

Lýðræði og upplýsingatækni

Haukur Arnþórsson

Útdráttur

Ritgerð þessari er ætlað að svara því hver séu áhrif upplýsingatækni á lýðræði. Í aðalatriðum eru viðfangsefni hennar lýðræði og þróun upplýsingatækni og hvernig þau tengjast. Athuguð eru bein áhrif upplýsingatækni á lýðræði og óbein áhrif hennar í gegnum stjórnsýslu.

Í því skyni að geta svarað meginspurningunni er lýðræðið tekið til allitarlegrar skoðunar. Grundvöllur þess og leikreglur eru teknar saman og fjallað um framkvæmd lýðræðisins á Íslandi. Þá eru tekin saman aðaleinkenni þróunar upplýsingatækni og nýrrar stjórnsýslu með upplýsingatækni. Að lokum eru samfélagsleg áhrif þróunar upplýsingatækni og nýrrar stjórnsýslu skoðuð í ljósi leikreglna lýðræðisins.

Niðurstöður ritgerðarinnar eru þær að þróun upplýsingatækni styrki leikreglur lýðræðisins beint með því að Netið er nýr miðill fyrir samskipti og upplýsingar og óbeint í gegnum nýja stjórnsýslu sem framkvæmd er með upplýsingatækni. Hins vegar breytir þróun upplýsingatækni litlu um forsendur fulltrúalýðræðis og því er ekki mögulegt að gera kröfu um beint lýðræði vegna þróunar í upplýsingatækni.

Formáli

Ritgerð þessi er meistaraþrófsritgerð í opinberri stjórnslu (námi til M.P.A. prófs) við stjórnfræðiskor félagsvísindadeildar H.Í. og er skrifuð á vormisseri 2002. Hún telst 15 einingar. Leiðbeinendur eru Dr. Gunnar Helgi Kristinsson prófessor og umsjónarmaður námsins í opinberri stjórnslu og meðleiðbeinandi Dr. Helgi Þorbergsson prófessor við tölvunarfræðiskor H.Í. Prófdómari er Ólafur Stephensen ritstjóri.

Við heimildaöflun hefur víða verið leitað fanga, einkum með leit í tímaritagrönum á Neti og hafa bandarískar, breskar, svissneskar og sænskar heimildir reynst drýgstar. Ber þó helst að nefna bækur Ronalds Dahls prófessors um málefni lýðræðisins og bækur prófessoranna Elaine Ciulla Kamarck og Joseph S. Nye Jr. um áhrif upplýsingatækni á samfélagið.

Við heimildaöflun hafa aðstoðað Ásdís Halla Bragadóttir bæjarstjóri, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor, Guðný Ragnarsdóttir, Kristín Geirsdóttir og Halldóra Þorsteinsdóttir bókasafns- og upplýsingafræðingar hjá upplýsingaþjónustu Alþingis og hjá Landsbókasafni Íslands – Háskólabókasafni. Þá eru í ritgerðinni notuð töluleg gögn frá Félagsvísindastofnun H.Í., Hagstofu Íslands, nefndasviði skrifstofu Alþingis og frá nemendaverkefni Hauks Arnþórssonar og fleiri

sem unnið var í námskeiðinu Þjónustumat í stjórnmálafræðiskor H.Í. undir stjórn Dr. Sigurlínu Davíðsdóttur.

Höfundur þessarar ritgerðar er starfsmaður skrifstofu Alþingis og hefur verið það síðastliðin þrettán ár, í námsleyfi þegar ritgerðin er skrifuð. Af þessum sökum er í ritgerðinni víða talað um starfsemi Alþingis af kunnugleika og tekin dæmi frá Alþingi.

Ritgerðina hafa lesið yfir þau Guðný Ragnarsdóttir og Dr. Gunnar Helgi Kristinsson. Gerðu þau fjölmargar athugasemdir og er þeim þökkuð aðstoðin.

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| Útdráttur | 2 |
| Formáli | 3 |
| <i>I. hluti: Lýðræði</i> | 8 |
| 1.1 Forsendur | 9 |
| 1.2 Jafnréttisreglan | 12 |
| 1.3 Leikreglur lýðræðisins | 16 |
| 1.4 Stjórn málastofnanir | 23 |
| 1.5 Stjórn málaflokkar og kosningakerfi | 27 |
| 1.6 Veikleikar lýðræðisins | 31 |
| 1.7 Beint lýðræði – fulltrúalýðræði | 34 |
| 1.8 Samantekt | 41 |
| <i>II. hluti: Upplýsingatækni og ný stjórn sýsla</i> | 44 |
| 2.1 Forsendur | 45 |
| 2.2 Einkenni þróunarinnar | 48 |
| 2.3 Innri hagkvæmni | 54 |
| 2.4 SVÓT-greining | 59 |
| 2.5 Opinber þjónusta veitt af einkaaðilum (Application Service Providers) | 61 |
| 2.6 Framtíð rafrænnar þjónustu? | 64 |
| 2.7 Einkennandi skref í uppbyggingu | 70 |
| 2.8 Samantekt | 73 |

| | |
|--|------------|
| III. hluti: Lýðræði og upplýsingatækni | 75 |
| 3.1 Inngangur | 76 |
| 3.2 Notkun upplýsingatækni í þágu lýðræðis | 79 |
| 3.3 Ný stjórnsýsla og breytingar á lýðræði | 96 |
| 3.4 Bætt framkvæmd lýðræðis með upplýsingatækni | 110 |
| 3.5 SVÓT-greining fyrir lýðræði og upplýsingatækni | 114 |
| 3.6 Samantekt | 116 |
| IV. hluti: Niðurstöður | 118 |
| Heimildir | 121 |
| Atriðisorðaskrá | 132 |

Töfluskrá

| | |
|--|-----|
| Tafla 1: Fylgniniðurstöður úr SPSS milli háskólamenntunar og atkvæðafjölda bak við þingmann. _____ | 19 |
| Tafla 2: Tenging stjórnmalastofnana og lýðræðislegra leikreglna. _____ | 26 |
| Tafla 3: Flokkun þingmála eftir tveimur viðmiðunum. _____ | 33 |
| Tafla 4: Málafjöldi / fjöldi þátttakenda. _____ | 36 |
| Tafla 5: SVÓT–greining fyrir rafræna stjórnsýslu. _____ | 59 |
| Tafla 6: SVÓT–greining fyrir rafræna stjórnsýslu (framhald). _____ | 60 |
| Tafla 7: Tengsl veltu og tölvuþjónustu. _____ | 106 |
| Tafla 8: Tengsl íbúafjölda og tölvuþjónustu. _____ | 107 |
| Tafla 9: Verkefni sveitarfélaga. Gróf flokkun í nettæk/ekki nettæk verkefni. _____ | 109 |
| Tafla 10: SVÓT–greining fyrir lýðræði og upplýsingatækni. _____ | 114 |
| Tafla 11: SVÓT–greining fyrir lýðræði og upplýsingatækni (framhald). _____ | 115 |

Myndaskrá

| | |
|---|----|
| Mynd 1: Tengsl málafjölda og tíma þátttakenda í beinu lýðræði _____ | 37 |
|---|----|

I. hluti: Lýðræði

1.1 Forsendur

Lýðræði er skipulag meirihlutavalds sem lýtur ákveðnum leikreglum og byggir á jöfnuði þátttakenda. Hér er átt við það sem í Grikklandi hinu forna hét democracy og í Rómarríki republic. Hugtökin eru bæði enn í notkun og vísa í aðalatriðum til sama skipulags og eru hér túlkuð með einu orði, lýðræði. Þó er til sú túlkun (hjá James Madison 1787) að democracy vísi fremur til þáttökulýðræðis en republic til fulltrúalýðræðis.

Jafnréttisreglan er eitt mikilvægasta einkenni lýðræðisins auk hinna lýðræðislegu leikreglna. Á ýmsum tímum og í mörgum samfélögum hefur vald verið í höndum aðila, sem vegna einhverra verðleika til dæmis aldurs og þroska, fjalla um samfélagságreining og leysa hann. Jafnréttisregla lýðræðisskipulagsins er nú túlkuð þannig að hún nær til allra borgara sem náð hafa ákveðnum aldri. Jafnvel er á stundum talað um rétt barna og unglunga í þessu samhengi¹.

Annað einkenni lýðræðis er samkoma, fundur eða þing² þar sem málin eru leyst. Í eldri lýðræðisformun fyrir tíma þjóðríkja var yfirleitt um beint þáttökulýðræði að ræða og eru þau form enn við lýði. En allt frá

¹ Dahl (1998), bls. 10.

² Dahl (1998), bls. 12.

dögum Rómarríkis og í öllum síðari tíma lýðræðisformum hefur fulltrúalýðræði verið ráðandi og byggist það á lýðræðislegu vali borgaranna á frambjóðendum.

Stjórnmalastofnanir eru eitt af einkennum lýðræðis. Þær eru einkum þjóðþing og staðbundnar stjórnir á lægri stjórnsýslustigum og stjórnmalaflokkar³.

Fulltrúinn er annað einkenna lýðræðisins. Hann getur verið forseti, borgarstjóri eða þingmaður og er kjörinn til ákveðins tíma. Hann er fulltrúi allra þeirra borgara sem hafa kosningarétt við kjör hans og vinnur í umboði þeirra⁴.

Kosningar eru ekki síður eitt af mikilvægustu tækjum lýðræðisins. Þær leysa af hólmi hlutkesti sem var notað til að velja í embætti í Grikklandi hinu forna. Kosningar eru viðurkennd leið til að velja fulltrúa og gera út um málefni, enda þótt deila megi um ágæti hennar, einkum með tilliti til þátttöku borgaranna og umræðu⁵.

Þátttaka og virkni almennings eru einkenni lýðræðisins. Ef almenningur lætur sig samfélagsmálefni engu varða er vandséð hvernig halda á uppi lýðræðiskerfi.

Öflun upplýsinga frá öllum hliðum máls og meðal annars frá hlutlausum aðilum er enn eitt af einkennum lýðræðisins. Í því efni mætast lýðræði og upplýsingatækni og þar hefur upplýsingatæknin það hlutverk að styrkja lýðræðið.

³ Dahl (1998), bls. 12.

⁴ Dahl (1998), bls. 22.

⁵ Dahl (1998), bls. 22.

Í innsetningarræðu í embætti sitt 1. ágúst 2000 sagði forseti Íslands að upplýsingatæknin sé að „...breyta eðli og inntaki lýðræðisins sjálfs.“⁶. Síðan ræddi hann um beint og milliliðalaust lýðræði með upplýsingatækni og sagði meðal annars: „Við eigum núna möguleika á endurreisn hins raunvirka lýðræðis, veruleika þar sem fólkið sjálf fer með valdið. Hinn gamli rammi villir þó áfram mörgum sýn sem telja að forystan hljóti jafnan að vera í fárra höndum“⁷. Hér á forseti Íslands við að hraði, hagkvæmni og sveigjanleiki sem upplýsingatækni ber með sér og nýir möguleikar sem Netið býður varðandi upplýsingagjöf skapi nýjar forsendur fyrir beinu lýðræði.

