ítarlega hér (Íslenska umfjöllun má t.d. finna í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytanna, útg. í febrúar 1999, Rafræn viðskipti – umfjöllun um íslensk lög, sjá einkum bls. 36–58). Hér á landi hafa rafrænar staðfestingar enn sem komið er verið í formi leyninga eða leyninga, en álitamál er hvort telja beri slíkar staðfestingar til eiginlegra rafrænna undirskrifta. Fullkomnar rafrænar undirskriftir, sem byggðar eru á dulkóðun (svonefndri Public Key-dulkóðun) hafa hins vegar enn ekki náð útbreiðslu. Slíkar rafrænar undirskriftir verða til á grundvelli sérstakra kerfa sem rekin eru af aðilum sem sjá um að úthluta notendum dulmálslyklum og hafa venjulega einnig með höndum útgáfu vottorða um að undirskrift stafi frá ákveðnum aðila. Slíkar rafrænar undirskriftir geta ótvírætt haft sama sönnunargildi og eiginhandarundirskriftir og virðast að öllu leyti geta komið í stað þeirra.

Lög um rafrænar undirskriftir, nr. 28/2001, voru sett vorið 2001. Þau voru samin í samræmi við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 66/2000, um að bæta við XI. viðauka við EES-samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 1999/93/EB frá 13. desember 1999 um sameiginlegar grunnreglur um rafrænar undirskriftir (e. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures). Í lögnum er kveðið á um réttaráhrif rafrænna undirskrifta, starfsemi svonefndra vottunaraðila, vottorð með rafrænum undirskriftum, eftirlit með vottunaraðilum og ábyrgð þeirra gagnvart almenningi. Meginregla laganna, sem kemur fram í 4. gr. þeirra, er eftirfarandi:

Ef undirskrift er skilyrði réttaráhrifa samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða af öðrum orsökum fullnægir fullgild rafræn undirskrift ætíð slíku skilyrði.

Ákvæði 1. mgr. er því ekki til fyrirstöðu að aðrar rafrænar undirskriftir en þar greinir hafi gildi við sönnun um stofnun og efni samnings eða önnur atriði sem tengjast samningsgerð.

Samkvæmt framangreindu fela löggin í sér jafngildi svonefndra fullgildra rafrænna undirskrifta og eiginhandarundirskrifta. Með fullgildri rafrænni undirskrift er vísað til rafrænna undirskrifta sem fullnægja ákveðnum skilyrðum um vottun og öryggi. Regla frumvarpsins er því ekki til fyrirstöðu að aðrar rafrænar staðfestingar hafi gildi, en veitir þeim hins vegar ekki sömu stöðu og eiginhandarundirskriftum.

Með þessum lögum hefur sú stefna verið mörkuð að rafrænar undirskriftir skuli hafa sömu réttaráhrif og eiginhandarundirskriftir að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Lögin virðast samkvæmt efni sínu taka til undirskrifta á sviði stjórnýslunnar með sama hætti og á öðrum sviðum. Hins vegar má færa að því rök að æskilegt væri að slá því föstu í lögum að notkun rafrænna undirskrifta á sviði stjórnýslunnar sé heimil og réttaráhrif rafrænna undirskrifta séu þau sömu og eiginhandarundirskrifta. Í því sambandi væri eðlilegt að leggja til grundvallar sömu viðmið og fram koma í lögum um rafrænar undirskriftir þannig að fullgild rafræn undirskrift teljist alltaf jafngild eiginhandarundirskrift. Hins vegar er einnig æskilegt að gefa stjórnvöldum svigrúm til að meta hvort aðrar undirskriftir en fullgildar geta talist tryggja nægilega persónulega staðfestingu manns í tilvikum þar sem lög áskilja eiginhandaráritun. Slík álitamál gætu meðal annars komið upp við uppsetningu hugbúnaðar fyrir afgreiðslu stjórnýslumála á opnum kerfum, t.d. Netinu. Að lokum er æskilegt að áréttta að heimilt sé að nota aðrar rafrænar staðfestingar, t.d. leyniorð, þar sem lög krefjast ekki sérstaklega eiginhandarundirritunar. Hvort réttlæt看legt getur talist að nota leyniorð í ákveðnu tilviki er bæði háð mati á öryggi leyniorða frá tæknilegu sjónarmiði og eðli þess máls sem til meðferðar er. Við núverandi aðstæður verður að telja vafasamt að nota leyniorð þar sem einstaklingar eða lögaðilar taka á sig skuldbindingar gagnvart hinu opinbera. Í framkvæmd er þetta þó gert að ákveðnu marki, sbr. t.d. 4. mgr. 91. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, sbr. 13. gr. laga nr. 137/1996.

7. Frestir við meðferð stjórnýslumáls

Frestir við meðferð stjórnýslumála ráðast í ýmsum tilvikum af því hvenær aðili málsins hefur mótttekið tilkynningu frá stjórnvaldi. Í 27. gr. stjórnýslulaga er t.d. mælt fyrir um að kæra skuli borin fram innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun, nema lög mæli á annan veg, en skv. 1. mgr. 20. gr. stjórnýslulaga er stjórnvaldsákvörðun bindandi eftir að hún er komin til aðila.

Tilkynning telst almennt komin til aðila þegar hann á þess kost að kynna sér efni hennar. Þannig myndi tilkynning um stjórnvaldsákvörðun teljast komin til aðila þegar bréf með tilkynningu hefur verið borið út til heimilis aðila eða í pósthólf hans. Þegar ákvarðanir eru tilkynntar munnlega að aðila viðstöddum teljast þær komnar til hans samstundis. Sama gildir um gögn sem aðili sendir eða kemur til stjórnvalds. Sömu sjónarmið gilda um sendingu og móttöku tilkynninga á rafrænu formi og annarra tilkynninga. Almennt myndu því rafræn gögn teljast komin til einhvers þegar hann á þess kost að kynna sér efni þeirra. Ef tölvuskeyti er t.d. aðgengilegt aðila hjá vefþjóni hans myndi skeytið teljast komið til hans í framangreindum skilningi.

Rafrænir miðlar geta þó gefið tilefni til sérstakra vandamála að þessu leyti. Rafrænar upplýsingar eru almennt ekki aðgengilegar nema með viðeigandi vél- og hugbúnaði. Án slíks búnaðar geta rafrænar upplýsingar verið óaðgengilegar eða aðeins skiljanlegar með sérstökum aðgerðum sem stundum eru eingöngu á færi sérfræðinga. Af þessum sökum er nauðsynlegt að gera þann fyrirvara að rafrænar upplýsingar geta ekki talist komnar til aðila nema upplýsingarnar séu honum aðgengilegar með vél- og hugbúnaði hans. Þótt þessa niðurstöðu leiði í raun af almennum reglum gæti verið æskilegt að taka af vafa um þetta atriði með lagabreytingu. Við slíka breytingu kæmi einnig til greina að leggja þá skyldu á stjórnvöld að þau staðfestu að eigin frumkvæði að þau hefðu mótttekið gögn til þess að aðili væri öruggur um að sending hans hefði heppnast. Með hliðsjón af rafrænni upplýsingatækni má hugsa sér að slíkar staðfestingar gætu oft verið sjálfvirkar. Jafnvel þótt svo yrði ekki er tæplega ástæða til

að ætla að þessi skylda myndi íþyngja stjórnvöldum svo teljandi sé. Eins og áður segir gæti einnig verið ástæða fyrir stjórnvald að kynna aðila máls sérstaklega á hvaða formi gögn kunna að verða send svo að ganga megi út frá því að gögn komist örugglega til aðilans í skilningi stjórnsýslulaga.

Ekki er hægt að útiloka að rafræn gögn afbakist við sendingu. Frá tæknilegu sjónarmiði á þó að vera hægt að ganga úr skugga um hvort rafræn gögn séu óbreytt frá upphaflegu formi og koma rafrænar undirskriftir þar einkum til greina. Hvaða kröfur eru gerðar til öryggis rafrænna gagna verður að meta á grundvelli 11. og 12. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sbr. 5. og 6. gr. laga nr. 90/2001, svo og m.t.t. öryggishagsmuna hins opinbera. Það er á ábyrgð þess stjórnvalds sem stendur fyrir vinnslu upplýsinganna að ráðist hafi verið í allar viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að vernda gögn gegn ólöglegri eyðileggingu, gegn því að þær glatist eða breytist fyrir slysi og gegn óleyfilegum aðgangi, áður en boðið er upp á þann valkost að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls.

Í tengslum við móttöku gagna hjá stjórnvöldum ber að hafa í huga að rafræn meðferð stjórnsýslumála getur kallað á ýmsar skipulagsbreytingar hjá opinberum aðilum. Til dæmis kann að vera nauðsynlegt að rafræn erindi berist á ákveðinn stað, sem e.t.v. má kalla rafræna afgreiðslu, til skráningar og úthlutunar. Berist erindi á annan stað, t.d. á raffang einstaks starfsmanns, væri honum rétt að framsenda erindið á réttan stað svo fljótt sem unnt væri. Einnig er eðlilegt að stjórnvöld geti ákveðið hvaða formkröfum erindi þurfi að fullnægja til að teljast tæk til afgreiðslu. Þessar kröfur geta meðal annars beinst að því að erindi séu sett fram á sérstökum rafrænum eyðublöðum sem gætu t.d. verið aðgengileg á netinu. Kröfur sem þessar eru ekki aðeins nauðsynlegar til þess að rafræn stjórnsýsla geti orðið skilvirk heldur geta þær einnig skipt máli við að tryggja öryggi gagnakerfa, t.d. gagnvart tölvuvírusum. Þannig standa engin rök til þess að gera stjórnvöldum skylt að opna sérhvert viðhengi sem þeim berst í rafskeyti eða taka hvert rafrænt erindi sem þeim berst til meðferðar, ef þessi gögn fullnægja ekki þeim skilyrðum sem stjórnvöld setja til rafrænnar meðferðar mála. Hins vegar myndi stjórnvaldi ávallt vera skylt að tilkynna aðila um þá annmarka sem væru á erindi hans þannig að hann ætti kost á því að senda það aftur í réttu formi.

