

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Efni: Umsögn Fons Juris ehf. um tillögu til þingsályktunar um tölvutækt snið þingskjala, 425. mál.

Yfirlit:

- I. Um Fons Juris ehf.
- II. Almennt um tölvulæsi gagna sem stafa frá Alþingi
- III. Um hlutverk einkaaðila og opinberra varðandi úrvinnslu gagna
- IV. Afstaða Fons Juris ehf.

I. Um Fons Juris ehf.

Vísað er til beiðni Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis dags. 8. febrúar 2016 þess efnis að Fons Juris ehf. gefi umsögn um ofangreinda tillögu til þingsályktunar.

Fons Juris ehf. rekur lögfræðilegan heimildagrunn, sem hefur að geyma opinber gögn, sem og höfundaréttarvarin gögn. Er um að ræða stærsta heimildagrunn sinnar tegundar á Íslandi. Heimildagrunnur Fons Juris ehf. er notaður af stórum hluta þeirra aðila sem þurfa að fást við lögfræðileg álitamál, þ.e. helstu lögmansstofur landsins, opinberir aðilar og háskólasamfélagið.

Í ljósi ofangreinds má vera ljóst að það hefur gríðarlega þýðingu fyrir Fons Juris ehf. að öll gögn sem stafa frá opinberum aðilum, og ekki síst Alþingi og dómstólum, séu sett fram með skýrum og kerfisbundnum hætti sem má treysta.

Þá er ljóst að aukning á tölvulæsi gagna, og þá sérstaklega með því að með þeim fylgi aukin lýsigögn (e. metadata, þ.e. efni gagnanna verði aðgreinanlegt með

tölvulæsilegum hætti), gefur aukna möguleika á að nota gögn sem stafa frá Alþingi. Raunar hefur Fons Juris ehf. þegar hannað lausn sem leysir mikið af því tiltekið er í þingsályktunartillögunni, en nánar verður vikið að því síðar í umsögninni.

II. Almennt um tölvulæsi gagna sem stafa frá Alþingi

Fons Juris ehf. nýtir ýmis gögn sem stafa frá Alþingi, þar á meðal lagasafnið, en í heimildakerfi félagsins er hægt að opna lagasafnið, smella á lagagrein, og finna allar aðrar heimildir í kerfinu, t.d. dóma eða höfundaréttarvarið efni, sem vísar til tiltekinnar lagagreinar. Þannig geta notendur kerfisins kynnt sér dóma- eða stjórnisýsluframkvæmd er varðar tiltekna lagagrein, svo dæmi sé tekið.

Það vandamál sem Fons Juris ehf. hefur staðið frammi fyrir varðandi lagasafnið, er að sífellt er verið að breyta framsetningu þess, þ.e. kóðanum á heimasíðu Alþingi. Félagið hefur búið til tölvuforrit, sem greinir viðkomandi lýsigögn úr kóða lagasafnsins, en nokkuð er af lýsigögnum að finna í kóða lagasafnsins. Þau eru þó nokkuð óaðgengileg og breytileg eftir útgáfu.

Þá gerði félagið skoðun á vef Alþingis við ritun þessarar umsagnar, en svo virðist sem búið sé að taka upp einhverskonar varnir á vefnum sem hamla því að hann sé tölvulæsilegur. Þau forrit sem félagið hefur skrifað til að lesa vefinn, virkuðu ekki fyrr en þeim var breytt með þeim hætti að falsa svokallaða „headers“ til að láta líta út eins og verið væri að sækja síðuna frá vafra, en ekki frá vefþjóni. Félaginu er ekki kunnugt af hverju þessi breyting hefur verið gerð á vef þingsins, en hún óþarfa hindrun að efni þingsins, sem ætti að sjálfsögðu að vera læsilegt tölvum jafnt sem mönnum.