⁶ Ólafur Ragnar Grímsson (2000), 20. mgr.

⁷ Ólafur Ragnar Grímsson (2000), 20. mgr.

1.2 Jafnréttisreglan

Það er meginregla í lýðræði að þátttakendur þess hafi jafna stöðu varðandi þátttöku og stjórnun. Þetta má kalla jafnréttisreglu⁸ lýðræðisins og hana má styðja með eftirfarandi rökum.

Í flestum lýðræðislegum samfélögum eru almenn ákvæði í stjórnarskrá sem kveða á um jafnan rétt manna við fæðingu, jafnan rétt til frelsis og jafna möguleika á hamingju. Þessi ákvæði verða ekki að veruleika með sannfærandi hætti nema lýðræðisskipulagið sjálft hafi þau sem grundvöll.

Eðlislægt jafnrétti er það kallað að enginn maður eigi tilkall til þess að líf hans, hamingja og frelsi verði betra, meira eða innihaldsríkara en annarra⁹. Þetta er siðferðileg afstaða sem metur ekki fólk. Það má styðja þessa reglu með því að segja að meiri samfélagslegur ávinningur sé af því að allir hafi sama rétt, en að freista þess að skipta íbúunum í mismunandi hópa eftir einhverjum viðmiðunum, til dæmis hæfni. Þetta er grundvallarafstaða í lýðræði. Ávinningur hvers og eins er mestur að jafnaði ef jafnrétti ríkir.

⁸ Dahl (1998), bls. 62.

⁹ Dahl (1998), bls. 65.

Eðlislægt jafnrétti ber með sér að við samfélagslegar ákvarðanir skulu velsæld og hagsmunir hvers og eins hafa jafnt vægi. Stjórnarskrá Íslands hefur að geyma fjölmörg ákvæði í þessa veru og má nefna jafnræðisregluna. Þau eru ekki orðin tóm, heldur orð sem endurspeglu lýðræðislegan rétt og veruleika okkar samfélagsgerðar.

Siðferðilegar og trúarlegar forsendur flestra íbúa heimsins styðja jafnréttisregluna þó finna megi undantekningar. Flest trúarbrögð leggja áherslu á jöfnuð fólks: barna Guðs. Siðferðilegar viðmiðanir og siðakerfi ganga flest út á sömu grunnforsendum.

Aðrir valkostir en jafnrétti eru veikir. Það er erfitt að verja þá afstöðu að eðlislægur réttur sé misjafn. Ein af helstu tilhneigingum mannkynsins virðist þó misjafn eðlislægur réttur. Að ætla að eigið kyn, kynþáttur, félagshópur, stétt, þjóð, trúarhópur eða önnur heild hafi eftir einhverri aðgreiningu eðlislægan rétt umfram aðra. Nánast óhjákvæmilega í hagsmunaskyni. Samkvæmt þeirri afstöðu er eigin hagur og hagur minna nánustu sé mikilvægari en hagur annarra. Misjafn réttur þegnanna getur komist á ef samfélagslegar aðstæður eru vilh allar þessum sjónarmiðum eða vald styður þau.

Gætni er mikilvæg við val á valdhöfum samfélagsins bæði vegna hættunnar á misrétti milli þátttakenda í lýðræðinu sem hér hefur verið rætt um og vegna þess að valdhafar geta unnið samfélaginu og lýðræðinu mikið tjón¹⁰.

Þegar meginhugmyndir og lýðræðisleg ferli fela í sér jöfnuð fyrir alla borgara eykst stuðningur við þau¹¹. Þannig fæst samþykki og

¹⁰ Dahl (1998), bls. 67.

¹¹ Dahl (1998), bls. 67.

viðurkenning allra fyrir ákvarðanaferlum sem hafa þessi einkenni og þau verða ríkjandi.

Forræðishyggja er valkostur sem mjög oft er settur fram í lýðræði. Ekki síst nú á tímum sérhæfingar og aukinnar menntunar. Samkvæmt forræðishyggju mætti ætla að stjórnsýslufræðingar og sérfróðir einstaklingar í stjórnun þjóðfélaga séu öðrum betur fallnir til að takast á við stjórn samfélagsins. Þessi forræðishyggja tekur á sig ýmsar myndir eftir hagsmunabaráttu hópa og starfsstétta. Þó nútíma lýðræðissamfélag þurfi á stuðningi sérfræðinga að halda á flestum sviðum þá er þeim ekki veitt endanleg stjórn á mikilvægum ákvörðunum. Þær eru í höndum lýðræðislegra stjórnmalastofnana.

Segja má að meðal fullorðinna sé enginn svo afgerandi betur fallinn til að stjórna samfélaginu en aðrir að það ætti að fela honum fullkomið og endanlegt vald¹². Allir íbúar hafa rétt til að stjórna eigin efnahag og áhugamálum. Það þýðir að þeir geta einnig tekist á við stjórn samfélagsins og varið hagsmuni þess og áhugamál.

Það skiptir miklu máli hvernig fulltrúar eru valdir í fulltrúalýðræði. Í því efni þarf jafnræði að ríkja milli þátttakenda. Nefna má að Aþenubúar völdu í borgaraleg embætti með hlutkesti. Með hlutkesti sitja allir við sama borð.

Að vera meðtalinn, að vera hluti af samfélagshópnum, er mjög mikilvægt lýðræðiseinkenni¹³. Það felur í sér að allir eigi möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og að berjast fyrir hagsmunum sínum og áhugamálum. Ef þessi réttur er ekki tryggður öllum fullorðnum fer að halla á þá sem ekki hafa fullan rétt. Mannkynssagan segir frá

¹² Dahl (1998), bls. 75.

¹³ Dahl (1998), bls. 76.

mörgum dæmum um samfélagshópa sem hafa orðið útundan. Það var almenn þróun lýðræðisþjóða á 20. öldinni að gera flesta eða alla borgara samfélagsins meðtalda í lýðræðislegum athöfnum og undanskilja ekki aðra en ferðamenn, börn og þá fullorðna sem eru annað hvort sakamenn eða algerlega ófærir um að sjá um sig sjálfir.

1.3 Leikreglur lýðræðisins

Telja má að mikilvægustu leikreglur lýðræðisins séu fimm:

1. Virk þátttaka.
2. Jafnrétti í kosningum.
3. Upplýstur skilningur.
4. Stjórn á dagskrá mála.
5. Þáttökuréttur allra fullorðinna.

Hér fer á eftir lýsing á reglunum og þær eru tengdar íslenskum veruleika eftir því sem tilefni gefst til.

1. Virk þátttaka

Virk þátttaka felur í sér að áður en lýðræðisleg ákvörðun er tekin verður sérhver þátttakandi að fá jöfn og raunveruleg tækifæri til að gera öðrum þátttakendum grein fyrir sjónarmiðum sínum sem varða þá ákvörðun sem taka á¹⁴.

Þannig á hver þátttakandi að eiga góða möguleika á að verja hagsmuni sína og koma áhugamálum sínum á framfæri og vinna í þágu samfélagslegra gilda sem hann styður.

¹⁴ Dahl (1998), bls. 37.

Til að svo megi verða þurfa fjölmiðlar að vera frjálssir, aðgangur að þeim frjáls og önnur skilyrði tjáningarfrelsisins að vera fyrir hendi.

Þetta er mikilvæg leikregla enda er þátttaka í skoðanaskiptum og í kosningum grundvallaratriði í lýðræði.

Virk þátttaka fær á sig sérkennilega mynd í lýðræðinu þegar fjárhagslega sterk hagsmunasamtök beita afli sínu til að hafa skoðanamyndandi áhrif í samfélaginu.

2. Jafnrétti í kosningum

Jafnrétti í kosningum felur í sér að þegar lýðræðisleg ákvörðun er tekin verða allir þátttakendur að fá jöfn og raunveruleg tækifæri til að kjósa og öll atkvæði verða að vega jafnt¹⁵.

Jafnrétti í kosningum er meginregla í flestum kosningum hér á landi. Þá er átt við málefna kosningar, forseta kosningar, sveitarstjórnar kosningar, kosningar í félögum og samtökum, á fundum Alþingis og sveitarstjórna og hvarvetna annars staðar þar sem kosningum er beitt.

En reglan er þó ekki fullkomlega virt því þær kosningar sem mikilvægastar eru, þingkosningar, byggja á misrétti atkvæða eftir búsetu. Þó draga ný kosningalög verulega úr misrétti atkvæða frá því sem verið hefur. Samkvæmt nýju lögnum er miðað við að kjördæmi gefi hlutfallslegan atkvæðisrétt og er hann aukinn í dreifbýlum kjördæmum og minni í þéttbýlum kjördæmum. Hlutfallið má fara upp upp í 2 fyrir landsbyggðarkjördæmi á móti 1 fyrir höfuðborgarsvæðið¹⁶.

¹⁵ Dahl (1998), bls. 37.

¹⁶ Stjórnarskrá Íslands, 31. gr.

Þannig er borgurunum mismunað samkvæmt ákvæðum í stjórnarskrá. Þar er líka að finna hina lýðræðislegu jafnræðisreglu sem kveður á um að allir borgarar skuli hafa jafnan rétt gagnvart lögum¹⁷. Með því að stilla þessum reglum upp jafnfætis í lagalegu tilliti er hugsunin sú að misréttið í kosningum sé varið af stjórnarskrá ekki síður en meginreglan um jafnrétti borgaranna.

Þótt misrétti í þingkosningum hafi lengi verið við lýði hafa litlar rannsóknir farið fram á áhrifum þess. Ekki hefur verið mælt hvort tilgangi misréttisins hafi verið náð og ekki er ljóst hver hann er. Þó hefur Gunnar Helgi Kristinsson í bók sinni, *Úr digrum sjóði, fjárlagagerð á Íslandi*, (1999) sýnt fram á að fjárframlög til ákveðinna málaflokka tengjast hlutfallslegum atkvæðisrétti í kjördæmi meira en öðrum skýringarþáttum¹⁸.

Það má því ætla að ójafn réttur íbúa í kosningum á Íslandi hafi áhrif á afgreiðslu Alþingis á fjárveitingar til vegamála og annarra samgöngumála, heilsugæslu, dómsmála, stóriðjumála og annarra atvinnumála, byggðamálefna og á aðra málaflokka eftir atvikum. Misrétti atkvæða virðist helst hafa í för með sér sterkari hagsmunastöðu fámennari kjördæma í útgjalda- og fjárfestingamálaflokkum ríkisins en þeirra sem fjölmennari eru, hversu sérkennilegt sem það kann að virðast á tímum aukins vægis hagkvæmni- og hagfræðisjónarmiða.

Það er hins vegar spurning hvort þessi ójafni réttur hafi afgerandi áhrif á afgreiðslu Alþingis á málefnum almenns eðlis. Augljós almenn menningarleg skil milli kjördæma virðast ekki mörg. Þó er mikill menntunarmunur milli þeirra. Þannig eru betur menntaðir íbúar með

¹⁷ Stjórnarskrá Íslands, 65. gr.