8. Öryggi rafrænnar stjórnsýslu

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sbr. 5. gr. laga nr. 90/2001, skal ábyrgðaraðili gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að vernda persónuupplýsingar gegn ólöglegri eyðileggingu, gegn því að þær glatist eða breytist fyrir slysi og gegn óleyfilegum aðgangi. Ábyrgðaraðili telst vera sá, sem ákveður tilgang vinnslu persónuupplýsinga, þann búnað sem notaður er, aðferð við vinnsluna og aðra ráðstöfun upplýsinganna, sbr. 4. tölul. 2. gr. sömu laga. Þegar um stjórnvöld ríkisins er að ræða er því ábyrgðaraðili í þessum skilningi oftast yfirmaður hlutaðeigandi stofnunar eða eftir atvikum ráðherra.

Í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 77/2000, með síðari breytingum, er tekið fram að beita skuli ráðstöfunum sem tryggi nægilegt öryggi miðað við áhættu af vinnslunni og eðli þeirra gagna sem verja eigi, með hliðsjón af nýjustu tækni og kostnaði við framkvæmd þeirra. Samkvæmt 5. mgr. 11. gr. sömu laga skal ábyrgðaraðili skrá með hvaða hætti hann mótar öryggisstefnu, gerir áhættumat og ákveður öryggisráðstafanir. Í 12. gr.

laga nr. 77/2000 er mælt svo fyrir að ábyrgðaraðili skuli viðhafa innra eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga til að ganga úr skugga um að unnið sé í samræmi við gildandi lög og reglur og þær öryggisráðstafanir sem ákveðnar hafa verið. Í reglum nr. 299/2001, um öryggi persónuupplýsinga, er mælt nánar fyrir um hvernig staðið skuli að því að útbúa öryggiskerfi til að tryggja vernd persónuupplýsinga.

Samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laga nr. 77/2000 ber ábyrgðaraðili ábyrgð á því að áhættumat sé endurskoðað reglulega og öryggisráðstafanir endurbættar að því marki sem þörf krefur til að uppfylla ákvæði laganna.

Það eru ekki einvörðungu einkalífshagsmunir sem kalla á að nægilegt öryggi sé tryggt við vinnslu upplýsinga hjá hinu opinbera. Almannahagsmunir krefjast þess að virkum ráðstöfunum sé beitt til þess að koma í veg fyrir að starfsemi stjórnvalda verði lömuð með skemmdarverkum eða öðrum áföllum sem verða fyrir slysi eða af hendingu. Af þessum sökum er nauðsynlegt að stjórnvöld viðhafi sívirkar vírusvarnir svo og aðrar nauðsynlegar öryggisráðstafanir til að verjast slíkum áföllum við framkvæmd rafrænnar stjórnsýslu.

Það er á ábyrgð ábyrgðaraðila að gerðar hafi verið allar viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir *áður* en stjórnvald býður almenningi upp á rafræna miðlun upplýsinga við meðferð stjórnsýslumála.

Þótt ekki þyki ástæða til þess að lögfesta sérstakar öryggisreglur fyrir stjórnvöld í ljósi þeirra reglna sem hér að framan greinir má engu að síður segja að í 7. gr. frumvarps þess, er fylgir skýrslu nefndarinnar, felist almennur áskilnaður um að viðhafðar séu viðhlítandi öryggisráðstafanir á hverjum tíma við varðveislu gagna.

9. Birting stjórnvaldsákvæðana

Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga er stjórnvaldsákvörðun bindandi þegar hún er komin til aðila. Álitamál um birtingu stjórnvaldsákvæðana eru sama eðlis og áður hefur verið rætt um í tengslum við fresti. Almenn regla um hvenær rafræn gögn teljast komin til aðila eða stjórnvalds myndi vera til fyllingar reglu 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga að því er varðar birtingu rafrænna stjórnvaldsákvæðana.

10. Sending með sannanlegum hætti

Stundum er þess krafist að gögn séu send með sannanlegum hætti, svo sem með ábyrgðarbréfi eða þess háttar. Ljóst er að rafræn upplýsingatækni getur staðfest með tryggum hætti hvort og hvenær gögn teljast komin til aðila, þ. á m. getur búnaður til rafrænna undirskrifta þjónað þessu hlutverki. Með hliðsjón af þessu er ástæða til að gera rafrænar staðfestingar um móttöku jafngildar hefðbundnum aðferðum við sendingar með sannanlegum hætti. Með því móti er komið í veg fyrir að prenta þurfi skjöl og senda með hefðbundnum aðferðum þegar rafrænar aðferðir eru tiltækar.

11. Leiðbeiningarskylda stjórnvalds

Í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er að finna almenna reglu um leiðbeiningarskyldu ríkisstarfsmanna. Þar er mælt svo fyrir að starfsmaður skuli veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þ. á m. að benda þeim á það, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindi sín.

Í 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er mælt fyrir um leiðbeiningarskyldu starfsmanna við meðferð stjórnslumála. Ákvæðið tekur til allra sem koma að meðferð stjórnslumála, hvort sem það eru starfsmenn ríkis eða sveitarfélaga eða aðrir. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda samkvæmt 7. gr. stjórnslulaga á við hvort sem um hefðbundna stjórnslu er að ræða eða rafræna. Í ákvæðinu felst skylda til að leiðbeina þeim sem eru aðilar máls þar sem fyrirhugað er að taka ákvörðun um rétt eða skyldu þeirra, svo og þeim sem leita til stjórnvalda til að afla upplýsinga til undirbúnings slíkra mála. Í leiðbeiningarskyldunni felst m.a. að veita þær aðila þær leiðbeiningar sem honum eru nauðsynlegar svo að hann geti gætt hagsmuna sinna á sem bestan hátt. Stjórnvald verður því að meta um hvaða þætti málsaðilar þarfnast leiðbeininga miðað við allar aðstæður.

Ástæða þykir til að taka af skarið um þær stöðluðu leiðbeiningar sem stjórnvöldum ber að veita þegar þau ákveða að bjóða upp á þann valkost að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð mála. Þar sem starfsmenn stjórnvalda ræða almennt ekki beint við málsaðila við rafræna meðferð stjórnslumála er sérstaklega vert að hafa í huga þeir hafa ekki sömu forsendur til þess að meta hvaða upplýsinga málsaðili þarfnast við upphaf máls og annars væri.

Þá er rétt að vekja athygli á því að ýmis ákvæði annarra laga mæla fyrir um skyldu stjórnvalda til að veita aðilum leiðbeiningar. Slík ákvæði er t.d. að finna í lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í 20. gr. laganna er mælt fyrir um fræðsluskyldu, er hvílir á ábyrgðaraðila, þegar persónuupplýsinga er aflað *hjá hinum skráða*. Í 21. gr. laganna er á hinn bóginn fjallað um viðvörðunarskyldu, sem hvílir á ábyrgðaraðila, þegar persónuupplýsinga er safnað *frá öðrum* en hinum skráða. Þegar stjórnvöld safna persónuupplýsingum á eyðublöðum geta þau oftast uppfyllt þær skyldur, sem hvíla á þeim samkvæmt ákvæðum 20. og 21. gr. laga nr. 77/2000, með því að veita staðlaðar leiðbeiningar á eyðublöðunum.

12. Skráning, vistun og geymsla gagna

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 er stjórnvöldum skylt að skrá mál, sem koma til meðferðar hjá þeim, á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg. Samkvæmt 23. gr. laganna skal við meðferð mála, þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, skrá upplýsingar um málsatvik sem stjórnvaldi eru veittar munnlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og þær er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Um geymslu skjala gilda lög nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, en samkvæmt 6. gr. þeirra skal afhenda safninu skilaskyld skjöl að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð þrjátíu ára aldri.

Reglur upplýsingalaga og laganna um Þjóðskjalasafn Íslands taka til rafrænna gagna eins og annarra gagna. Í 2. mgr. 3. gr. síðarnefndu laganna er raunar sérstaklega tekið til þess að þegar talað sé um skjöl og skráðar heimildir í lögnum sé átt við hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og orðið hafa til við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings hvort sem um er að ræða skrifleg gögn, upprætti, ljósmyndir, filmur, örglærur, hljóðupptökur, gataspjöld, segulbönd eða önnur hliðstæð gögn. Samkvæmt framangreindu virðast íslenskar réttarreglur um skráningu og geymslu gagna taka jafnt til rafrænna sem annars konar gagna.