Þá vill félagið benda á að á vefur þingsins er nú þegar tölvulæsilegur að hluta (<http://www.althingi.is/xml/>), en þar er um að ræða svokallaða XML lýsingu á einstaka þingum, þ.e. þingmálum, númerum þeirra, dagsetningu, texta og svo framvegis. Á þessum tölvulæsilega hluta vefsins, er hins vegar engin lýsing á hvernig rétt er að nýta hann, engin lýsing sem gefur til kynna um hvaða útgáfu er að ræða eða breytingasögu á þessum tölvulæsilega hluta vefsins. Engin umfjöllun virðist vera um þennan hluta vefsins á almennum hluta þingvefsins. Það er afar bagalegt, þar það verður að vera hægt að treysta því að tölvulæsilegir svæði virki

með fyrirsjáanlegum hætti, því að ef að einhverju er breytt á slíku svæði hefur það afleiðingar fyrir það forrit sem er að nýta tölvulæsilega svæðið.

Almennt vill Fons Juris ehf. því koma því á framfæri að félagið telur útgáfu þingskjala í Alþingistíðindum á tölvutæku sniði, eins og fram kemur í þingsályktunartillögunni, til mikilla hagsbóta. Félagið vill hins vegar hvetja til þess að þegar farið er í þá vinnu, sé haft í huga að mikilvægt er að treysta fyrst að það aðgengi sem þegar er til staðar þjóni hlutverki sínu og sé fyrirsjáanlegt fyrir þá sem að forrita á móti því.

III. Um hlutverk einkaaðila og opinberra varðandi úrvinnslu gagna

Eins og fram hefur komið hér að framan hefur Fons Juris ehf. unnið að þróunarverkefni sem felur í sér að texti þingskjala er greindur niður í lýsigögn með þeim hætti sem flutningsmenn tillögunnar tiltaka.

Er um að ræða forrit sem les sjálfkrafa í gegn um texta þingskjala og greinir þau (sjá skjáskot af villuprófunarhluta forritsins í viðauka 1). Til dæmis les forritið lagafrumvörp með þeim hætti, að það skiptir þeim niður eftir meginmáli lagatextans, meginmáli athugasemda og meginmáli fylgiskjala. Svo greinir forritið mörk hvers og eins kafla í meginmáli lagatextans, hverja og eina grein, hverja og eina málsgrein og hvern og einn tölulið. Það sama er gert við meginmál athugasemda, þannig að sá texti sem telst til almennra athugasemda með frumvarpinu er greindur, og umfjöllun um hverja og eina grein er greind. Þá eru þessar upplýsingar vistaðar og gerðar aðgengilegar til villuprófunar í sjónrænu viðmóti, svo hægt sé með auðveldum hætti að tryggja öryggi gagnanna.

Eins og gefur að skilja hefur Fons Juris ehf. varið umtalsverðum tíma og fjármunum í að hanna þetta forrit, og til stóð að þróa það frekar og hefja nýtingu á gögnum úr því.

Nú stendur félagið hins vegar frammi fyrir því að Alþingi gæti tekið upp á að endurtaka þessa vinnu, og þá er alls óljóst hvenær þeirri vinnu lyki.

Því er erfitt fyrir einkaaðila eins og Fons Juris ehf. að átta sig á hvort félagið á að halda áfram að fjárfesta tíma og fjármunum í hugbúnað sem hið opinbera kann að leysa af hólmi með ríkislausn.

Fons Juris ehf. telur að hið opinbera verði að marka sér skýra stefnu um mörk þess að gera gögn aðgengileg, og svo hins vegar úrvinnslu þeirra gagna. Að mati félagsins er hætt við að þingið hætti sér of langt inn á svið sem með réttu á heima hjá einkaaðilum, þ.e. að stunda úrvinnslu gagna sem stafa frá þinginu, en það fer þó væntanlega eftir þeirri útfærslu sem vinnuhópurinn, skv. þingsályktunartillögunni, kæmist að niðurstöðu um.

IV. Afstaða Fons Juris ehf. til þingsályktunartillögunnar

Fons Juris ehf. styður tilgang þingsályktunartillögunnar, þ.e. að bæta aðgengi að upplýsingum sem stafa frá Alþingi. Félagið telur hins vegar að hugsanlegt geti verið að hún leiði til þess að Alþingi stígi of langt inn á svið úrvinnslu gagna og þar af leiðandi inn á svið sem betur á heima hjá einkaaðilum.