¹⁸ Gunnar Helgi Kristinsson (1999), bls. 175-177.

hlutfallslega minni atkvæðisrétt en þeir sem hafa að meðaltali minni menntun¹⁹. Það kann að hafa í för með sér að málefni þekkingarþjóðfélagsins hafi minna vægi á Íslandi en ella. Ef miðað er við nýju kjördæmaskipunina og íbúatölur frá alþingiskosningunum 1999 kemur í ljós að línulegt samband er milli hlutfalls háskólamenntaðra íbúa í kjördæmi og atkvæðafjölda á bak við hvern þingmann frá kjördæminu. Samkvæmt íbúatölum frá sömu kosningum er munurinn að jafnaði 12% milli kjördæma og mesta ójafnrétti því 1:1,6. Atkvæðavægið er á kostnað þeirra sem hafa háskólamenntun með nýrri kjördæmaskipan.

Model Summary^b

| Model | R | R Square | Adjusted R Square | Std. Error of the Estimate | Durbin-Watson |
|-------|-------------------|----------|-------------------|----------------------------|---------------|
| 1 | ,889 ^a | ,791 | ,721 | ,19265 | 2,491 |

a. Predictors: (Constant), Hlutfall hásk.menntaðra

b. Dependent Variable: Atkvæðafjöldi á bak við þingmann

Tafla 1: Fylgniniðurstöður úr SPSS milli háskólamenntunar og atkvæðafjölda bak við þingmann.

Heimild: Félagsvísindastofnun H.Í. (2002) og Hagstofa Íslands (2002).

Vægi atkvæðis minnkar með aukinni menntun. Tafla 1 segir að hlutfallsleg fylgni sé 89% milli hlutfalls háskólamenntaðra íbúa og atkvæðafjölda á bak við hvern þingmann í kjördæmi. Menntun skýrir samkvæmt þessari töflu 79% af mismunandi fjölda atkvæða á bak við þingmann.

Ójafnrétti í þingkosningum á Íslandi og áhrif þess á þjóðfélagsþróunina þarf að rannsaka betur.

¹⁹ Félagsvísindastofnun H.Í. (2002), óbirt gögn.

3. Upplýstur skilningur

Upplýstur skilningur felur í sér að sérhver þátttakandi fái jöfn og raunveruleg tækifæri, innan hæfilegra sanngirnismarkna svo sem tíma, til að kynna sér þá valkosti sem ákvörðun snýst um og þær afleiðingar sem sennilegt er hún beri með sér²⁰.

Upplýstur skilningur er ein mikilvægasta leikregla lýðræðis. Á tímum mikils hraða og flókans samfélags er hættu á að áherslur verði á afgreiðsluhraða og málafjölda á kostnað upplýsts skilnings.

Uppbygging sterkra hagsmunasamtaka sem freista þess að hafa skoðanamyndandi áhrif í samfélaginu í skjóli fjármagns getur verið ógnun við upplýstan skilning. Slík starfsemi í samfélaginu leiðir til þess að skoðanakannanir um vilja almennings í hinum einstöku málum verða mótaðar af hagsmunagæslu hagsmunasamtaka. Upplýstur lýðræðislegur skilningur næst ekki fram nema með samfélagslegri umræðu þar sem öll sjónarmið heyrast.

Hins vegar má segja að eldri hættur séu að mestu úr sögunni í nútíma samfélögum, svo sem að upplýsingar séu einvörðungu frá stjórnvöldum. Nokkuð er til af stofnunum og samtökum sem eru óháð stjórnvöldum og sterkum hagsmunasamtökum eða sterkum aðilum í viðskiptalífi, bæði hér á landi og erlendis. Sífelld verður auðveldara að leita upplýsinga frá ólíkum sjónarhóli og koma þeim á framfæri með upplýsingatækni.

²⁰ Dahl (1998), bls. 37.

4. Stjórn á dagskrá mála

Stjórn á dagskrá mála felur í sér að sérhver þátttakandi hafi möguleika á að ákveða hvernig og ef hann óskar eftir hvaða mál eru tekin á dagskrá. Þannig er lýðræðislegt ferli sívirkt (óendanlegt) vegna þriggja fyrri leikreglna. Þátttakendur geta alltaf breytt fyrri ákvörðunum samfélagsins ef þeir óska þess²¹.

Sennilegt má telja að þátttakendur lýðræðisins á Íslandi hafi góða stjórn á dagskrá mála þó rannsóknir á því liggi ekki fyrir. Fjölmiðlar eru ekki lengur í umsjá stjórnmalaflokka og eru því opnir fyrir skoðunum almennings og sérfræðinga. Þá hefur Netið gefið mörgum nýja rödd og margar afdráttarlausustu hugmyndir samtímans birtast einmitt fyrst á vefum.

Alþingi hefur hins vegar ekki alveg skýrar línur í því hvernig stjórn er á dagskrá mála. Hér er átt við stjórn dagskrár í mjög þröngum og bókstaflegum skilningi. Stjórn á dagskrá þingfunda Alþingis. Mikilvægt virðist að dagskrárgerðin sé sanngjörn og forsendur hennar gagnsæjar. Dagskráin ætti að vera sýnileg nokkuð fram í tímann þannig að þingmönnum gefist ráðrúm til að undirbúa málflutning sinn við umræður, en á því er mikill misbrestur eins og er.

Stjórnarfrumvörp virðast tekin á dagskrá eftir því sem þau berast, en þingmannafrumvörp eftir númeraröð. Þannig myndast mikið kapphlaup hjá þingmönnum á haustin til að fá sem lægst þingskjalsnúmer á þingmál sín.

Meðan dagskrá Alþingis er unnin með núverandi hætti er erfitt að fullyrða hvort þingmenn komi málum almennt á dagskrá. Þó er ljóst að

²¹ Dahl (1998), bls. 38.

utandagskrárumræður gefa þingmönnum ákveðna möguleika í þessu tilliti.

5. Þátttökuréttur allra fullorðinna

Þátttökuréttur allra fullorðinna felur í sér: að allir fullorðnir með fasta búsetu í samfélagi hafi full borgaraleg réttindi samkvæmt leikreglum 1-4. Réttlætning reglunnar felur í sér að allir séu jafningjar í samfélaginu²².

Það var ekki fyrr en á 20. öld sem allir íbúar fengu full borgararéttindi svo sem kosningarétt. Þá er einkum átt við konur, en leifar af öðrum takmörkunum á þátttökurétti fullorðinna hurfu smám saman á öldinni. Nú er kosningaréttur bundinn við 18 ár á Íslandi en þá verða unglingar lögráða.

Það má spyrja hvort staða íbúa af erlendum uppruna sé viðunandi í lýðræðislegu tilliti. Þeir þurfa að búa allengi á Íslandi áður en þeir fá tækifæri til að sækja um íslenskan ríkisborgararétt. Þessir nýju íbúar Íslands fá ekki fullan þátttökurétt í lýðræðisskipulagi samfélagsins. Á því er undantekning sem varðar sveitarstjórnarkosningar, en þegar Norðurlandanna sem búið hafa á Íslandi samfelld í þrjú ár og aðrir útlendingar sem búið hafa hér í fimm ár eiga rétt á að kjósa í sveitarstjórnarkosningum²³.

²² Dahl (1998), bls. 38.

²³ Sveitarstjórnarlög, nr. 5/1998

1.4 Stjórnmalastofnanir

Sérhvert lýðræðislegt þjóðríki þarf á ákveðnum verkfærum að halda til að framkvæma lýðræði í því stóra sniði sem þjóðríki er, samanborið við hérað, borgríki, félag eða aðrar landfræðilegar eða félagslegar einingar. Að minnsta kosti verður að gera ráð fyrir ákveðnu skipulagi og framkvæmd sem mótast þegar lýðræði er komið á. Smám saman myndar skipulag og framkvæmd það sem kalla má lýðræðislegar stjórnmalastofnanir þess þjóðríkis sem við á. Helstu stjórnmalastofnanir þjóðríkis eru:

1. Kjörnir fulltrúar.
2. Opnar, sanngjarnar og tíðar kosningar.
3. Tjáningarfrelsi.
4. Óhindraður aðgangur að upplýsingum.
5. Félagafrelsi og frelsi til að stofna stjórnmalaflokka.
6. Lýðræðislegur réttur allra fullorðinna.

Hér á eftir fer nánari skilgreining á hlutverki hvorrar stjórnmalastofnunar.

Lýðræðið þarf á kjörnum fulltrúum að halda af því að allir borgararnir geta ekki tekið virkan þátt í öllum málefnum þjóðfélags af

praktískum ástæðum²⁴. Málin eru of mörg, þau eru of sérhæfð, borgararnir eru of margir og of dreifðir. Á seinni hluta 18. aldar varð fulltrúalýðræðið að reglu í Evrópu. Til þess að borgararnir geti stjórnað dagskrá mála og tekið ákvarðanir á þingi, í sveitarstjórnnum og í ríkisstjórn eru fulltrúar kjörnir. Hugmyndin er að þeir standi kjósendum sínum reikningskil gerða sinna og reglulegar kosningar opna fyrir að fulltrúar séu valdir aftur eða þeir missi umboð sitt.

Lýðræðið þarf á opnum, sanngjörnum og tíðum kosningum að halda²⁵. Þær styðja jafnræðisregluna. Þannig segir það sig sjálft að kosningar þurfa að vera öllum opnar. Þær þurfa að vera sanngjarnar sem þýðir að öll atkvæði þurfa að veita jafnt. Ef stjórn á dagskrá mála á að vera meira en orðin tóm þurfa kosningar að vera tíðar. Ef þær eru það ekki missa kjósendur að nokkrum hluta vald yfir fulltrúum sínum. Það má spyrja hvort endurheimta megi það vald með því að veita fulltrúunum aðhald með málefna kosningum milli fulltrúakosninga og bæta með því stjórn almennings á dagskrá mála.

Lýðræðið þarf á tjáningarfrelsi að halda þannig að borgararnir geti tekið virkan þátt í lýðræðinu²⁶. Þeir þurfa að geta tjáð sjónarmið sín og varið hagsmuni sína og áhugamál. Þannig hefur tjáningarfrelsi einnig áhrif á upplýstan skilning og eflir hæfni fólks sem borgara. Fólk lærir að taka þátt í umræðu og skoða gagnstæð sjónarmið, lesa, hlusta, spyrja stjórnarmálamenn og aðra sem þeir treysta. Fólk lærir að nota tjáningarfrelsið.

²⁴ Dahl (1998), bls. 93.

²⁵ Dahl (1998), bls. 95.

²⁶ Dahl (1998), bls. 96.

Lýðræðið þarf á óhindruðum aðgangi að upplýsingum að halda, ekki síst til að efla upplýstan skilning²⁷. Mikilvægt er að upplýsingar séu ekki allar frá einum aðila og að fleiri aðilar en ríkisvaldið gefi út og dreifi upplýsingum. Upplýsingar efla virka þátttöku og stjórn á dagskrá mála.