Frá tæknilegu sjónarmiði er ekkert því til fyrirstöðu að unnt sé að geyma rafræn gögn í lengri tíma. Raunar má færa að því rök að tryggja megi varðveislu rafrænna gagna jafn vel eða betur en gagna á pappír, auk þess sem þau taka minna pláss og auðvelda leit. Samkvæmt þessu er ljóst að rafræn geymsla gagna getur haft í för með sér umtalsvert hagræði fyrir stjórnvöld. Þá er til þess að líta að hagræði við rafræna meðferð stjórnsýslu minnkar umtalsvert ef prenta þarf rafræn gögn sérstaklega fyrir vistun og geymslu. Við geymslu rafrænna gagna verður þó eins og endranær að hafa hliðsjón af sérstökum eiginleikum þeirra.

Í fyrsta lagi ber að hafa í huga að rafræn gögn eru almennt ekki aðgengileg nema með viðeigandi vél- og hugbúnaði. Við geymslu rafrænna gagna þarf því að gæta þess að þessi vél- og hugbúnaður sé fyrir hendi eða gögnin uppfærð samhliða þróun í vél- og hugbúnaði. Frá tæknilegu sjónarmiði ættu þessi vandamál þó tæplega að vera óyffirstíganleg.

Á hinn bóginn er nauðsynlegt að teknar verði sem fyrst ákvarðanir um það hvernig ætlunin er að leysa þessi vandamál annars vegar hjá stjórnvöldum og hins vegar hjá Þjóðskjalasafni Íslands. Í því sambandi er álitamál hvort ekki sé skynsamlegt og hagkvæmt að freista þess að leysa þennan vanda, eða a.m.k. stóran hluta hans, miðlægt fyrir stjórnsýslu ríkisins. Það mun í það minnsta án efa reynast mjög kostnaðarsamt ef stjórnvöld þurfa hvert um sig „að finna upp hjólið“ hvað þetta varðar. Að mati nefndarinnar er ekki forsvaranlegt að mæla með því að rafræn stjórnsýsla verði tekin upp í stórum stíl fyrr en teknar hafa verið nauðsynlegar ákvarðanir um hvernig ætlunin er að leysa þessi vandamál þannig að fyrirséð verði hvernig ferill rafrænna skjala á að verða frá því er skjal stofnast og þar til tekið hefur verið við því af Þjóðskjalasafni Íslands og það vistað þar til frambúðar.

Í öðru lagi ber að huga að öryggi og falsleysi þeirra gagna sem geymd eru. Varðveisla gagnanna verður að vera þannig að almennt megi ganga út frá því að þau séu óbreytt frá upprunalegri mynd. Má í þessu sambandi minna á að í íslenskum rétti er almennt gengið út frá því að opinber skjöl séu ófölsuð og rétt um þau atvik sem það kveður á um nema annað sannist, sbr. 71. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Öryggi og falsleysi rafrænna gagna má tryggja á margvíslegan hátt. Rafrænar undirskriftir geta til að mynda gefið upplýsingar um hvort skjali hafi verið breytt frá því að það var undirritað með rafrænni undirskrift. Þess ber hins vegar að gæta að gögn um vottun rafrænna undirskrifta geta verið geymd af vottunaraðila í aðeins takmarkaðan tíma og geta rafrænar undirskriftir því ekki að fullu tryggt öryggi skjals til allrar framtíðar. Þetta þýðir þó ekki að örugg geymsla rafrænna gagna sé ómöguleg, enda er hægt að tryggja að skjal breytist ekki frá móttöku þótt vottunaraðili staðfesti ekki lengur undirskrift. Til þess að þetta sé unnt verður þó varðveisla gagna að fara fram í lokuðum kerfum eða í kerfum sem eru sérstaklega vernduð gegn aðgangi óviðkomandi. Einnig má hugsa sér að gögn séu brennd á diska sem ekki er hægt að breyta. Þessi álitaefni lúta þannig að meginstefnu að tæknilegum lausnum sem falla utan efnismarka þessarar skýrslu.

Samkvæmt framangreindu taka gildandi reglur um skráningu og varðveislu gagna einnig til rafrænna gagna. Ýmis tæknileg atriði þarfnast skoðunar við mótun stefnu um geymslu rafrænna gagna. Við mótun þeirrar stefnu ber að hafa að leiðarljósi að tryggja öryggi þessara gagna eftir því sem kostur er. Einnig þarf að hafa í huga þróun

vél- og hugbúnaðar þannig að tryggt sé að unnt verði að kanna efni gagna sem hafa orðið til með búnaði sem ekki er lengur í notkun. Að mati nefndarinnar eru hins vegar engar lagalegar hindranir fyrir hendi við rafræna skráningu og geymslu rafrænna gagna.

13. Hlutverk Þjóðskjalasafns Íslands

Eins og áður segir er mælt svo fyrir í 6. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, að afhenda skuli safninu skilaskyld skjöl að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð þrjátíu ára aldri. Þegar um rafræna stjórnsýslu er að ræða verður að ætla að stjórnvöld muni afhenda Þjóðskjalasafni Íslands afrit af gögnum sínum en halda samt gögnunum áfram til haga í kerfum sínum. Þessi framkvæmd endurspeglar í raun einn af þeim þáttum þar sem augljós eðlismunur er á hefðbundinni stjórnsýslu og rafrænni. Þessi munur á rafrænni stjórnsýslu og hinni hefðbundnu leiðir hugann að því að skynsamlegt getur verið að taka til athugunar hlutverk Þjóðskjalasafn Íslands að því er snertir rafræn gögn. Þannig má hugsa sér að Þjóðskjalasafn Íslands hafi ekki einvörðungu núverandi hlutverk á hendi heldur verði því einnig falið að varðveita rafræn gögn í því skyni að unnt verði að sannreyna efni þeirra og uppruna. Þannig mætti koma á þeirri skipan að stjórnvöld afhentu Þjóðskjalasafni Íslands árlega afrit af gögnum sínum. Kæmi síðar upp vafi um efni eða uppruna ákveðins skjals vegna áfalla í vinnslu upplýsinga hjá hlutaðeigandi stjórnvaldi væri hægt að leita til Þjóðskjalasafns Íslands og fá afrit af viðkomandi skjali, eins og það var úr garði gert þegar það var afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Að mati nefndarinnar mætti slíkt fyrirkomulag þó ekki draga úr ábyrgð sérhvers stjórnvalds á því að halda uppi viðunandi öryggi á hverjum tíma við vinnslu upplýsinga, þ.m.t. varðveislu þeirra, þannig að unnt sé að sannreyna efni og uppruna þeirra síðar á aðgengilegan hátt hjá hlutaðeigandi stofnun.

Verði farið að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands gögn eða afrit gagna í einhverjum mæli fyrir hinn almenna þrjátíu ára frest skv. 6. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, er að mati nefndarinnar nauðsynlegt að ákvæði 20. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 verði endurskoðað. Þar er mælt svo fyrir að þegar gögn, sem lögin taka til, hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands eða öðru opinberu skjalasafni skuli hlutaðeigandi safn taka ákvörðun um hvort umbeðin gögn skuli sýnd eða hvort ljósrit skuli veitt af skjölum eða afrit af öðrum gögnum sé þess kostur. Að mati nefndarinnar fer best á því að hlutaðeigandi stjórnvald sjái um að veita aðgang að gögnum þess á meðan ætla má að þeir hagsmunir, sem gögn lúta að, eru enn virkir. Hlutaðeigandi stjórnvald er almennt best í stakk búið til að meta hvort einhverjir þeir hagsmunir, sem njóta verndar 5. og 6. gr. upplýsingalaga, standa í vegi fyrir því að veita megi aðgang að gögnum. Fer því best á því, hér eftir sem hingað til, að hvert stjórnvald sjái um að veita aðgang að gögnum þess samkvæmt upplýsingalögum nr. 50/1996 allt þar til þrjátíu ár eru liðin frá tilurð gagna.

14. Jafnræðisreglan og rafræn stjórnsýsla

Jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga gildir óskoruð við rafræna meðferð einstakra stjórnsýslumála. Álitamál um jafnræði snúa einkum að því hverjir eigi þess kost að njóta þess hagræðis sem felst í rafrænni meðferð stjórnsýslumáls, en það veltur mjög á þeim vél- og hugbúnaði sem stjórnvald nýtir í þessu skyni. Að mati nefndarinnar standa jafnræðisrök til þess að stjórnvöld velji vél- og hugbúnað með það fyrir augum að sem flestir geti notið fyrrnefnds hagræðis.

Ljóst er að ýmis vél- og hugbúnaður til rafrænna samskipta kostar verulega fjármuni. Oft er þessi búnaður illa samræmdur öðrum búnaði eða eldri búnaði sömu gerðar þannig að margir notendur eru í raun þvingaðir til að afla sér sama búnaðar og þeir aðilar sem þeir eiga samskipti við og síðan uppfæra þann búnað jafnhliða því sem hann er uppfærður hjá öðrum. Oftast myndu einstaklingar vera mun verr í stakk búnir til að standa straum af nýjum og dýrum búnaði eða uppfæra fyrirliggjandi búnað en opinberir aðilar. Að mati nefndarinnar ætti að leggja áherslu á að upptaka rafrænna stjórnsýsluhátta leiði ekki til þess að notendur þurfi að fjárfesta í kostnaðarsömum vél- og hugbúnaði, a.m.k. ekki umfram það sem nauðsynlegt er hverju sinni. Í samræmi við þetta ættu stjórnvöld að forðast að hafa gögn á því formi sem aðeins er aðgengilegt með dýrum hugbúnaði frá ákveðnum framleiðanda. Þegar um er að ræða textaskjöl væri t.d. eðlilegt að notast við form sem er aðgengilegt öllum þorra ritvinnsluforrita í stað þess að nota t.d. nýjustu gerð hugbúnaðar frá ákveðnu fyrirtæki. Þegar um vefsíður er að ræða mætti hugsa sér að notendur hefðu valkost um hvernig upplýsingar birtust þannig aðgengi væri ekki bundið við ákveðinn hugbúnað.