Félagið bendir á að þingskjöl eru þegar aðgengileg með þeim hætti að „unnt [sé] að hanna tölvuforrit sem geti aðgreint og skilið tilvísanir til einstakra lagagreina, málsgreina, málsliða o.fl. þess háttar, svo og tilvísanir til reglugerða og lagabálka, dóma, opinberra úrskurða o.s.frv.“, en Fons Juris ehf. hefur einmitt hannað slíkt forrit eins og fram kemur hér að framan. Úrbóta er aðallega þörf hvað varðar aðgengi og fyrirsjáanleika þeirra gagna sem aðgengileg eru.

Félagið lýsir sig jafnframt tilbúið til að senda fulltrúa til að svara hverjum þeim spurningum sem nefndin kann að hafa um umsögn félagsins.

F.h. Fons Juris ehf.

Sævar Guðmundsson,
framkvæmdastjóri.

Viðauki 1

223:141 stjórnsáttmálfrumvarp, upplýsingagæg | Dinghöndi | Dingfundir og mál | **Alþingi**

TILFRÁ_NR	VAL	SKJAL	HLUTI	KAFLI	GREIN	ANNAD	MEGINMAL
00167		Frumvarp		V	Kaflir	23	Er nefndin hefur tekið til greina þeirra um aðgang að gögnum ber að veita aðgang að þeim jafnskjön og úrskurður hefur verið unnin, þetta þess sé krafist að réttaráhrifum hans verði frestað skv. 24. gr.
00168		Frumvarp		V	Kaflir	23	Úrskurður samskræmt lögum þessum um aðgang að gögnum eða áfrít af þeim er aðfararhæfur, nema réttaráhrifum hans hafi verið frestað.
00169		Frumvarp		V	Kaflir	24	24. gr.
00170		Frumvarp		V	Kaflir	24	Frestun á réttaráhrifum úrskurðar.
00171		Frumvarp		V	Kaflir	24	Nú hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagt fyrir stjórnvald eða annan aðila að veita aðgang að gögnum og gefur þá nefndin að kröfu viðkomandi ákveðið að fresta réttaráhrifum úrskurðar telji hún sérstaka ástæðu til. Krafa þess efnis skal berast úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki síðar en sjo dögum frá birtingu úrskurðar.
00172		Frumvarp		V	Kaflir	24	Frestun á réttaráhrifum úrskurðar skal bundin því skilyrði að mál verði borið undir dómstóla innan sjo daga frá birtingu ákveðunar um frestuina og óskað eftir að það hljóti flýtnimeðferð. Nú er beidd um flýtnimeðferð sýnjad og skal þá mál höfðað innan sjo daga frá sýnningu.
00173		Frumvarp		V	Kaflir	25	25. gr.
00174		Frumvarp		V	Kaflir	25	Útgáfa úrskurða.
00175		Frumvarp		V	Kaflir	25	Úrskurðarnefnd um upplýsingamál skal eigi sjaldnar en arlega gefa út úrskurði sína eða útdrætti úr þeim. Opnber birting úrskurða á vefsíðu telst fullnægjandi útgáfa.
00176		Frumvarp		VI	Kaflir		VI KAFLI
00177		Frumvarp		VI	Kaflir		Skráning mála o.fl.
00178		Frumvarp		VI	Kaflir	26	26. gr.
00179		Frumvarp		VI	Kaflir	26	Skráning mála.
00180		Frumvarp		VI	Kaflir	26	Um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga fer að ákvæðum laga um Þjóðskjalasafni Íslands.
00181		Frumvarp		VI	Kaflir	27	27. gr.
00182		Frumvarp		VI	Kaflir	27	Skráning upplýsinga um málsatvik og meðferð mála.
00183		Frumvarp		VI	Kaflir	27	Vid meðferð mála þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna ber stjórnvöldum, og öðrum sem lög þessi taka til, að skrá upplýsingar um málsatvik sem veittar eru munulega eða viðkomandi fær vitneskju um með öðrum hætti ef þær hafa þýðingu fyrir úrlausn máls og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Sama á við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins.
00184		Frumvarp		VI	Kaflir	27	Stjórnvöld skulu að öðru leyti gæta þess að mikilvægum upplýsingum sé haldið til haga, svo sem með skráningu fundargerða eftir því sem við á. Hið sama á við um lagadila skv. 2. mgr. 2. gr. og 3. gr. að því leyti sem lög þessi taka til starfa þeirra.
00185		Frumvarp		VII	Kaflir		VII KAFLI