Lýðræðið þarf á félagafrelsi og frelsi til að stofna stjórn málaflokka að halda²⁸. Stjórn málaflokkar þurfa að starfa og móta sér stefnu í helstu málefnum samfélagsins. Þeir eru mikilvæg tæki til að auka virka þátttöku allra. Þeir starfa milli kosninga enda er sífelld þörf á því að hafa áhrif á ákvarðanir fulltrúanna. Stofnanir og félagasamtök gegna mikilvægu lýðræðishlutverki með upplýsingagjöf sinni og stuðla að upplýstum skilningi þátttakenda. Jafnframt gefa þau fólki tækifæri til umræðu, íhugunar og efla pólitíska hæfni.

Lýðræðið þarf á því að halda að allir fullorðnir hafi lýðræðislegan rétt²⁹. Réttindi sem nefnd eru í 5 fyrstu liðum upptalningar yfir stjórn málastofnanir þjóðríkis þurfa að ná til allra fullorðinna sem eru búsettir í samfélagi og beygja sig undir lög þess. Það styrkir lýðræðið, eykur dýpt þess og samheldni en dregur úr líkum á myndun samfélagslegra minnihlutahópa þeirra sem réttminni eru. Hér er átt við hópa sem geta haft andfélagsleg einkenni eins og hópar útlendinga og trúarhópar og fleira.

Þær lýðræðislegu stofnanir þjóðríkis sem hér eru gerðar að sex aðalatriðum eru allar til staðar í íslensku samfélagi. Einna helst má segja

²⁷ Dahl (1998), bls. 97.

²⁸ Dahl (1998), bls. 98.

²⁹ Dahl (1998), bls. 98.

að þátttökuréttur fólks af erlendum uppruna sem býr á Íslandi megi vera meiri.

Í töflu 2 má sjá hvernig lýðræðislegar leikreglur í þjóðríki koma til framkvæmda með starfsemi stjórnmalastofnana³⁰:

| Stjórnmalastofnun | Lýðræðislegar leikreglur |
|---|--|
| Kjörnir fulltrúar | Virk þátttaka Stjórn á dagskrá mála |
| Opnar, sanngjarnar og tíðar kosningar | Jafnrétti í kosningum Stjórn á dagskrá mála |
| Tjáningarfrelsi | Virk þátttaka Upplýstur skilningur Stjórn á dagskrá mála |
| Óhindraður aðgangur að óháðum upplýsingum | Virk þátttaka Upplýstur skilningur Stjórn á dagskrá mála |
| Félagafrelsi og frelsi til að stofna stjórnmalaflokka | Virk þátttaka Upplýstur skilningur Stjórn á dagskrá mála |
| Lýðræðislegur réttur allra fullorðinna | Þátttökuréttur allra fullorðinna samkvæmt lýðræðisreglunum |

Tafla 2: Tenging stjórnmalastofnana og lýðræðislegra leikreglna.

Heimild: Dahl (1998), bls. 92.

³⁰ Dahl (1998), bls. 92.

1.5 Stjórnmalaflokkar og kosningakerfi

Af stjórnmalastofnunum móta stjórnmalaflokkarnir og kosningakerfið heildarsvip lýðræðisins meira en aðrir þættir³¹.

Á Íslandi hafa í meira en hálfa öld verið starfandi fjórir aðalstjórnmalaflokkar, en til hliðar við þá hafa komið fram nýir stjórnmalaflokkar og framboð og stundum starfað stutt.

Kosningakerfi ræður miklu um störf stjórnmalaflokka. Kosningakerfið á Íslandi byggir á hlutfallskerfi (á ensku proportional representation, PR) sem þýðir að hver stjórnmalaflokkur fær þingfulltrúa í réttu hlutfalli við atkvæðafjölda. Fjöldmörg önnur kerfi eru í notkun og meðal annarra er enska og bandaríska kerfið (á ensku first-past-the-post, FPTP) sem byggir á einmenningskjördæmum og því að sá fulltrúi sem fær flest atkvæði í kjördæmi sínu kemst að. Hið fyrrnefnda þykir auðvelda fjölda flokka að starfa meðan hið síðarnefnda styður tveggja flokka kerfi, gerir þriðja stjórnmalaflokknum erfitt að starfa. Hlutfallskerfið dregur einnig úr kosningasveiflum miðað við ensk/bandaríska kerfið sem magnar þær upp, þannig að erfiðara verður að mynda meirihlutastjórnir í þeim löndum þar sem hlutfallskerfið er notað.

³¹ Dahl (1998), bls. 130.

Ef kosningar eiga að vera bæði opnar og sanngjarnar skiptir kosningakerfið miklu máli. Hlutfallskerfið er talið leiða til hvað sanngjarnastra niðurstaðna því þær eru í réttum hlutföllum við atkvæðamagn.

Hlutfallskerfi er notað á öllum Norðurlöndunum og eru minnihlutastjórnir tíðar í sumum þeirra og stjórn mála flokka jafnan nokkuð margir. Til að mæta þeim veikleika hlutfallskerfisins að erfitt getur verið að mynda sterkar ríkisstjórnir hefur skapast venja fyrir samsteypustjórnnum tveggja eða fleiri flokka. Í því felast gallar þess og líka kostir. Ljóst er að tveggja flokka kerfi getur dregið úr lýðræðislegu vali. Það getur gert minnihlutahópum erfiðara fyrir að verða sýnilegir og koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Ef stjórnarkreppur eru tíðar og erfitt að mynda ríkisstjórnir hljóta sjónarmið ensk/bandaríska kerfisins að koma til álita. Það hefur augljósa kosti að kosningakerfið dragi fram fylgissveiflur stjórn mála flokka. Sigurvegararnir eiga eðlilegt tilkall til stjórnartaumanna ef sigur þeirra er nógu afgerandi.

Tveggja flokka kerfið hefur því ákveðna kosti og eru þeir meginstyrkur ensk/bandaríska kosningakerfisins. Meðal annars auðveldar kerfið val kjósenda og dregur úr áhrifum minnihlutahópa. Það auðveldar myndun ríkisstjórna og sérstaklega myndun sterkra meirihlutastjórna. Slíkar stjórnir eru líklegri til meiri virkni. Virkni og afköst minnihluta- og samsteypustjórna í hlutfallskerfinu getur verið áhyggjuefni³².

Í bókinni *The International IDEA Handbook of Electoral System Design* sem ritstýrt var af Andrew Reynolds og Ben Reilly, (Stokkhólmi

³² Dahl (1998), bls. 135.

1997) er gerð grein fyrir helstu kosningakerfum sem í notkun eru í heiminum. Þar er greint frá eftirfarandi skilyrðum kosningakerfis:

1. Kerfið á að vera einfalt.
2. Kerfið má gjarnan fela í sér nýjar lýðræðishugmyndir.
3. Stefna á að þátttökurétti allra.
4. Allir helstu þátttakendur þurfa að virða og viðurkenna kerfið.
5. Hámarka skal áhrif kjósenda á stjórnmal.
6. Kerfið þarf að treysta samfelld starf stjórnmalaflokka.

Ef ætti að hugsa sér annað kosningakerfi á Íslandi en nú er mætti það gjarnan fela í sér eftirfalda kosti:

1. Að vera opið og sanngjarnt.
2. Að jafna vægi atkvæða.
3. Að draga úr fjölda stjórnmalaflokka til að raunverulegir valkostir verði skýrari, án þess endilega að mynda tveggja flokka kerfi.
4. Að auka áhrif kosningasveiflna til að auðvelda ríkisstjórnarmyndun.
5. Að auðvelda ríkisstjórnarmyndun, sérstaklega myndun eins flokks ríkisstjórnar enda er miðað við meiri virkni slíkra ríkisstjórna og að mál komist síður í sjálfheldu milli stjórnarflokka.

Helst kemur þá til greina samsett kerfi úr tveimur kerfum svipað og er í Þýskalandi, á Ítalíu og Nýja-Sjálandi. Annars vegar er það hlutfallskerfi með einu kjördæmi þannig að kostir þess kerfis haldast að nokkru leyti og hins vegar er það einmenningskjördæmi með sama hætti og í ensk/bandaríska kerfinu. Þetta fyrirkomulag bæri með sér sanngirni hlutfallskerfisins og yki verulega áhrif kosningasveiflna. Það myndi

auðvelda ríkisstjórnarmyndanir og jafnvel opna fyrir eins flokks stjórn.
Jafnframt þessu myndi draga úr fjölda stjórnmalaflokka.

1.6 Veikleikar lýðræðisins

Hugmyndafræði almanavalsskólans (public choice) gengur í aðalatriðum út á að sýna fram á mótsagnir og ágalla í opinberum rekstri. Hún miðar við hagfræðilegt sjónarhorn og er nokkurs konar hugmyndafræðilegur bakhjarl stefnunnar um nýskipan í ríkisrekstri (New Public Management). Þótt almanavalsskólinn sé ekki eins mikið í tísku og þegar vinsældir hans voru mestar verður ekki fram hjá honum gengið í umfjöllum um lýðræði og opinbera stjórn. Kenningar hans eru mjög víðfeðmar og hér verður bara stiklað á fáeinum atriðum sem gætu átt við íslenskar aðstæður.

Kjarninn í afstöðu stefnunnar til opinberrar stjórnunar er efnislega þessi: Ríkisstjórnin er stofnun sem á að leitast við að ná Pareto-kjörstöðu út úr þjóðarauðlindum í víðasta skilningi. Hún var sett á laggirnar til að auka hagkvæmni viðskipta og verslunar og ná fram upplýsingum um þarfir og óskir íbúanna hvað varðar samgæði og ytri áhrif atvinnulífs³³.

Rentusókn hagsmunaaðila og atvinnulífs er eitt af einkennum nútíma fulltrúalýðræðis³⁴. Frá upphafi hefur rentusókn verið skilgreind sem ásókn fyrirtækja eftir einokunaraðstöðu í skjóli ríkisvaldsins. En

³³ Mueller (1989), bls. 35.

³⁴ Mueller (1989), bls. 229.

rentusókn snýst einnig um að ríkið setji reglur sem mismuna, beiti tollaálögum á ákveðna vörflokka, taki verðlagsákvarðanir sem eru ívilnandi fyrir einhverja ákveðna aðila, veiti kvóta og mismuni við gerð opinberra samninga. Rentusókn má líka finna í pólitísku ferli til dæmis þegar verið er að tryggja meirihluta á þingi eða í einstöku málum.

Þótt einokunarhöft verði sífellt fátíðari er ekki ósennilegt að hin síðartöldu atriði, einkum tollaálögur, verðlagsákvæði, veiting kvóta, mismunum við gerð opinberra samninga og rentusókn í pólitísku ferli eigi við íslenskar aðstæður.

Fulltrúar landssvæða geta séð hag sínum best borgið með hrossakaupum³⁵. Þá er átt við að fulltrúar taki hagsmuni atvinnustarfsemi eða hagsmunahópa á landssvæði sem þeir eru fulltrúar fyrir fram yfir samfélagsleg sjónarmið. Þegar fulltrúar fleiri en eins landsvæðis taka hliðstæða afstöðu myndast grundvöllur fyrir hrossakaup. Þá er þjóðhagsleg hagkvæmni sniðgengin í þágu landsvæða. Vera má að kjördæmaskipting í jafn litlu landi og Ísland er bjóði að þessu leyti heim hættu á að þjóðhagslegrar hagkvæmni sé ekki gætt.