Engu að síður þykir ljóst að stjórnvöld geta ekki komið til móts við allar gerðir vél- og hugbúnaðar á fullnægjandi hátt. Stundum kann því að vera nauðsynlegt fyrir notendur að afla sér sérstaks hugbúnaðar til tiltekinna samskipta við stjórnvöld. Samhliða því sem heimildir eru teknar upp til rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála er því eðlilegt að lögfesta reglu þess efnis að stjórnvöld skuli leitast við að ná þessu markmiði eftir því sem unnt er.

15. Persónuvernd

Um persónuvernd vegna rafrænnar skráningar og vinnslu persónuupplýsinga gilda lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, með síðari breytingum. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna gilda þau um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga. Lögin gilda jafnt um vinnslu stjórnvalda og einkaaðila á þessum upplýsingum, þó með nokkrum undantekningum, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt framangreindu eru þegar til staðar réttarreglur um persónuvernd sem fylgja verður við vinnslu persónuupplýsinga vegna rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála. Lítil reynsla er enn komin af framkvæmd laganna. Á þessu tímamarki verður hins vegar ekki séð að þörf sé á að breyta þessum lögum vegna upptöku rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála.

16. Vandkvæði á einstökum sviðum stjórnsýslunnar

Eftir gildistöku laga nr. 92/1989, um framkvæmdarvald ríkisins í héraði, teljast störf sýslumanna til stjórnsýsluathafna. Þótt málsmeðferð sýslumanna séu um margt byggð á sömu sjónarmiðum og almennt eiga við um stjórnsýsluna gætir þar afbrigða vegna sérsjónarmiða sem um þessar athafnir gilda. Er ítarlega kveðið á um störf sýslumanna í sérstökum lögum, sbr. einkum þinglýsingalög nr. 39/1978, lög nr. 90/1989, um aðför, lög nr. 31/1990, um kyrrsetningu, lögbann, o.fl., lög nr. 90/1991, um nauðungarsölu, lög nr. 20/1991, um skipti á dánarbúum o.fl., og lög nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Störf sýslumanna samkvæmt framangreindum lögum tengjast náið störfum dómstóla, meðal annars þannig að ágreiningi um athafnir þeirra verður almennt skotið beint til héraðsdóms samkvæmt sérstökum reglum.

Að áliti nefndarinnar er ekki rétt að breyta framangreindum lögum með hliðsjón af rafrænni meðferð stjórnsýslumála án sérstakrar og ítarlegrar skoðunar. Er t.d. ljóst að rafræn meðferð þinglýsingarmála samkvæmt lögum nr. 39/1978 kemur vart til greina

fyrir en rafræn viðskipti verða orðin útbreidd og örugg. Rafræn málsmeðferð þinglýsingarmála kallar einnig á umtalsverða endurskoðun á lögum nr. 39/1978 og framkvæmd þinglýsinga hjá sýslumönnum. Um ýmis önnur lög, sem gilda um athafnir sýslumanna, verður vart fjallað án þess að um leið sé litið til reglna réttarfars. Samkvæmt öllu framangreindu telur nefndin rétt, að svo stöddu, að takmarka almennar breytingar á lögum í tilefni af rafrænni meðferð stjórnslumála við gildissvið stjórnslulaga. Jafnframt er vakin athygli á því að reglur um athafnir sýslumanna og dómstóla verðskulda sérstaka skoðun með hliðsjón af rafrænni upplýsingamiðlun.

17. Upplýsingaskylda stjórnvalda

Samkvæmt 2. tölulið 2. mgr. 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 ber stjórnvöldum ekki aðeins skylda til að veita almenningi aðgang að skjölum máls, heldur einnig að öllum öðrum gögnum sem mál varða, svo sem teikningum, uppdráttum, kortum, myndum, örfilmum og gögnum, sem vistuð eru í tölvu. Samkvæmt þessu taka upplýsingalög ótvírætt til rafrænna gagna. Engin þörf er því á breytingum á þeim lögum þótt tekin sé upp rafræn meðferð stjórnslumála.

Um upplýsingarétt aðila máls er kveðið á í 15. gr. stjórnslulaga. Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar tekur rétturinn ekki aðeins til skjala, heldur einnig annarra gagna sem mál varða. Upplýsingaréttur aðila máls er þannig óháður formi gagna, þ. á m. því hvort þau eru á rafrænu eða skriflegu formi. Samkvæmt þessu tekur upplýsingaréttur aðila ótvírætt til rafrænna gagna og er því ekki tilefni til lagabreytinga að þessu leyti þótt tekin verði upp rafræn meðferð stjórnslumála.

18. Hugmynd um lögheimili Netinu

Það er meginregla í stjórnslurétti að stjórnvaldsákvörðun skuli birt aðila máls. Er þá litið svo til að ákvörðun sé nægilega birt þegar tilkynning um hana er komin til aðila máls þannig að hann á þess kost að kynna sér efni hennar, t.d. þegar bréf er komið á lögheimili á hans. Svo sem fram hefur komið hefur stór hluti þjóðarinnar aðgang að nettengdum tölvum og á þá um leið kost á að koma sér upp tölvupóstfangi. Í ljósi þess þykir hér rétt að nefna þá hugmynd að einstaklingar og lögaðilar gætu fengið tölvupóstföng sín skráð hjá hinu opinbera í því skyni að taka þar á móti öllum þeim tilkynningum og erindum, sem stjórnvöld senda þeim annars í pósti á lögheimili þeirra. Með því móti væri komið á fót nokkurs konar löggiltum tölvupóstföngum, sem gegndu svipuðu hlutverki og lögheimili.

Eins og fram kom í kafla III.7 hér að framan hafa í Finnlandi verið tekin upp svokölluð borgarakort. Á þau er m.a. hægt að færa það tölvupóstfang, sem handhafi kortsins óskar að veita viðtöku erindum frá hinu opinbera. Á sama hátt má hugsa sér að einstaklingur, sem hefur hug á því að eiga samskipti við stjórnvöld með rafrænum hætti, geti fengið einkaskráningu á tiltekið tölvupóstfang, sem sagt nokkurs konar löggilt tölvupóstfang eða „lögheimili á Netinu“.

V. Tillögur nefndarinnar

1. Jafngildisleiðin

Nefndin telur eðlilegt að sömu efnislegu kröfur séu gerðar til meðferðar stjórnslumála án tillits til þess hvort hún styðst við hefðbundar aðferðir eða rafræna upplýsingamiðlun. Af þessu leiðir að ekki er ástæða til að setja sérreglur um rafræna meðferð stjórnslumála nema um þau atriði þar sem séreiginleikar rafrænnar

upplýsingamiðlunar gera það nauðsynlegt. Slíkar sérreglur ættu að miða að því að gera rafræna upplýsingamiðlun jafngilda þeim aðferðum við rekstur stjórnsýslumála, sem hingað til hafa tíðkast, að því marki sem þessi tækni getur þjónað sömu hagsmunum. Í þessu felst einkum að setja verður sérreglur með hliðsjón af ýmsum formkröfum samkvæmt gildandi lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og venjum um að gerningar séu skriflegir og undirritaðir. Þessar sérreglur ættu þannig að beinast að því að rafrænir gerningar verði jafngildir skriflegum gerningum og rafrænar undirskriftir jafngildar hefðbundnum eiginhandaráritunum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Samkvæmt framangreindu telur nefndin nægilegt að lögfesta nokkrar almennar reglur um jafngildi rafrænnar upplýsingamiðlunar og annarra aðferða í samskiptum við meðferð stjórnsýslumála. Þessar reglur væri t.d. hægt að setja í nýjan IX. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verði þessi leið farin telur nefndin ekki þörf á því að reglur íslensks stjórnsýsluréttar verði endurskoðaðar í heild með hliðsjón af rafrænni upplýsingamiðlun. Þótt almennum lagalegum hindrunum fyrir rafrænni meðferð stjórnsýslumála kunni með þessu að vera rutt úr vegi vekur nefndin þó athygli á því að rafræn meðferð mála á einstökum sviðum kann að krefjast sérstakrar skoðunar sem getur kallað á breytingar á ýmsum sérlögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Slíkar athuganir verða hins vegar best framkvæmdar af þeim sem þekkja til á viðkomandi sérsviði, eftir atvikum í samstarfi við kunnáttumenn á sviði upplýsingatækni.

2. Tæknilegt hlutleysi

Að mati nefndarinnar eiga reglur um rafræna meðferð stjórnsýslumála að vera eins tæknilega hlutlausar og mögulegt er og nægilega sveigjanlegar til að geta staðið óbreyttar þrátt fyrir fyrirsjáanlega þróun rafrænnar upplýsingatækni.