Hreinsa val | Frumvarp | Hreinsa breytur | VIZTA

Hér má sjá villuprófunarham forritsins. Forritið hefur sjálfkrafa greint texta frumvarpsins niður í smæstu einingar.

Hver og ein grein fær sinn eigin lit, svo auðvelt sé fyrir villuprófara að greina villur.

Ekkert er því til fyrirstöðu að aðrir en Fons Juris ehf. útbúi slík forrit sem lesa gögn sem þegar eru til staðar á vef Alþingis.

TILFRÁ_NR	VAL	SKJAL	HLUTI	KAFLI	GREIN	ANNAD	MEGINMÁL
							til viðbragða. Brögðið hefur við. til að mynda þegar úrskurðir eru birtir í lok viku, að stjórnvöld hafi í reynd ekki haft nægan tíma til að bregðast við á grundvelli þessa ákvæðis.
00654		Athugasemdir		V	Kafli	24	Grein
							Í 2. mgr. er sett það skilyrði fyrir því að réttaráhrifum úrskurðar verði frestað að mál verði borið undir dómstóla innan sjö daga frá birtu ákvæðunar um fresnu réttaráhrifa. Loks er áskilið að óskað verði eftir því að málið sæti flýtni meðferð einkamáls samkvæmt lögum um meðferð einkamála. Ákvæðið er samhljóða 2. mgr. 18. gr. gildandi laga, sbr. 5. gr. laga nr. 33/2000.
00655		Athugasemdir		V	Kafli	25	Grein
							Um 25. gr.
00656		Athugasemdir		V	Kafli	25	Grein
							Ákvæði 25. gr. þarfnast ekki sérstakra skýringa. Efni þess er samhljóða ákvæði 19. gr. gildandi upplýsingalaga. Til nánari afmörkunar á skyldum samkvæmi greininni er þó tekið fram að opuber birting úrskurða á vefsíðu teljist fullnægjandi útgáfa.
00657		Athugasemdir		VI	Kafli		
							Um VI kaffa.
00658		Athugasemdir		VI	Kafli		
							Í VI kaffa frumvarpsins er að finna ákvæði sem eru nauðsynleg svo að upplýsingalög geti náð markmiði sínu. Það er óskráð meginregla í stjórnsýslurétti að stjórnvöldum ber að sjá til þess að jafnan liggja fyrir í gögnum þeirra hvaða afgreiðslu erindi sem þeim berast hafi fengið hjá þeim. Frumvarp þetta er byggt á þeirri forsendu að <i>indvastaða mála</i> sem komið hafa til afgreiðslu hjá stjórnvöldum liggja ávallt fyrir hjá þeim samkvæmt þessari meginreglu. Þá er jafnframt ljóst að á stjórnvöldum hvílir a.m.k. einhver skylda til að halda til haga helstu upplýsingum um meðferð mála, svo sem um það hvaða gagna eða upplýsinga hefur verið aflað, hjá hverjum eða með hvaða hætti, og um helstu forsendur sem stjórnvöld ákvæða að byggja alþafur sínar á. Því meiri hagsmunu sem á reynir í stórfium stjórnvalda því ríkari verður þessi skylda. Þó svo að almennar og útfærðar reglur um þetta hafi ekki verið lögfestar í íslenskum lögum leiðir af skyldu stjórnvalda til að tryggja málefnalega stjórnsýslu, eðlilega meðferð opuberra hagsmunu og samfellu um stórf stjórnsýslunnar að stjórnsýslan verður að tryggja a.m.k. einhverja lágmarksvarðveislu upplýsinga um slík atviki. Hér ber að hafa í huga að víða í lögum eru lagðar þær skyldur á stjórnvöld að tryggja framgang ákvæðna hagsmunu eða borgurum ákvæðna réttindi. Hafi stjórnvöld ekki yfir að ráða gögnum sem sýna fram á hverjum þessum skyldum var fullnæggt er sönnunarstaða þeirra iðulega verulega skert, reynir á álitamál um framkvæmd viðkomandi laga fyrir dómstólum. Það er því ekki bara af tilliti til upplýsingaréttar almennings sem varðveisla upplýsinga og skipuleg meðferð þeirra er mikilvæg.