Offramboð hins opinbera felst í því að hinu opinbera hættir til að ofgera í þjónustu sinni³⁶. Þannig leitast forstöðumenn ríkisstofnana við að fá eins miklar fjárveitingar og mögulegt er og það er almenn tilhneiging hjá fulltrúum almennings og yfirmönnum hjá ríkisvaldinu að ætla sér stærri hlut og meiri umsvif en eftirspurn kallar á. Hér verður líka að nefna áhrif samkeppnisleysi á skilvirkni. Þjónusta sem flutt hefur verið til einkageirans frá ríkisvaldinu sýnir oft að áður var offramboð og óskilvirkni. Í ljósi þess að samfélagslegur rekstur er mjög algengur á

³⁵ Weimer og Veining (1999), bls. 176.

³⁶ Mueller (1989), bls. 259.

Íslandi verður að telja líkur á að víða sé offramboð í þjónustu hins opinbera þótt slíkt kunni að vera erfitt að mæla.

Fulltrúum hættir til að hugsa í stuttum tímabilum, í kjörtímabilum. Því er ekki nægilega hugað að ákvörðunum til lengri framtíðar³⁷. Áætlanagerð hefur sennilega aldrei verið mikilvægari en nú vegna hraðra breytinga og þörf er fyrir skýra framtíðarsýn í flestum málaflokkum. Vera má að í þessu tilliti megi gera betur á Íslandi.

Skoðuð hafa verið þau frumvörp sem urðu að lögum á Alþingi á 127. löggjafarþingi (2001–02) en þau voru alls 119. Þau voru flokkuð í almenn-sértæk (það er að segja hvort einhverjir lögaðilar eða -aðili er tiltekinn í lögnum) og íþyngjandi-ekki íþyngjandi (hér er átt við skattalega og miðað við kostnaðarumsögn fjármálaneytisins með frumvarpi). Tilgangurinn er að sjá hvernig þessum málum er komið miðað við sjónarmið almannavalsskólans, ekki síst um rentusókn. Niðurstaðan er sem hér segir:

| | Almenn lög | Sértæk lög |
|-----------------|------------|------------|
| Ekki íþyngjandi | 52 | 21 |
| Íþyngjandi | 42 | 4 |

Tafla 3: Flokkun þingmála eftir tveimur viðmiðunum.

Heimild: Nefndasvið skrifstofu Alþingis.

Eins og fram kemur í töflunni er yfirgnæfandi fjöldi mála almenns eðlis en ekki sértækur. Af sértækum málum eru flest ekki íþyngjandi. Mjög fá mál, eða aðeins 4, eru bæði sértæk og íþyngjandi. Þessi mál gætu falið í sér rentusókn þeirra aðila sem þau taka til.

³⁷ Weimer og Veining (1999), bls. 178.

1.7 Beint lýðræði – fulltrúalýðræði

Beint lýðræði er mikið til umræðu um þessar mundir. Í BNA starfar félagsskapurinn The Direct Democracy Center og rekur vefinn www.realdemocracy.com. Þessi félagsskapur berst fyrir auknum áhrifum almennings með þjóðaratkvæðagreiðslum og beinni aðkomu að þjóðmálum með ýmsum hætti. Hann leggur áherslu á vanhæfni stjórnvalda vegna fjarlægðar þeirra frá borgurunum og þörfina fyrir að veita stjórnvöldum borgaralegt aðhald. Í Kanada starfa Canadians for Direct Democracy (CDD) og reka vefinn www.npsnet.com/cdd/index.html. Þau samtök leggja áherslu á þjóðaratkvæðagreiðslur um hvaða mál sem er og neitunarvald almennings. Háskólinn í Genf í Sviss rekur vef með gagnlegum upplýsingum um beint lýðræði í gagnabanka á vefnum c2d.unige.ch/.

Á þeim vefum sem hér hafa verið taldir upp er lögð áhersla á þátttöku, ábyrgð og ákvörðunarrétt borgaranna og þessum þáttum stillt upp gagnvart fulltrúalýðræði. Tvímælalaust er verið að leita eftir lýðræðislegu aðhaldi borgaranna.

Forsendur þessarar kröfu um aðhald virðast vera þrjár:

1. Fulltrúar eru fjarlægir umbjóðendum sínum.
2. Upplýsingatækni auðveldar framkvæmd beins lýðræðis.

3. Forsendur almennings eru aðrar en áður til dæmis vegna aukinnar menntunar.

Á Íslandi eru ekki hefðir fyrir þjóðfélagslegum málefnaosningum eða þjóðaratkvæði. Þjóðaratkvæðagreiðslur hafa ekki verið haldnar síðan 1944 og eldri hefðir (sex þjóðaratkvæðagreiðslur á fyrrihluta 20. aldar) eru léttvægar. Hins vegar eru málefnaosningar á sveitarstjórnarstigi vel þekktar, þótt þær séu ekki algengar.

1.7.1 Af hverju fulltrúalýðræði

Ástæða er til að rifja upp af hverju fulltrúalýðræði var komið á. Það mótaðist með tilkomu þjóðríkja á síðari hluta 18. aldar. Horfið var frá borgríkjalýðræði með lýðræðisleg réttindi fyrir fáa til þjóðríkjalýðræðis með lýðræðisréttindi fyrir marga sem dreifðir voru um stór landssvæði. Þannig var það fjöldi þátttakenda, fjöldi mála og fjarlægðir sem leiddi til fulltrúaskipulagsins. Nýlega hafa þessar forsendur verið kallaðar gæðastjórnun fulltrúalýðræðisins³⁸.

Fjarlægðir eru sá þáttur af þessum þremur sem helst hefur misst gildi sitt. Samgöngur hafa batnað gríðarmikið og fjarlægðir eru sennilega hvergi hindrun borgarafunda eða beins lýðræðis. Þá er ljóst að upplýsingatækni hefur enn frekar dregið úr vægi fjarlægða og það svo að þessi forsenda fulltrúalýðræðis hefur veikst mjög verulega.

Fjöldi mála og fjöldi þátttakenda í lýðræðislegu samfélagi er meiri en verið hefur. Þátttakendur eru fleiri af því að flestallir njóta nú lýðræðislegra réttinda og málum fjölgar af því að málefni samfélaganna verða flóknari og víðfeðmari. Lítum nánar á fjölda mála og fjölda

³⁸ Svanur Kristjánsson (2002), bls. 42.

þátttakenda. Gefum okkur að hver þátttakandi þurfi að jafnaði að tjá sig jafn mikið um þingmál og hver þingmaður gerir nú :

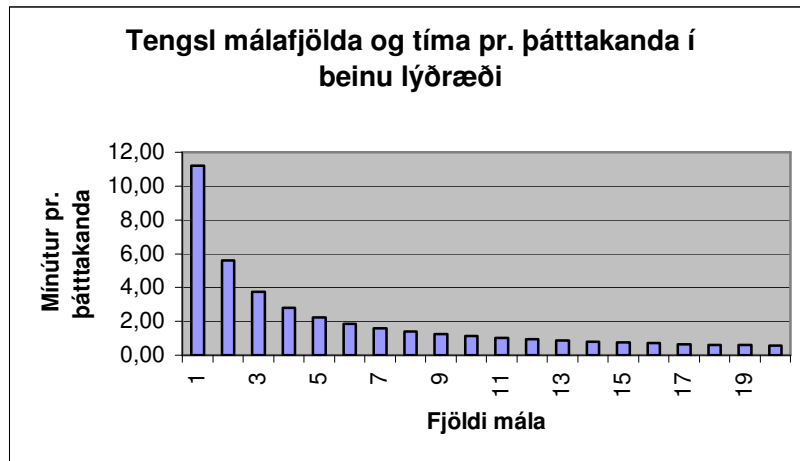
| Fjöldi mála: | Fjöldi þátttakenda: | |
|--|---|---|
| | Alþingi, 63 þátttakendur | Kosningabærir Íslendingar, 205.000 |
| Þingmál (frumvörp og þingsályktanir) á 127. þingi, 2001-02 eru 346 | Hver þingmaður talaði í 1,8 klst. um þingmál í þingsal að meðaltali | Ef hver Íslendingur talar um mál í 1,8 klst. að meðaltali |
| Umræðutími | 619 klst | 42 ár og 8 mánuðir |
| | <i>Tölur úr gagnagrunni Alþingis</i> | <i>Ímyndað dæmi í beinu lýðræði</i> |

Tafla 4: Málafjöldi / fjöldi þátttakenda.

Heimild: Vefur Alþingis.

Tafla 4 segir meira en mörg orð um að beint lýðræði er ekki líklegt til að leysa fulltrúalýðræði af hólmi. Forsendurnar um fjölda mála og fjölda þátttakenda eru í fullu gildi og er Ísland þó með fámennustu ríkjum.

Erfitt er að meta hvert yrði framlag hvers borgara í tíma í beinu lýðræði. Segja má að málafjöldi*þátttakendur*tími sem þátttakendur verja til lýðræðislegrar þátttöku (að flytja mál sitt og greiða atkvæði) sé ákveðinn stuðull yfir forsendur þess að mál séu rædd og afgreidd í lýðræði. Þennan stuðul má miða við málafjölda*þátttakendur*tíma á Alþingi. Tíminn sem almenningur hefur til beins lýðræðis er takmarkaður eins og eðlilegt er að ætla. Eftirfarandi mynd sýnir hve mikinn tíma 1-20 mál taka frá hverjum og einum þátttakanda á Íslandi ef heildartíminn er 619 klukkustundir.



Mynd 1: Tengsl málafjölda og tíma þátttakanda í beinu lýðræði.

Heimild: Vefur Alþingis.

Eins og sjá má fellur tíminn pr. þátttakanda mjög hratt fyrst (hlutfallslega minna og minna). Tíminn pr. þátttakanda helmingast milli eins og tveggja mála. Þótt viðmiðunartíminn við þjóðaratkvæðagreiðslur kunni að verða annar en hér er sýnt fellur kúrfan eins. Ef reynt verður að beina málum til afgreiðslu með beinu lýðræði virðist ljóst að aðeins fá mál (1-3 mál) fá mikla athygli almennings.

Upphaflegar forsendur fulltrúalýðræðis eru í gildi og við hefur bæst fjórða forsendan sem er sérhæfing. Sérhæfing og krafa um aukna skilvirkni í þjóðþingum hefur leitt til þess að nefndakerfi hafa verið tekin upp. Þau byggja á því að þingmenn sérhæfi sig í ákveðnum málaflokkum í hinum flóknu samfélögum nútímans. Jafnframt þessu leita nefndir til fjölda sérfræðinga um ráðgjöf.

Þegar rætt er um beint lýðræði í nútímasamfélögum hlýtur hugsunin að vera sú að það snúist um grundvallarafstöðu að segja já eða nei. Óhugsandi er að þátttakendur útfæri mál þannig að vel fari vegna þeirrar sérfræðiþekkingar sem þörf er á fyrir reglusetningu í nútíma samfélagi. Útfærslan hlýtur því að vera í höndum lýðræðislegra stofnana sem ráða við slíka reglusetningu, til dæmis hjá nefndum löggjafarþings.