3. Heimild en ekki skylda til rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála

Breytingar á lögum vegna rafrænnar upplýsingamiðlunar á sviði stjórnsýslu ættu að gera stjórnvöldum kleift að nýta þessa tækni við meðferð stjórnsýslumála. Hins vegar telur nefndin að rök skorti til þess að leggja skyldu á herðar stjórnvöldum um að slíkir stjórnsýsluhættir séu teknir upp á öllum sviðum. Stjórnvöld ættu hvert á sínu sviði að vera best í stakk búin til að meta hvort og hvernig taka megi upp rafræna stjórnsýsluhætti í einstökum málaflokkum, eftir atvikum í samræmi við almenna stefnumótun stjórnvalda. Í þessu sambandi er minnt á að jafnan þarf að huga að ýmsum tæknilegum og skipulagslegum vandkvæðum áður en rafræn meðferð stjórnsýslumála er tekin upp á tilteknu sviði.

4. Almennar reglur um rafræna meðferð stjórnsýslumála

Nefndin leggur áherslu á að framangreindar reglur um rafræna meðferð stjórnsýslumála yrðu almennar reglur um þetta efni. Eftir sem áður væri unnt að gera strangari eða vægari kröfur til rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála á ákveðnum sviðum, ef ástæða þætti til. Rétt er þó að áréttast að til þess að heimilt yrði að víkja frá umræddum almennum reglum með þessum hætti þyrfti að koma til heimild í settum lögum. Í þessu sambandi skal bent á að þegar eru fyrir hendi nokkur sérákvæði í lögum, sem lúta að rafrænni meðferð stjórnsýslumála.

5. Jafnræði borgaranna og aðgengi að stjórnsýslunni

Við notkun rafrænnar upplýsingatækni er mikilvægt að jafnræði borgaranna sé haft að leiðarljósi, en í því felst krafa um að stjórnvöld hagi rafrænni meðferð stjórnsýslumála á þann veg að sem flestir geti nýtt sér það hagræði sem felst í slíkri meðferð. Af

Þessum sökum er eðlilegt að gera þá kröfu til stjórnvalda að þau velji vél- og hugbúnað með hliðsjón af þeim búnaði sem almenningur býr almennt yfir og leitist við að halda tilkostnaði almennings í lágmarki. Auk þess að lögfesta almenna reglu um þetta atriði kæmi til greina að fela verkefnisstjórn um upplýsingasamfélagið að vinna að heildarstefnu um hvernig haga beri tæknilegum atriðum rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála.

6. Gildissvið

Að svo stöddu telur nefndin rétt að takmarka breytingar á lögum við gildissvið stjórnsýslulaga, en vekur um leið athygli á því að löggjöf um athafnir sýslumanna verðskulda sérstaka endurskoðun með hliðsjón af rafrænni miðlun upplýsinga. Við slíka skoðun yrði væntanlega ekki komist hjá því að endurskoða einnig að einhverju leyti reglur réttarfarslaga með hliðsjón af rafrænni upplýsingamiðlun.

7. Varðveisla rafrænna gagna

Skilvirk og örugg varðveisla rafrænna gagna er forsenda rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála. Þótt lög nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, taki einnig til rafrænna gagna er ástæða til að huga að núverandi framkvæmd á skráningu, afhendingu og varðveislu slíkra gagna á þjóðskjalasafni. Að mati nefndarinnar kemur til greina að sérstök nefnd verði skipuð til að fjalla um tæknileg og lagaleg álitamál við varðveislu rafrænna gagna, eftir atvikum með það fyrir augum að endurskoða lög nr. 66/1985. Nefndin telur þó rétt að samhliða því sem lögfest verða ákvæði sem heimila rafræna meðferð stjórnsýslumála, verði því slegið föstu, að stjórnvöldum beri að varðveita rafræn gögn máls þannig, að unnt verði að sannreyna efni og uppruna þeirra síðar.

8. Tæknileg og skipulagsleg álitafni

Nefndin telur rétt að vekja athygli á því að rafræn meðferð stjórnsýslumála hefur margvísleg tæknileg og skipulagsleg vandkvæði í för með sér þótt lagalegum hindrunum sé rutt úr vegi. Sum þessi vandkvæði kann að vera eðlilegt að einstök stjórnvöld leysi úr þegar þau meta hvort taka eigi upp rafræna stjórnsýsluhætti, t.d. álitamál um form og öryggi gagna sem stjórnvald móttækur, hvert þau eiga að berast, hvernig skráningu og úthlutun þeirra til starfsmanna er háttað, svo eitthvað sé nefnt. Um önnur atriði kann að þykja rétt að mótuð sé heildarstefna, t.d. hvernig haga má rafrænni meðferð stjórnsýslumála þannig að sem flestir geti nýtt sér það hagræði sem í því felst án þess að þurfa að kosta til fé til kaupa á nýjum vél- eða hugbúnaði eða uppfæra þann sem fyrir er. Bæði stjórnarráðið og sveitarstjórnir þurfa þó að huga að því sem fyrst á hvaða sviði ætlunin er að móta samræmda heildarstefnu að þessu leyti. Að lokum er ljóst að rafræn meðferð stjórnsýslumála krefst í ýmsum tilvikum endurskipulagningar á verkferlum hjá hinu opinbera, t.d. að því er varðar skráningu, úthlutun og varðveislu gagna.

Viðauki

Frumvarp til laga

um breytingar á stjórnslulögum nr. 37/1993

1. gr.

Á eftir VIII. kafla laganna kemur nýr kafli, er verður IX. kafli og nefnist: Rafræn meðferð stjórnslumála. IX. kafli laganna verður eftirleiðis X. kafli og 35. gr. og 36. gr. verða eftirleiðis 41. gr. og 42. gr.

2. gr.

35. gr. laganna hljóðar svo:

Heimild til rafrænnar meðferðar máls.

Stjórnvald ákveður hvort boðið verður upp á þann valkost að nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls. Þær kröfur, sem vél- og hugbúnaður aðila þarf að fullnægja svo að meðferð máls geti farið fram með rafrænum hætti, skulu vera honum aðgengilegar við upphaf máls og skal stjórnvald vekja athygli hans á þeim eftir því sem ástæða er til. Haga skal þessum kröfum með það fyrir augum að búnaður sem flestra nýtist.

Stjórnvald, sem ákveður að nýta heimild skv. 1. mgr., skal nota rafræna miðlun upplýsinga við meðferð máls óski aðili þess sérstaklega. Hið sama gildir þegar aðili hefur að fyrri bragði notað þann búnað til rafræna samskipta við stjórnvald sem það hefur auglýst á vefsíðu sinni að standi til boða í slíkum samskiptum.

Stjórnvald getur ákveðið hvaða kröfum gögn, sem það móttækur með rafrænum hætti, þurfa að fullnægja. Stjórnvald getur meðal annars áskilið að gögn, sem það móttækur, skuli sett fram á sérstökum rafrænum eyðublöðum. Skal þá veita staðlaðar leiðbeiningar um útfyllingu eyðublaðsins og þær kröfur, sem stjórnvald gerir.

3. gr.

36. gr. laganna hljóðar svo:

Formkröfur.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að gögn til aðila máls eða stjórnvalds séu skrifleg skulu gögn á rafrænu formi talin fullnægja þessum áskilnaði, enda séu þau tæknilega aðgengileg móttakanda þannig að hann geti kynnt sér efni þeirra, varðveitt þau og framvísað þeim síðar.

4. gr.

37. gr. laganna hljóðar svo:

Frumrit og afrit.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að skjal skuli vera í frumriti skulu gögn á rafrænu formi talin fullnægja þessum áskilnaði, ef tryggt er að gögnin séu óbreytt frá upprunalegri gerð. Þetta á þó ekki við um viðskiptabréf eða önnur bréf, þar sem fjárhagsleg réttindi eru bundin við handhöfn bréfsins.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að gögn séu lögð fram í fleiri en einu eintaki skulu gögn á rafrænu formi talin fullnægja þessum áskilnaði.

5. gr.

38. gr. laganna hljóðar svo:

Rafrænar undirskriftir.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að gögn frá aðila eða stjórnvaldi séu undirrituð er stjórnvaldi heimilt að ákveða að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar, enda tryggi rafræna undirskriftin með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega staðfestingu þess sem gögnin stafa frá. Fullgild rafræn undirskrift samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir skal ætíð teljast fullnægja áskilnaði laga um undirskrift.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að gögn eða tiltekin atriði þeirra séu vottuð telst slíkum áskilnaði fullnægt með vottorði rafrænnar undirskriftar samkvæmt 1. mgr. sem staðfestir þau atriði sem krafist er að séu vottuð.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja ekki að gögn frá aðila eða stjórnvaldi séu undirrituð er stjórnvaldi heimilt að ákveða að aðrar aðferðir en rafrænar undirskriftir megi nota við staðfestingu rafrænna gagna.

6. gr.

39. gr. laganna hljóðar svo:

Rafræn málsmeðferð.

Stjórnvaldsákvörðun eða önnur gögn á rafrænu formi teljast birt aðila þegar hann á þess kost að kynna sér efni þeirra. Aðili máls ber ábyrgð á því að vél- og hugbúnaður hans fullnægi þeim kröfum, sem til hans eru gerðar, sbr. 1. mgr. 35. gr., og nauðsynlegar eru svo hann geti kynnt sér efni stjórnvaldsákvörðunar eða annarra gagna sem stjórnvald sendir honum á rafrænu formi.

Erindi eða önnur gögn teljast komin til stjórnvalds þegar það á þess kost að kynna sér efni þeirra. Stjórnvald skal að eigin frumkvæði staðfesta að því hafi borist gögn, eftir því sem unnt er.

Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að stjórnvöld birti aðila gögn með sannanlegum hætti telst slíkum áskilnað fullnægt með notkun rafræns búnaðar sem staðfestir að gögn séu komin til aðila.

7. gr.

40. gr. laganna hljóðar svo:

Varðveisla rafrænna gagna.

Stjórnvald skal varðveita rafræn gögn þannig að unnt sé að sannreyna efni og uppruna þeirra síðar með aðgengilegum hætti.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

[...]

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Heiti kaflans *Rafræn meðferð stjórnslumála* vísar til þess að samskipti stjórnvalds og aðila stjórnslumáls fari fram með rafrænni miðlun upplýsinga. Hugtakið rafræn upplýsingamiðlun er rúmt og tekur til hvers kyns upplýsingamiðlunar með rafboðum. Undir rafræna miðlun upplýsinga í þessum rúma skilningi falla þannig t.d. myndsendar, símrítar og talsímar. Þótt þessir miðlar falli samkvæmt þessu undir sérreglur kaflans leiðir af ákvæðum hans að það er fyrst og

fremst miðlun upplýsinga með tölvum sem hér hefur þýðingu, enda geta aðrir miðlar sjaldnast fullnægt þeim kröfum sem gerðar eru í öðrum greinum frumvarpsins og nánar er gerð grein fyrir í athugasemdum við þær. Ákvæði kaflans eiga við rafræna miðlun upplýsinga með tölvum án tillits til þess hvort um er að ræða lokuð eða opin kerfi. Lokuð kerfi eru aðeins aðgengileg tilteknum aðilum, til dæmis þeim sem hafa verið tengdir við tölvunet með sérstakri gagnflutningslínu, en opin kerfi eru öllum aðgengileg sem búa yfir ákveðnum vél- og hugbúnaði og hafa áhuga á því að tengjast kerfinu, t.d. um Netið.

Rafræn miðlun upplýsinga getur nýst í mismiklum mæli við meðferð stjórnslumáls. Þannig gæti t.d. erindi borist stjórnvaldi með rafpósti (e. e-mail) eða með því að fyllt sé út rafrænt eyðublað á vefsíðu stjórnvalds, enda þótt stjórnvaldsákvörðun (t.d. leyfisbréf) sé birt aðila skriflega á pappír. Á hinn bóginn getur meðferð frá upphafi til enda farið fram með aðstoð rafrænna miðla og ákvörðun máls og birting hennar þá einnig verið í rafrænu formi. Eins og áður segir er frumvarpi þessu ætlað að ryðja úr vegi helstu tálum í lögum þannig að meðferð stjórnslumála geti að öllu leyti farið fram á rafrænan hátt.

Þær sérreglur sem frumvarpið gerir ráð fyrir um rafræna meðferð stjórnslumála í IX. kafla taka til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga í samræmi við almennt gildissvið stjórnslulaga, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna. Samkvæmt því taka ákvæði kaflans ekki til smíði reglugerða eða annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Þá gildir kaflinn ekki um gerð samninga einkarréttarlegs eðlis, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna og gagnályktun frá 3. mgr. 1. gr. laganna. Af almennu gildissviði stjórnslulaga leiðir jafnframt að kaflinn mun ekki taka til Alþingis, stofnana á vegum þess eða til dómstóla. Sömuleiðis taka ákvæði kaflans ekki til þeirra athafna sýslumanna sem taldar eru upp í 1. mgr. 2. gr. stjórnslulaga.

Um 2. gr.

Í 1. málslíð 1. mgr. greinarinnar er lagt til að stjórnvald taki sjálft ákvörðun um hvort almenningur geti átt samskipti við það á rafrænan hátt við meðferð stjórnslumáls. Að svo stöddu þykir ekki fært að gera stjórnvöldum skylt að bjóða almenningi að nálgast sig með þessum hætti, enda þótt að því sé stefnt hvarvetna sem það kann að reynast hagkvæmt. Ákvæðið veitir aftur á móti ekki heimild til þess að einskorða meðferð stjórnslumála við rafræna meðferð. Almenn jafnræðisrök leiða til þess, a.m.k. við núverandi aðstæður, að almenningur verði að geta borið erindi sín upp við stjórnvöld án tillits til þess hvort hann á þess kost að gera það með rafrænum hætti eða ekki.

Í 2. málslíð 1. mgr. er kveðið á um að upplýsingar um þær kröfur, sem vél- og hugbúnaður aðila þarf að fullnægja svo að meðferð máls geti farið fram með rafrænum hætti, skuli vera honum aðgengilegar við upphaf máls og skuli stjórnvald vekja athygli hans á þessum kröfum eftir því sem ástæða er til. Í þessu felst að stjórnvald ákveður hvaða búnaður er nauðsynlegur til að aðili geti átt við það rafræn samskipti þannig að meðferð máls geti að hluta eða í heild farið fram með rafrænum hætti. Kröfur sem stjórnvald gerir í þessu sambandi myndu almennt helgast af þeim vél- og hugbúnaði sem stjórnvaldið notast sjálft við eða hefur sett upp í þágu rafrænnar meðferðar mála. Þannig mætti til dæmis hugsa sér að stjórnvaldsákvörðun sé sett upp með ákveðnum ritvinnsluhugbúnaði og verður þá aðili málsins að búa yfir vél- og hugbúnaði sem gerir honum kleift að taka á móti þessum gögnum og kynna sér efni þeirra. Þótt stjórnvöld ákveði sjálf hvaða kröfur þau gera í þessu skyni, er sú skylda lögð á þau að gera um þær kunnugt við upphaf máls og hafa þær aðgengilegar þeim sem óskar rafrænnar meðferðar máls. Ef til dæmis liggur fyrir að tilkynningar og

Önnur gögn frá stjórnvaldi eru unnar með ákveðnum hugbúnaði ættu upplýsingar um þetta að liggja fyrir í upphafi þannig að aðili máls geti metið hvort búnaður hans geti tekið á móti rafrænum gögnum frá stjórnvaldi. Þessar kröfur eiga einnig að vera aðgengilegar aðilanum, t.d. þannig að þær komi fram á vefsíðu stjórnvalds þar sem upplýsingar um rafræna meðferð stjórnýslumála er að finna. Oft myndu þessar kröfur vera hluti af leiðbeiningum stjórnvalds fyrir rafræna meðferð máls, t.d. þegar um væri að ræða útfyllingu rafræns eyðublaðs með hugbúnaði sem sérstaklega hefði verið hannaður fyrir tiltekna afgreiðslu mála. Í slíkum tilvikum væri engin ástæða til að vekja athygli aðila á kröfum sem þessum umfram það sem fram kæmi í leiðbeiningum með rafrænu eyðublaði. Í öðrum tilvikum, t.d. þegar aðili ætti frumkvæði að rafrænni meðferð máls með sendingu rafpósts, væri ástæða til að vekja athygli hans á því að áframhaldandi meðferð málsins væri háð því skilyrði að hann hefði yfir að búa búnaði sem gæti tekið á móti gögnum í ákveðnu sniði. Til dæmis gæti stjórnvald vakið athygli aðilans á því að þau gögn sem honum kynnu að verða send væru unnin með ákveðnum ritvinnsluhugbúnaði. Þar sem aðila stjórnýslumáls eiga að vera ljósar þær kröfur sem vél- og hugbúnaður hans þarf að fullnægja til þess að meðferð málsins geti farið fram með rafrænum hætti, ber hann ábyrgð á því að þessum kröfum sé fullnægt, sbr. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Ef búnaður hans fullnægir hins vegar ekki þessum kröfum á hann þess alltaf kost að nýta sér hefðbunda stjórnýslumeðferð.

Í 3. málslíð 1. mgr. kemur fram að stjórnvöld skuli haga vali á vél- og hugbúnaði, sem nota á við rafræna meðferð stjórnýslumála, þannig að sem flestir geti nýtt sér þennan valkost. Þetta ákvæði styðst við almenn jafnræðisrök og felur í sér að stjórnvöld ættu að forðast að haga rafrænni meðferð stjórnýslumála þannig að almenningur þurfi að leggja út í kostnað við kaup á nýjum vél- og hugbúnaði eða uppfæra þann sem þegar er til staðar. Stjórnvöld ættu því jafnan að haga rafrænni stjórnýslu þannig að afla megi nauðsynlegs hugbúnaður án mikils tilkostnaðar.

Af 2. mgr. leiðir að stjórnvaldi ber því aðeins skylda til að haga meðferð máls með rafrænum hætti að ákvörðun um að nýta heimild til rafrænnar stjórnýslu samkvæmt 1. mgr. hafi áður verið tekin og aðili óski þess að slík meðferð sé viðhöfð. Hið sama við ef ráða má af erindi aðilans að hann óski rafrænnar meðferðar, en litið er á að þetta eigi við þegar aðili hefur að fyrra bragði notað þann búnað til rafrænna samskipta við stjórnvald sem það hefur auglýst á vefsíðu sinni að standi til boða í slíkum samskiptum, sbr. 2. málslíð. Ef aðili hefði samband við stjórnvald með rafrænum hætti, en óskaði þess engu að síður að stjórnvaldið svaraði honum með hefðbundnum hætti væri stjórnvaldi að sjálfsögðu skylt að verða við slíkri ósk.