00659		Athugasemdir		VI	Kafli		
							Í gildandi lögum er kveðið á um það, sbr. 22. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, að stjórnvöldum sé skylt að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundnum hátt og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg. Önnar er að fullyrða að slík skylda sé mikilvæg forsenda virks upplýsingaréttar samkvæmt upplýsingalögum. Í somu lagagrein, 2. mgr., er einn fremur kveðið á um að ráðherra sé heimilt, að fengnu áhiti þjóðskjalavardar, að gefa út reglugerð þar sem mælt er fyrir um hvernig skjalastjórn skuli hagað í stjórnsýslu ríkissins, þ.m.t. hvers konar tölvubúnað skuli nota. Þá er í gildandi lögum kveðið á um þá lágmarksreglu, sbr. 23. gr. upplýsingalaga, að við meðferð mála þar sem taka á ákvæðum um rétt eða skyldu manna skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, beri stjórnvaldi að skrá upplýsingar um málsatvik sem því eru veittar munlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausu málsins og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Í þessu frumvarpi er lagt til, sbr. 26. gr., m.a. til að tryggja sanræmi við ákvæði laga um þjóðskjalasafni, að reglur um skráningu mála, skjalaskrár og aðra vistun gagna og upplýsinga fari að ákvæðum laga um þjóðskjalasafni. Af því leiðir að breyta þarf lögum um þjóðskjalasafni til að tryggja eðlilega stjórnsýslu um þessan hátt, og þá jafnframt að slíkar skyldur verði eftir atvikum lagðar á þá einkaréttarlegu lögaðila sem verður skylt að afhenda gögn samkvæmt frumvarpinu. Þá er hér einnig lagt til, sbr. 27. gr., að áfram verði kveðið á um lágmarksskyldu stjórnvalda til að skrá upplýsingar, þó með nokkuð nanari útfærslu en er að finna í gildandi lögum. Það ákvæði tekur þó euvörðungu til stjórnvalda og einkaréttarlegra aðila að því leyti sem þeim hefur verið falið vald til tóku stjórnvaldsákvæðna.
00660		Athugasemdir		VI	Kafli	26	Grein
							Um 26. gr.
00661		Athugasemdir		VI	Kafli	26	Grein
							Ákvæðið þarfnast ekki sérstakra skýringa. Til að upplýsingarétturinn sé virkur, þæði samkvæmt upplýsingalögum, stjórnsýslulögum og eftir atvikum öðrum réttarreglum um slík réttindi borgaranna, er ákaflega mikilvægt að stjórnvöld, og aðrir sem skylt er að afhenda gögn samkvæmt lögum þessum, haldi vel og skipulega utan um mál og gagnaöfn. Mikilvægt er einnig, til að tryggja samfellu í stjórnsýslunni og hagkvæmni, að gagnavistun og gagnameðhöndlun sé sanræmd í stjórnsýslunni eftir því sem kostur er og færi þykir að teknu tilliti til sjónarmiða, svo sem um persónuvernd.

Hér má sjá að forritið hefur greint athugasemdkafla frumvarpsins niður í smæstu einingar, rétt eins og um meginmál lagatextans.