Hver þingmaður í nefnd talaði að jafnaði í 5,7 klst. á 127. löggjafarþingi (2001-02). Ekki er mögulegt að bera það saman við umræðu í samfélaginu. Sérfræðileg málefnaumræða þingnefnda og samráð við aðila í þjóðfélaginu getur ekki átt sér stað í beinu lýðræði.

Það er rétt að það komi fram að beint lýðræði er á margan hátt frumstætt ákvarðanaform. Við þau skilyrði kjósa borgararnir á grundvelli hagsmuna sinna og áhugamála og erfitt getur verið að koma á framfæri grundvallarsjónarmiðum og réttindum minnihlutahópa þannig að tillit sé tekið til þeirra. Því er almenn hætta á harðstjórn meirihlutans í beinu lýðræði³⁹. Í ljósi þeirra undirskriftarsafnana sem gerðar hafa verið hér á landi til stuðnings harðari dómum yfir brotamönnum er ljóst að þessi hætta er nærtæk héraðs sem annars staðar.

1.7.2 Beint lýðræði í Sviss

Svisslendingar búa við frægt kerfi sem býður öllum þátttakendum lýðræðisins að grípa fram fyrir hendur fulltrúa sinna eftir ákveðnum reglum. Þjóðaratkvæðagreiðslur eru algengari í Sviss en í nokkru öðru þjóðríki Vestur-Evrópu.

Ef 50 þúsund manns skrifa undir beiðni um þjóðaratkvæðagreiðslu innan 90 daga eftir að lög hafa verið samþykkt í þinginu verður hún haldin.

Ef 100 þúsund manns skrifa undir beiðni um þjóðaratkvæðagreiðslu um hvaða mál sem er á 18 mánaða tímabili verður hún haldin og eru niðurstöður hennar bindandi.

³⁹ Weimer og Veining (1999), bls. 165.

Þetta skapar mikla óvissu hjá þinginu og við því er brugðist með ýmsum hætti. Talað er um þrjú megináhrif sem þetta fyrirkomulag hefur í för með sér⁴⁰:

Áhrif á mál fyrirfram:

1. Framkvæmdavaldsmódelið vikkar og nær út fyrir samstarfsflokka ríkisstjórnar, í því skyni að sætta alla aðila sem eru líklegir til að geta nýtt þjóðaratkvæðagreiðslur í sína þágu.
2. Reiknað er með því fyrirfram að undirskriftir gegn stjórnarfrumvarpi hefjist eftir samþykkt þess og því er samið fyrirfram við hugsanlega andstæðinga lagasetningar. Þetta er gert áður en frumvörp eru lögð fram í þinginu. Ef andstaða myndast eftir að frumvörp eru lögð fram eru þau dregin til baka.

Áhrif á mál eftirá:

3. Samið er eftirá þegar þjóðaratkvæðagreiðsla er óumflýjanleg. Oftast er um að ræða gerð lagafrumvarpa sem kalla ekki á þjóðaratkvæði eða gerð móttillagna sem mæta að hluta kröfunum sem leiddu til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þessi einkenni svissneskra stjórn mála eru umhugsunarefni. Eru þetta einkenni lýðræðisins, leikreglur þess og stjórn málastofnanir eða hafa þær verið verið lagðar af að nokkru leyti? Hversu lýðræðislegt er vald hagsmunasamtaka? Í Sviss virðist beint lýðræði hafa fengið á sig form sem opnar fyrir rentusókn og hagsmunabaráttu. Markmiðin með beinu lýðræði hafa því vikið fyrir ágöllum kerfisins.

⁴⁰ Papadopoulos (2001), bls. 38.

Beint lýðræði og fulltrúalýðræði virðast vera kerfi sem í aðalatriðum ganga ekki samhliða. Það er eins og tveir mismunandi þjóðfélagshópar, fulltrúarnir og allir þátttakendur, takist á um ákvarðanir. Fulltrúarnir geta þurft að laga sig að hagsmunum hagsmunasamtaka til að tryggja framgöngu mála hjá öllum þátttakendum.

Þá er ljóst að kosningaþátttaka í Sviss bæði í þjóðaratkvæðagreiðslum og við aðrar kosningar er með því minnsta sem gerist í Evrópu. Það má spyrja hvort málafjöldi í Sviss í beinu lýðræði sé of mikill.

1.8 Samantekt

Yfirlit yfir helstu þætti lýðræðisins:

| Jafnréttisreglan. | |
|--|--|
| Leikreglur | Stjórnmalastofnanir |
| Virk þátttaka (raunveruleg tækifæri einstaklinga). | Kjörnir fulltrúar (þing og sveitarstjórnir). |
| Jafnrétti (í kosningum). | Opnar, sanngjarnar og tíðar kosningar. |
| Upplýstur skilningur. | Tjáningarfrelsi. |
| Stjórn dagskrár (að taka mál til umræðu). | Óháðar upplýsingar. |
| Þáttökuréttur allra fullorðinna. | Félagarfrelsi. |
| | Réttur allra fullorðinna. |

Yfirlit yfir lýðræðiságalla á Íslandi:

| Ágallar: | Hugsanlegar lausnir: |
|--|---|
| Ójafnt vægi atkvæða. | Breyta kosningalögum eða kosningakerfi. |
| Óljós stjórn dagskrár á Alþingi. | Gera stjórn dagskrárinnar sýnilega og gera dagskrá með góðum fyrirvara. |
| Þáttökurétti nýbúa ábótavant. | Veita nýbúum lýðræðisleg réttindi. |
| Kosningar of fátíðar. | Kjósa í þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál. |
| Val á fulltrúum er ekki alltaf lýðræðislegt. | Allir þátttakendur lýðræðis velji frambjóðendur. |

Forsendur fulltrúalýðræðis:

| |
|--|
| Fjöldi mála. |
| Fjöldi þátttakenda. |
| Sérhæfing í samfélaginu er mikil og vaxandi. |

Yfirlit yfir þætti sem eru taldir veikir í fulltrúalýðræði:

| Ágallar: | Hugsanlegar lausnir: |
|---------------------------------------|---|
| Rentusókn. | Þjóðaratkvæði um íþyngjandi og sértækar ákvarðanir. |
| Vandi fulltrúa landssvæða. | Afnema kjördæmafyrikomulag. |
| Offramboð hins opinbera. | Auka einkavæðingu, útboð og úthýsingu. |
| Fulltrúar hugsa í stuttum tímabilum.. | Auka stefnumótun og áætlanagerð til langs tíma. |

Kostir og gallar beins lýðræðis:

| Kostir beins lýðræðis: | Takmarkanir beins lýðræðis: |
|--|---|
| Getur veitt fulltrúum aðhald. | Þátttakendur geta aðeins tekið fá mál til afgreiðslu því þeir eru svo margir. |
| Getur gefið þátttakendum tilfinningu fyrir því að þeir séu við stjórnvölinn. | Þátttakendur geta aðeins tekið afstöðu til grundvallarspurninga, ekki útfært mál. |
| | Beint lýðræði felur í sér hættu á harðstjórn meirihlutans. |
| | Beint lýðræði í bland við fulltrúalýðræði (í Sviss) veikir fulltrúalýðræðið og styrkir stöðu hagsmunasamtaka. |

Forsendur kröfu um beint lýðræði:

| |
|--|
| Fulltrúar eru fjarlægir umbjóðendum sínum. |
| Ágallar fulltrúalýðræðisins valda samfélagslegri óánægju. |
| Almenningur er betur menntaður en nokkru sinni fyrr. |
| Upplýsingatæknin auðveldar beint lýðræði og ein af forsendum fulltrúalýðræðis, fjarlægðir, er ekki lengur fyrir hendi. |

Ágallar í svissnesku lýðræði:

| |
|--|
| Framkvæmdavalds-módelið vikkar og nær jafnvel til hagsmunasamtaka. |
| Samið er við alla sem gætu unnið gegn samþykkt frumvarps. |
| Samið er eftirá um samþykkt laga sem gerir þjóðaratkvæði óþarft. |

II. hluti: Upplýsingatækni og ný stjórnsýsla

2.1 Forsendur

Opinber þjónusta er að flytjast á vefinn í síauknum mæli. Það er hluti af alþjóðlegri hagkvæmniþróun sem fyrirtæki og stofnanir leiða. Þessi þróun er að hefjast og er sennilega óafturkallanleg.

Eins og þekkingarsamfélagið tekur að við af handverkssamfélagi tekur sýndarveruleiki við af þeim raunveruleika sem við höfum þekkt. Breytingin á sér stað vegna þeirra meginforsenda sem knýja hana áfram. Hún er ekki endilega jákvæð á almennum mælikvörðum fyrir alla þjónustu. Það má spyrja: verður opinber þjónusta persónulegri á vefnum, verður trúnaður meiri og betri, verða samskiptin jafn örugg og áður eða verður afgreiðsla réttlátari? Meginforsendur breytinganna snúast ekki um þessi atriði.

Mjög algengt er að sjá greinar í alþjóðlegum tímaritum og blöðum þar sem fjallað er um rafræna stjórnsýslu á þessum nótum⁴¹. Menn spyrja einnig: hvað knýr þessa þróun áfram? Er það áhugi stjórnsýslunnar eða almennings?⁴² Hversu hratt á að fara? Mun almenningur verða tilbúinn til

⁴¹ Holden (2002), bls. 8.

⁴² Holden (2002), bls. 8.

að þiggja þjónustu á nýjum forsendum?⁴³ Hvernig fer fyrir þeim sem eru það ekki?

Rafræn opinber þjónusta er ekki aðeins hluti af hagkvæmniferli heldur einnig hluti af breytingum á lífi og lífstíl Vesturlandabúa. Enginn vill nota ritvél lengur heldur nota menn ritvinnslukerfi. Enginn safnar Alþingistíðindum í bókaskápa sína, heldur leita menn í Alþingistíðindum á vefnum. Ungt fólk í skólum fær einkunnir á vef og með SMS, í grunnskólum notar bekkjarkennari vef til að upplýsa heimilin um hvað sett er fyrir og ungt fólk leitar að afgreiðslutíma sundstaða eða tímaáætlunum almenningsfarartækja á rafrænum miðlum.

Þessi mikla breyting hefur nokkur aðaleinkenni. Hún dregur úr áhrifum fjarlægða þannig að heimurinn virðist allur jafnnálægur á Neti, hún dregur úr fjölbreytni og sérstöðu upplýsinga, stofnana og þjóðríkja þannig að þær koma fram með sama hætti á Netinu þar sem allt er samræmt til birtingar samkvæmt stöðlum w3.consortium staðlanefndarinnar (www.w3.org) (sem er staðlanefnd Vefsins) og þessi þróun er í fullum gangi. Afkastaaukning Netsins er tvöföldun á 6 mánaða fresti og afköst tölva tvöfaldast á liðlega ári þannig að sífellt fleiri og stærri verkefni flytjast á Netið. Veldisvöxtur afkasta Netsins heldur áfram og engin merki eru um að kúrfan yfir afköstin sé að falla þótt að því hljóti að koma. Meðal verkefna sem flytjast á Netið má nefna fjarvinnu, fjarnám, þjónustu með efni sem áður var sjónvarpsefni: afþreyingu og skemmtiefni, menningarefni, tónlist og fleira. Stjórnsýsla mun væntanlega taka á sig alveg nýja mynd. Við erum sennilega á þröskuldi breytinganna.