Ef stjórnvald hefur ekki tekið ákvörðun um að gefa kost á rafrænni meðferð máls, en berst engu síður erindi með rafrænum hætti, á það eftir sem áður kost á að halda meðferð málsins áfram eftir hefðbundnum leiðum. Við þessar aðstæður ræðst það af atvikum hvort erindi er yfirhöfuð tækt til meðferðar, t.d. ef erindi á að vera skriflegt eða undirritað. Stjórnvaldi er þó heimilt að ákveða í einstöku tilviki að nota rafræna upplýsingamiðlun til samskipta við aðila máls ef aðili óskar þess. Hér verður þó sem endranær að gæta samræmis og jafnræðis í stjórnýsluframkvæmd. Minna má á af 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins leiðir að stjórnvöld verða almennt að ganga úr skugga um hvaða raffang (e-mail adress) aðili notar í samskiptum við stjórnvald og gera honum grein fyrir því að hann megi búast við því að gögn verði send honum á þetta raffang og á ákveðnu formi.

Í 3. mgr. er lagt til að stjórnvald ákveði sjálft hvaða kröfur það gerir til gagna sem því eru send á rafrænan hátt. Þetta ákvæði er mikilvægt bæði m.t.t. skilvirkni rafrænnar málsmeðferðar og öryggisjónarmiða. Stjórnvöld geta þannig ákveðið að erindi skuli berast á ákveðnu formi og á ákveðinn stað, t.d. sérstaka rafræna afgreiðslu

stofnunar. Meðal annars geta stjórnvöld krafist þess að erindi séu sett fram á sérstökum rafrænum eyðublöðum, en með þeim er átt við rafræn gögn á stöðluðu formi sem aðili máls fyllir sjálfur út. Fullnægi erindi ekki þessum kröfum er stjórnvaldi rétt að leiðbeina málsaðila og óska eftir því að hann fylli réttilega út eyðublað, veiti að öðru leyti nauðsynlegar upplýsingar eða uppfylli önnur þau skilyrði sem stjórnvald hefur sett í samræmi við ákvæði þessarar greinar. Verði málsaðili ekki við ítrekun stjórnvalds um slíkt ræðst það af þeirri lagaheimild, sem ákvörðun er byggð á, hvort stjórnvaldi væri rétt að vísa máli frá eða leysa úr því á grundvelli þeirra gagna, sem aflað hefur verið í samræmi við 10. gr. stjórnýslulaga. Berist rafrænt erindi ekki á réttan stað í stjórnýslunni ber að framsenda erindið í samræmi við ákvæði 2. mgr. 7. gr. stjórnýslulaga. Í ákvæðinu felst einnig að stjórnvald getur gert kröfur sem miða að því að koma í veg fyrir að því berist gögn, sem kunna að innihalda vírusa eða eru með öðrum hætti hættuleg öryggi tölvukerfis stjórnvaldsins.

Um 3. gr.

Í þessari grein er lagt til að rafræn gögn fái sömu stöðu og skrifleg gögn að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og hefur ákvæðið þannig að geyma reglu af sama toga og fram kemur í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu. Þessi skilyrði eiga að tryggja að rafrænu gögnin þjóni öllum þeim hagsmunum sem skrifleg gögn gera, t.d. að því er tekur til sönnunargildis, fjölföldunar og geymslu. Sérstaklega er kveðið á um geymslu rafrænna gagna í 7. gr. frumvarpsins.

Til þess að rafrænt gagn teljist jafngilt skriflegu gagni þarf það að í fyrsta lagi vera tæknilega aðgengilegt með þeim vél- og hugbúnaði sem stjórnvald hefur tilgreint í skilmálum sínum skv. 2. gr. Í þessu sambandi skal áréttað að stjórnvaldi ber að kynna aðila fyrirfram hvaða kröfum vél- og hugbúnaður hans þarf að fullnægja svo að hann geti mótttekið gögn og ber aðili málsins ábyrgð á því að hann hafi fullnægjandi búnað að þessu leyti. Ef gögn væru almennt tæknilega aðgengileg myndu þau þannig teljast skrifleg í skilningi ákvæðisins, jafnvel þótt aðili gæti ekki kynnt sér efni þeirra vegna ófullnægjandi búnaðar. Ef gögnin væru hins vegar ekki aðgengileg þótt venjulegum kröfum til búnaðar væri fullnægt, myndu þau ekki fullnægja skilyrði ákvæðisins um að teljast aðgengileg. Gögn sem ekki væri því aðgengileg án þess að aflað væri sérstaks vél- eða hugbúnaðar myndu því ekki fullnægja þessu skilyrði. Sama myndi gilda um gögn sem þyrfti að þýða með aðstoð sérfræðinga eða óvenjulegs útbúnaðar.

Í annan stað verður að vera unnt að varðveita gögnin með sambærilegum hætti og mögulegt er að varðveita gögn á pappír. Gögn sem berast um talsíma er t.d. ekki hægt að varðveita nema með hljóðupptökum og yrðu þau ekki talin varðveitanleg í þessum skilningi. Þetta skilyrði þjónar meðal annars þeim tilgangi að rafrænt gagn geti til frambúðar verið sönnun um yfirlýsingu eða athöfn á sambærilegan hátt og pappírsskjal.

Þriðja skilyrðið fyrir því að rafrænt gagn fullnægi kröfum laga um að eitthvað sé skriflegt er að mögulegt sé að framvísa því síðar. Með öðrum orðum verður að vera unnt að fjölfalda gagn og dreifa því til annarra á svipuðan hátt og skjölum úr pappír. Með þessu er leitast við að tryggja að rafrænt gagn geti gegnt sama hlutverki og skrifleg skjöl í ýmsu tilliti, t.d. ef leggja þarf gagnið fram fyrir önnur stjórnvöld, dómstóla eða veita að því aðgang á grundvelli upplýsingalaga.

Hafa ber í huga að greinin fjallar eingöngu um kröfur laga, stjórnvaldsfyrirmæla og venja um að gögn séu skrifleg. Greinin fjallar hins vegar ekki um aðrar og frekari

formkröfur, svo sem að gögn skuli vera undirrituð eða vottuð. Um þau atriði er fjallað í öðrum greinum frumvarpsins.

Ef lög gera kröfu um önnur formskilyrði en þau sem hinar almennu jafngildisreglur IX. kafla stjórnslulaga taka til getur niðurstaðan orðið sú að ekki sé hægt að viðhafa rafræna miðlun upplýsinga við meðferð þeirra mála sem þau lög taka til. Slík lagaákvæði verður þá að endurskoða sérstaklega ef ástæða er talin til að bjóða upp á rafræna miðlun upplýsinga á þeim sviðum sem þau taka til.

Um 4. gr.

Hugtökin frumrit og afrit eiga illa við rafræn gögn. Má segja að rafræn gögn, eins og þau birtast okkur á tölvuskjá eða með öðrum hætti, séu ávallt afrit rafrænna upplýsinga. Kröfur laga um frumrit þjóna þeim tilgangi að tryggja að gagn sé óbreytt frá upprunalegri gerð. Því er eðlilegt að telja rafræn gögn fullnægja þessum áskilnaði, ef unnt er að tryggja að gagn sé óbreytt frá því að gengið var frá því, en það er fyrst og fremst tæknilegt álitamál. Verður því að meta með hliðsjón af þeirri tækni sem á að nota hvort skilyrði ákvæðisins sé fullnægt um rafræn gögn svo að telja megi þau jafngild frumriti. Rafrænar undirskriftir koma þó einkum til greina sem aðferð við að kanna hvort gagn hefur breyst frá því að það var undirritað með rafrænum hætti.

Í 2. málslíð er gerður sá fyrirvari að rafræn gögn geti ekki talist viðskiptabréf eða önnur bréf, þar sem fjárhagsleg réttindi eru bundin við handhöfn bréfsins, en um rafrænt form slíkra bréf gilda lög nr. 131/1997, um rafræna eignaskráningu verðbréfa.

Reglur um afrit þjóna þeim tilgangi að gagn sé tiltækt í fleiri eintökum. Þar sem auðvelt er að fjölfalda rafræn gögn er ástæðulaust að gera kröfu til að þau séu send til eða frá stjórnvöldum í fleiri en einu eintaki. Er því lagt til að rafræn gögn fullnægi ætíð áskilnaði um fleiri en eitt eintak.

Um 5. gr.

Um rafrænar undirskriftir gilda nú ákvæði laga nr. 28/2001, um rafrænar undirskriftir, en lögin taka mið af tilskipun Evrópuþingsins og Ráðherraráðsins nr. 1999/93/EB frá 13. desember 1999 um sameiginlegar grunnreglur um rafrænar undirskriftir (Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures). Í 7. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar er aðildarríkjunum heimilað að gera auknar kröfur til rafrænna undirskrifta sem notaðar eru innan stjórnslunnar. Sú regla sem hér er lögð til gerir hins vegar ráð fyrir að sömu kröfur verði gerðar til rafrænna undirskrifta við meðferð stjórnslumála og í lögskiptum einkaaðila í samræmi við þá löggjafarstefnu sem mörkuð hefur verið í lögum nr. 28/2001.