Rafræn vinnubrögð eru ekki endilega nauðsynleg, þau eru óhjákvæmileg. Þau hafa ákveðin einkenni. Það er eðlilegt að sett séu

⁴³ Holden (2002), bls. 8.

markmið með rafrænum vinnubrögðum og það er hlutverk stjórnámálamanna. Þau hafa líka ákveðnar forsendur sem eru tæknilegar og menningarlegar. Ekki síst verða miklar breytingar á þjónustu hins opinbera, ný stjórnsýsla studd af upplýsingatækni tekur við. Hún veldur og mun valda í auknum mæli meiri breytingum á innra skipulagi og verklagi stofnana en nokkru sinni hefur gerst. Stjórnsýslulega eru tvær breytingar áhugaverðastar: áður nefndar breytingar á innra skipulagi stjórnsýslunnar og sú breyting sem ný stjórnsýsla hefur á lýðræðið með margvíslegum hætti.

Þörfin fyrir rafræna þjónustu hins opinbera er þörfin fyrir einsleitni þess veruleika sem almenningur, atvinnulíf og stofnanir búa við. Þörf er fyrir samræmi og einsleitni upplýsinga hvaðan sem þær koma, einföldun samskipta og samskipti á forsendum almennings. Ekki verður við það búið lengi til viðbótar að gögn stofnana séu annars vegar í upplýsingakerfum og hins vegar á pappír. Þessi þörf fyrir einsleitni mun koma allri opinberri þjónustu sem vinna má með upplýsingatækni á Netið fyrir en síðar, þar með töldum kosningum. Sennilega vex hraði þróunarinnar eftir því sem ljóst verður hversu mikill ávinningur næst með samræmi og einsleitni upplýsinga og þjónustu.

2.2 Einkenni þróunarinnar

Leiðtogar voru undir miklum þrýstingi með að leysa 2000 vandamálið.⁴⁴ Rafræn stjórnsýsla er augljóslega ekki undir slíkum þrýstingi, henni eru ekki sett tímamörk og hún hefur jafnvel ekki fjárveitingar.

Líklegt er þó að leiðtogar vilji takast á við ný tækifæri, nýta þau, en ekki að missa af þeim og efla þannig eigin ímynd.

Ef litið er á þróunina í upplýsingatækni verður öllum ljóst, leiðtogum jafnt sem öðrum, að hún virðist óafturkallanleg. Allir verða að vera með fyrr eða síðar. Valkosturinn er hvenær stofnun tekst á við rafræna þjónustu, fljótt eða seint. Í því efni verða leiðtogar að miða við innri styrkleika og veikleika stofnunar til að takast á við breytingar. Ef stofnun býr yfir tæknilegum styrk og hefur starfsfólk sem hefur þekkingu og getu til að takast á við breytt verkferli er eðlilegt að hún taki upp rafræna þjónustu snemma, það er á undan öðrum sambærilegum stofnunum. Annað myndi leiða til þess að bestu og framsæknustu starfsmenn stofnunarinnar leituðu að öðrum starfsvettvangi. Ef stofnun er hins vegar veik, á einhvern hátt stöðnuð eða á erfitt með að takast á við breytingar er rétt að bíða. Láta aðra leiða þróunina en fylgja í kjölfarið

⁴⁴ Bollettino (2001), bls. 5.

Þegar stofnunin er tilbúin og breytingarnar vel þekktar og því orðnar auðveldari.

Stjórnsýsluleg afstaða yfirvalda gagnvart viðskiptavinum sínum mun breytast með rafrænni stjórnsýslu. Staða almennings gagnvart stjórnsýslu og þar með yfirvöldum mun einnig breytast með rafrænni stjórnsýslu. Í þessu efni má meðal annars líta til fjarlægða, jöfnuðar, hraða og forma.

2.2.1 Fjarlægðir og jöfnuður

Allir íbúar munu sitja við sama borð gagnvart rafrænni stjórnsýslu sem veitt er á Neti, óháð búsetu. Tugþúsundir Íslendinga eru búsettir erlendis og fylgjast vel með málefnum hér heima. Þann 17. des. 1999 þegar frumvarp til laga um gagnagrunn á heilbrigðissviði var til lokaafgreiðslu á Alþingi hlustuðu yfir 600 manns á útsendingar Alþingis á Netinu. Yfirgnæfandi meirihluti þeirra var tengdur erlendum netum. Hið sama gildir um Íslendinga í hinum dreifðu byggðum landsins. Stjórnsýslan getur litið til allra íbúa landsins sem eins stjórnsýslulegs markhóps sem hefur jöfn tækifæri með rafrænni stjórnsýslu.

Í dreifbýlu landi skipta fjarlægðir máli. Opinber þjónusta þarf að vera eins nálægt borgurunum og kostur er á, hún þarf að vera viðbragðsfljót og borgararnir eiga að geta nálgast þjónustu allra stofnana á einum stað.⁴⁵ Eitt mikilvægasta einkenni Netsins er að draga úr mikilvægi fjarlægða. Þetta einkenni hefur fært Ísland nær öðrum menningarheildum. Mikil umræða hefur orðið um hvernig þetta einkenni geti styrkt landsbyggðina á Íslandi. Ljóst að með rafrænni stjórnsýslu munu allir

⁴⁵ Heichelbech, bls 6

borgararnir eiga þess kost að sitja við sama borð hvað varðar aðgengi að þjónustu.

Strangt tekið getur þjónustan verið veitt hvaðan sem er á Netinu. Það þýðir þó ekki endilega að stofnanir geti flutt frá höfuðborgarsvæðinu. Hafa verður í huga að það þarf sérþekkingu og samhæfni í þeirri stofnun sem þjónustuna veitir. Slíka sérþekkingu og samhæfni er ekki að finna víða á landinu.

Meiri jöfnuður milli þjónustuþega næst með rafrænni þjónustu. Þá fá allir afgreiðslu þegar þeir óska eftir eða eins fljótt og kostur er á, þjónustan verður staðlaðri en áður og möguleikar til að mismuna þegnum verða minni en áður.

2.2.2 Hraði og skilvirkni

Netið mun útrýma biðröðum eftir opinberri þjónustu. Afkastageta þess mun gera mögulegt að afgreiða marga í einu, jafnvel þótt álag sé mikið. Til dæmis má hugsa sér að álag við dreifingu fjárlaga sé afar mikið strax eftir þriðju umræðu þeirra og samþykkt á Alþingi.

Þjónusta á Netinu er jafnan veitt við vendiáslátt. Það má reikna með því að rafræn þjónusta verði mun fljótvirkari en áður var. Lögboðnar afgreiðslur verða veittar meðan á nettengingu við borgarann stendur, það er að skilyrði afgreiðslunnar verða sannreynd í rauntíma. Hins vegar verða matskenndar afgreiðslur aldrei jafn hraðar. Það hlýtur þó að myndast nokkur þrýstingur á opinbera aðila að veita matskenndar rafrænar afgreiðslur við fyrstu hentugleika.

Skilvirkni opinberra stofnana eykst til muna með rafrænni stjórnsýslu.⁴⁶ Flöskuhálsar í afgreiðsluferlum ættu smám saman að verða úr sögunni og afgreiðsla hröð. Stofnanir ættu jafnframt að ná fram verulega auknum afgreiðslufjölda (eða fjölda þjónustueininga af einhverju tagi) miðað við fjárveitingar. Það þýðir að stofnanir munu geta afgreitt fleiri, hraðar, öruggar og betur en áður.

Sennilega hefur aukin skilvirkni í för með sér að hver opinber stofnun getur tekið að sér fleiri verk en áður. Þannig kann að skapast góður grundvöllur til hagræðingar með sameiningu opinberra stofnana sem veita áþekka þjónustu.

2.2.3 Form

Einsleitni þjónustu og upplýsinga er eitt af þeim atriðum sem knýr þróunina áfram. Það er sérstaklega mikilvægt fyrir fyrirtæki og stofnanir að fá og veita þjónustu með samræmdum hætti á Netinu. Það hefur í för með sér hagræði og þægindi sem smám saman verða keppikefli í sjálfu sér. Almennigur nýtur góðs af.

Ljóst er að lagaskylda opinberra aðila til að láta almenning fylgjast með störfum sínum er rík. Gefin eru út Stjórnartíðindi, Alþingistíðindi, dómar, skýrslur um hvaðeina sem til nýjunga má teljast, ársskýrslur og annað efni. Flest eða allt þetta er útgefið í prentuðu formi sem telst frumrit viðkomandi gagna. Allt að 100% þessara gagna eru þó unnin í tækni þar sem vefútgáfa er auðveld og nánast án viðbótarkostnaðar.

Ef litið er til forma þjónustunnar, þ.e. upplýsingaþjónustu, afgreiðslu („transactions“) og samþættingar gagna frá mörgum

⁴⁶ „Five stepping stones...“ (2001), bls. 20

opinberum aðilum, er ljóst að rafræn stjórnsýsla mun stuðla að mikilli einföldun. Gögnin verða einsleit samkvæmt stöðlum Netsins og afgreiðsluhættir staðlaðir. Gögnin og afgreiðslan eru og verða enn frekar en nú er mælanlegar afurðir stjórnsýslunnar og markmið í sjálfu sér. Til að byrja með verða þó mörg gagnasnið („data formats“) í gangi og kostnaður við það mikill.⁴⁷

2.2.4 Kostnaður

Væntingar hafa staðið til þess að rafræn stjórnsýsla dragi úr kostnaði við stjórnsýslu, en staðreyndin hefur verið önnur. Meðan þörf er fyrir þjónustu með tvennum hætti má búast við auknum raunkostnaði.⁴⁸ Þetta eru sennilega helstu byrjunarerfiðleikar rafrænnar þjónustu. Ekki er hægt að leggja niður gömlu verkferlana enn sem komið er eða spara í prentun eða öðru sem tengist eldri vinnuferlum. Helstu hagræðingarmöguleikar breytinganna eru því ónýtanlegir sem stendur.

Samkvæmt bandarískum mælingum á árangri rafrænnar stjórnsýslu næst bestur árangur þegar skylda er að taka upp nýja kerfið og eldra kerfi er lagt niður.⁴⁹ Þegar hægt er að gefa eldri verkferli alveg upp á bátinn skapast tækifæri til hagræðingar. Þá er mögulegt að endurhugsa þjónustu og sennilega er oft hægt að bæta hana með því að hagnýta sér nýja tækni. Ánægja notenda verður þá að sama skapi meiri.

⁴⁷ Bollettino, bls. 5

⁴⁸ Bacher (2002), bls. 6.

⁴⁹ Bacher (2002), bls. 6.