Samkvæmt 1. mgr. greinarinnar getur stjórnvald ákveðið að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar við meðferð stjórnslumála jafnvel þótt lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilji undirskrift. Til þess að þetta sé heimilt verður rafræn undirskrift að tryggja með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega staðfestingu þess sem undirskriftin ber með sér að stafa frá. Það er því einkum háð mati á tæknilegum eiginleikum tiltekinnar rafrænnar undirskriftar hvort þessu skilyrði telst fullnægt. Þegar um er að ræða fullgilda rafræna undirskrift í skilningi laga um rafrænar undirskriftir er hins vegar sjálfkrafa litið svo á að rafræn undirskrift fullnægi skilyrðinu. Þótt gera megi ráð fyrir að flestar rafrænar undirskriftir sem notaðar verða við meðferð stjórnslumála verði fullgildar í skilningi laga um rafrænar undirskriftir þykir allt að einu ekki rétt að útiloka að aðrar undirskriftir geti talist fullnægjandi eftir nánari ákvörðun stjórnvalds. Er þá meðal

annars haft í huga að ekki er útilokað að opinberir aðilar komi sjálfir á fót sérstöku undirskriftakerfi til rafrænnar meðferðar mála.

Samkvæmt 2. málslíð 1. mgr. er ekki þörf á því að stjórnvald taki sérstaka afstöðu til þess hvort fullgild rafræn undirskrift tryggi með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega staðfestingu þess sem undirskriftin ber með sér að stafa frá eða heimili notkun undirskriftarinnar við málsmeðferðina. Ef stjórnvald hefur á annað borð ákveðið að aðili geti átt rafræn samskipti við það er því alltaf fullnægjandi að nota fullgilda rafræna undirskrift þegar lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja undirskrift. Efnislega er þetta sama regla og fram kemur í 4. gr. laga nr. 28/2001, um rafrænar undirskriftir. Aðrar undirskriftir geta verið fullnægjandi eftir nánari ákvörðun stjórnvalds eins og áður segir. Svarar þessi regla efnislega til 4. gr. sömu laga með því fráviki að það er látið í hendur stjórnvalds að taka fyrirfram afstöðu til gildis undirskriftar að þessu leyti. Hugtökin rafræn undirskrift og fullgild rafræn undirskrift eru hér notuð í sama skilningi og í lögum nr. 28/2001, um rafrænar undirskriftir.

Í 2. mgr. greinarinnar er því slegið föstu að rafræn undirskrift sem fullnægir skilyrðum 1. mgr. eða er fullgild undirskrift fullnægi skilyrðum laga um að teljast vottuð um tiltekin atriði, ef hún er studd vottorði sem staðfestir þau atriði sem krafist er vottunar á. Fullgildar rafrænar undirskriftir verða að vera vottaðar af sérstökum vottunaraðila, eins og nánar er kveðið á um í lögum um rafrænar undirskriftir. Þykir því ekki nauðsynlegt að rafræn undirskrift sé vottuð sérstaklega af öðrum aðilum, eins og stundum er krafist um hefðbundnar undirskriftir. Vottorð rafrænnar undirskriftar sem t.d. vottar einnig dagsetningu og aldur undirritanda myndi samkvæmt reglunni einnig fullnægja áskilnaði laga um að undirskrift, dagsetning og fjárræði væri vottuð.

Í 3. mgr. er því slegið föstu að stjórnvöldum sé heimilt að nota aðrar rafrænar staðfestingar en rafrænar undirskriftir, t.d. leyniorð, þar sem lög krefjast ekki sérstaklega eiginhandarundirritunar. Reglan felur þannig í raun ekki í sér breytingu frá gildandi rétti, en áréttar að heimilt sé að nota rafrænar staðfestingar þegar ekki er lagalega skylt að gögn séu undirrituð. Hvort það getur talist rétt í ákveðnu tilviki er bæði háð mati á öryggi leyniorða frá tæknilegu sjónarmiði og eðli hlutaðeigandi málaflokks.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er hin almenna regla stjórnsluréttar um birtingu löguð að rafrænni upplýsingamiðlun, en í samræmi við birtingarregluna er hér lagt til að rafræn gögn teljist komin til aðila þegar hann á þess kost að kynna sér efni þeirra. Ef tölvuskeyti er t.d. aðgengilegt aðila hjá vefþjóni hans myndi skeytið teljast komið til hans í framangreindum skilningi. Ef gögnin eru ekki aðgengileg aðilanum af tæknilegum ástæðum, sem hann verður ekki talinn bera ábyrgð á, þannig að hann getur ekki kynnt sér efni þeirra, teljast þau ekki komin til hans. Af þessum sökum er sú skylda lögd á stjórnvöld að setja fram í upphafi þær kröfur sem, sem vél- og hugbúnaður aðila þarf að fullnægja svo að meðferð máls geti farið fram með rafrænum hætti, og að þessar kröfur séu aðilanum aðgengilegar við upphaf máls, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Ef stjórnvald hefur fullnægt þessari skyldu sinni má ganga út frá því að aðilanum megi vera þessar kröfur ljósar. Af þessum sökum þykir mega láta aðilann bera áhættuna af því að vél- og hugbúnaður hans fullnægi þeim kröfum, sem til hans hafa verið gerðar við upphaf málsmeðferðar, og nauðsynlegar eru til þess að hann geti kynnt sér efni stjórnvaldsákvörðunar eða annarra gagna á rafrænu formi, sbr. 2. málslíð 1. mgr. Rétt er að minna á að aðila er ekki skylt að taka þátt í rafrænni meðferð samkvæmt

ákvæðum frumvarps þessa og á þess ætíð kost að mál hans sæti hefðbundinni meðferð.

Vilji stjórnvöld ganga úr skugga um að gögn hafi borist aðila á fullnægjandi hátt gætu þau eftir atvikum óskað eftir að aðili staðfesti að hann hefði veitt þeim viðtöku. Í þessu skyni væri stjórnvaldi rétt að ganga úr skugga um hvaða raffang (e. e-mail adress) aðili notar í samskiptum við stjórnvald og eftir atvikum gera honum grein fyrir því að hann megi búast við því að gögn verði send honum þangað og á ákveðnu formi. Með hliðsjón af því að rafræn meðferð máls á sér ekki stað nema þess sé óskað, beint eða óbeint, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, verður að gera þá kröfu til aðila stjórnsýslumáls að hann fylgist með þeim gögnum sem honum berast með rafrænum hætti svipað og á við um almennar póstsendingar á heimili hans eða pósthólf. Ef ástæða er til að tryggja að gögn sem send eru berist aðila örugglega óbreytt ættu rafrænar undirskriftir jafnan að geta þjónað því hlutverki.

Í 2. mgr. er sama regla tekin upp að því er varðar móttöku gagna frá aðila hjá stjórnvöldum. Ríkir hagsmunir eru oft bundnir við að gögn komi til stjórnvalda innan ákveðinna fresta. Aðili ætti því jafnan sjálfur að geta tryggt sér staðfestingu á því að gögn hafi verið send stjórnvaldi á ákveðnum tíma og að sendingin hafi tekist. Þrátt fyrir það er þó í öryggisskyni lagt til að sú skylda verði lögð á stjórnvöld að staðfesta móttöku rafrænna gagna þannig að aðili viti að erindi hans hafi verið mótttekið á ákveðnum tíma, eftir atvikum innan ákveðins frests. Gera má ráð fyrir að staðfestingar á móttöku geti oft verið sjálfvirkar og er því ekki ástæða til að ætla að þessi regla íþyngi stjórnvöldum um of.

Um 7. gr.

Af ýmsum ákvæðum laga leiðir að nauðsynlegt er að varðveita rafræn gögn, sbr. einkum lög nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, og upplýsingalög nr. 50/1996. Sú regla sem hér er lögð til tekur að sjálfsögðu aðeins til gagna sem í eðli sínu eru varðveitanleg, sbr. til hliðsjónar 4. gr. frumvarpsins. Hún felur því ekki í sér að hljóðrita þurfi samræður í talsíma eða þess háttar.

Ríkir opinberir hagsmunir eru bundnir við að unnt sé að ganga út frá falsleysi opinberra skjala og eiga þau rök einnig við um þau rafrænu gögn sem geta gegnt sama hlutverki og opinber málskjöl samkvæmt frumvarpinu. Í samræmi við þetta er lögð sú skylda á herðar stjórnvöldum að þau gangi þannig frá rafrænum gögnum að síðar sé hægt að sannreyna uppruna þeirra og að efni þeirra sé óbreytt frá því að þau urðu til. Ástæða er til þess að nefna að þótt rafrænar undirskriftir nýtist við að ganga úr skugga um falsleysi skjala á ákveðnu tímamarki er ekki gert ráð fyrir því að vottorð þessara undirskrifta verði gild nema í takmarkaðan tíma. Samkvæmt þessu verða stjórnvöld að ganga þannig frá varðveislu rafrænna skjala að síðar sé unnt að sannreyna falsleysi þeirra enda þótt vottorð rafrænna undirskrifta séu ekki lengur gild og rafrænar undirskriftir skjala séu orðnar óvirkar. Ef geymsla rafrænna skjala hins opinberra er trygg má ganga út frá því að skjöl sem borist hafa stjórnvaldi á ákveðnu tímamarki séu óbreytt. Ef gengið hefur verið úr skugga um falsleysi skjalsins við móttöku eða vistun þess og unnt er að vísa til þessarar könnunar síðar skiptir þannig ekki sköpum þótt vottorð rafrænnar undirskriftar sé ekki lengur til staðar. Ekki þykir ástæða til þess að tilgreina nánar hvernig nákvæmlega skuli staðið að varðveislu rafrænna skjala, enda getur margvísleg tækni nýst í þessu sambandi.