2.2.5 Hver ráðstafar opinberum gögnum?

Víða erlendis hefur reynst erfitt að fá opinberar stofnanir til að láta gögn af hendi í samvinnu við aðrar stofnanir og til birtingar á öðrum vefum en sínum eigin.⁵⁰ Það kann þó að verða mikilvægsta framtíðarhlutverk opinberra stofnana að vera uppsprettur gagna fyrir upplýsingaþjónustu, bæði veita upplýsingar og bjóða uppá afgreiðslu. Einkaréttur stofnana á gögnum á ekki að vera fyrir hendi, enda mestöll gögn stjórnsýslunnar skráð á auðkenni aðila svo sem kennitölu eða nafn. Réttur til að lesa gögn á Neti á að vera hjá borgurunum sjálfum og öðrum lögaðilum.

⁵⁰ Margoliese (2002), bls. 4.

2.3 Innri hagkvæmni

Rafræn stjórnsýsla hefur í för með sér minna skrifræði, breytta stjórnsýslu og nýja afstöðu yfirvalda gagnvart stjórnsýslunni.⁵¹ Rafræn stjórnsýsla hefur áhrif á skrifræði. Hún gerir kröfu til þess að skrifræðisleg vinnuferli séu einfölduð og gerð skilvirkari þannig að afgreiðsla á Netinu geti átt sér stað í rauntíma. Þetta þýðir að ferli sem áður voru afgreiðslumiðuð eða útgáfumiðuð verða miðuð við Netafgreiðslu og dreifingu upplýsinga á Neti. Þetta er gífurlega mikil breyting á starfsemi opinberra stofnana. Ef þær breytingar eru gerðar af fagmennslu og með nútíma stjórnunaraðferðum er ljóst að þjónustan við notandann á Netinu verður í fyrirrúmi. Stjórnsýslan breytist í átt til einföldunar og skilvirkni sem hefur áhrif á allt samfélagið.

2.3.1 Endurhögun verkferla

Rafræn stjórnsýsla þýðir endurhögun verkferla, betri nýting starfskrafta og aukið samstarf.⁵²

Sem stendur er opinber þjónusta veitt með útgáfuþjónustu og opnum afgreiðslustöðum. Meðan svo er kann að vera erfitt að koma við

⁵¹ Margoliese (2002), bls. 4.

⁵² Margoliese (2002), bls. 4.

endurhögun verkferla. Megin ávinningur borgaranna af rafrænni þjónustu bíður þess að endurhögun verkferla eigi sér stað og að þjónustan verði einsleit á Neti.

Í þessu sambandi þarf að huga að þrennu: að upprunaform gagna sé nýtt í ferlinu, en oft eru sömu gögnin slegin inn hvað eftir annað, að form gagna sé frá upphafi miðað við alla mögulega birtingarmöguleika sem verða á ferli þeirra þannig að ekki skapist kostnaður við formbreytingar t.d. við endanlega framlögn á Neti og að verkferli séu miðuð við einföldun í gagnavinnslnni.

Hér ber að hafa í huga að oft má gera störf í aðgerðakjarna stofnana sjálfvirk með upplýsingakerfum, jafnvel leggja þau niður, á sama tíma og stoðdeildir þessara stofnana eru að eflast. Slík sjálfvirkni getur stórlega einfaldað vinnsluferli og á stundum gert þau mjög einföld. Þá er einnig ljóst að lögboðin afgreiðsla og upplýsingavinnskur má bjóða út og almennt er talið auðveldara að bjóða út vinnslur aðgerðakjarna en stoðdeilda. Stoðdeildir og tæknikjarni opinberra stofnana geta auðveldlega staðið að slíkri einkavæðingu verkefna og hún getur falið í sér mikla hagræðingu.

Talið er að rafræn stjórnsýsla dragi úr kostnaði við stjórnun.⁵³ Þá er átt við áhrif einfaldaðra verkferla og úthýsingar. Þjónustu hins opinbera getur þurft að endurskipuleggja og einfalda til að veita hana á Neti. Þá getur hagkvæmni náðst fram með faglegri breytingastjórnun við endurhögun verkferla vegna rafrænnar þjónustu.

Þegar talað er um betri nýtingu starfskrafta er átt við að breyttir og einfaldaðir verkferlar leiði af sér færri opinber störf og betur skilgreind verkefni. Erfiðara verður fyrir opinbera starfsmenn að starfa ómarkvisst

⁵³ Bacher (2002), bls. 6.

meðal annars vegna þess að með faglegum vinnubrögðum og betur skilgreindum verkefnum verður auðveldara að koma við árangursmælingum. Þá er einnig ljóst að notendur munu afgreiða sig sjálfir með því að leita sér sjálfir upplýsinga á Netinu í auknum mæli.

Umtalsverður þrýstingur er frá atvinnulífinu að auka skilvirkni og hagkvæmni í samskiptum við opinbera aðila. Hér á landi er nú starfrækt rafræn þjónusta varðandi skattframtöl, toll og virðisaukaskatt. Forsvarsmenn atvinnulífsins telja að ávinningur þessa breytinga sé umtalsverður⁵⁴ hvað varðar hraða, hagræði og fjármuni. En enn fleira er framundan og þá einkum varðandi fjármál og viðskipti. Eitt stærsta atriðið í stuðningi stjórnvalda við atvinnulífið er að styðja fjárhagslega og tæknilega við notkun persónuauðkenna sem nýta má á vefnum. Hér er átt við lykil sem er tengdur einstaklingi og getur verið í hvaða formi sem heppilegt þykir. Persónuauðkenni fyrir Net eru að verða að veruleika og mun hið opinbera nota sömu auðkenni og atvinnulífið samkvæmt ákvörðunum fjármálaráðuneytisins.⁵⁵ Raunar eru persónuleg auðkenni á vef mikilvæg forsenda rafrænnar stjórnslu og rafræns lýðræðis.

Það er ekki óhugsandi að íslensk vinnustaðamenning hafi áhrif á ákvarðanir leiðtoga um rafræna þjónustu. Að vilji til að takast á við verkferlabreytingar sé tiltölulega mikill. Starfsfólk sé tiltölulega óhrætt við breytingar og margir hafi gaman af þeim ögrunum sem þær bera með sér. Samkvæmt athugunum Hofsteder er stjórnunarspönn stutt sem meðal annars getur falið í sér aukinn samstarfsvilja og að óvissufælni sé lítil á Norðurlöndum⁵⁶. Sé svo, þá er framsækni íslenskra leiðtoga viðeigandi og

⁵⁴ Umrót, áhrif upplýsingatækni (2002), 4. þáttur (Frosti Bergsson)

⁵⁵ Umrót, áhrif upplýsingatækni (2002), 2. þáttur (Jóhann Gunnarsson)

⁵⁶ Cole (1997), bls. 22.

eðlileg, bæði stjórnmalamanna og forstöðumanna stofnana og einkafyrirtækja. Þá eru þeir undir þrýstingi frá eigin stofnunum til að takast á við rafræna þjónustu, verða framarlega í þróuninni og byggja upp nýja þekkingu sem aðrir hafa ekki. Breytingastjórnun er þá auðveldari en þegar um verulega andstöðu við breytingar er að ræða. Sé um slíka jákvæða vinnustaðamenningu að ræða á Íslandi, sem margt bendir til, þá gæti rafræn stjórnsýsla orðið veruleiki á Íslandi fyrr en í öðrum löndum. Það hefði umtalsverð áhrif á lýðræðisþróunina hér.

2.3.2 Samstarf

Aukið samstarf er mjög mikilvægur þáttur í þeim breytingum sem framundan eru. Hér er átt við samstarf innan stofnana, milli stofnana og milli stofnana og einkaaðila.

Innan stofnana reynir mest á stjórnendum við innleiðingu nýrra verkferla. Þeir þurfa að styðja við breytingarnar með faglegum aðferðum breytingastjórnunar. Til að skapa öryggi og samstöðu þarf að vinna heildstæða stefnumörkun fyrir breytt verkferli með skýrri framtíðarsýn. Við framkvæmdina mæðir á millistjórnendum sem munu mynda þau þverfaglegu teymi sem verkefni kalla á. Breyttar verklýsingar geta skapað óvissu hjá starfsfólki sem þarf að fá stöðugar og tímabærar upplýsingar um breytingar. Hér er um að ræða verkefni á sviði rafrænnar stjórnsýslu sem kallar á stjórnunarþekkingu innan opinberra stofnana, samstarf og fagleg vinnubrögð. Ef stofnanir geta tekist á við breytt verkferli vegna rafrænnar þjónustu þá verður árangurinn mikill: breytt og jákvæð ímynd stofnunar og ánægðara starfsfólk þar sem hver og einn gerir sér grein fyrir hlutverki sínu.

Samstarf milli stofnana er nauðsynlegt þegar upplýsingar þeirra eða afgreiðsla eru skyldar að efni, eiga saman og hagkvæmni felst í því að birta þær sem eina heild. Gott dæmi um þetta eru lagaheimildir sem verða til víða. Stofnanir þurfa að geta veitt þjónustu í samstarfi. Þær þurfa einnig að geta látið eigin gögn af hendi. Það verður ekki endilega hlutverk upprunastofnunar að birta sín gögn í framtíðinni.

Samstarf við einkaaðila getur gefið opinberum aðilum mikið við veitingu rafrænnar þjónustu. Hér er annars vegar átt við að opinberar stofnanir komi sér ekki upp eigin bakkerfum („back-office“) með rekstri eigin tölvukerfa heldur bjóði rekstur miðlægrar þjónustu út til sérhæfðra einkaaðila sem reka sína þjónustu á Netinu og hins vegar að verk sem nú eru unnin af aðgerðakjarna stofnana verði í heild eða sem verkhlutar boðin út til sérhæfðra einkaaðila sem munu bjóða hraðari, öruggari og betri þjónustu en opinberar stofnanir geta gert.

2.3.3 Sameining

Hagkvæmni skiptir miklu máli. Mjög óhagkvæmt er að fleiri en einn aðili veiti sömu eða sambærilega þjónustu á Neti. Staðsetning þjónustuveitunnar og fjöldi notenda skiptir ekki máli nema á þann hátt að hagkvæmast er að hafa notendur eins marga og kostur er á. Því kann að verða nauðsynlegt að leggja ákveðnar þjónustustofnanir eða þjónustueiningar niður eða sameina þær sem veita sömu þjónustu. Þetta á til dæmis við skattstofnunar, sýslumannsembættin og jafnvel sendiráðin.

2.4 SVÓT-greining

Hér hefur verið tekinn saman listi yfir tækifæri og ógnanir, veikleika og styrkleika opinberra stofnana til að takast á við rafræna stjórnslu.

| Tækifæri | Ógnanir |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Þjónusta óháð tíma ○ Þjónusta óháð rúmi ○ Aukin skilvirkni ○ Aukinn hraði ○ Hærra þjónustustig ○ Samræmi í afgreiðslum ○ Samræmi og einsleitni gagna ○ Aukið gagnsæi stjórnslunnar ○ Sameining opinberra stofnana ○ Aukið samstarf ○ Einföldun verkferla ○ Einkavæðing | <ul style="list-style-type: none"> ○ Vernd upplýsinga um einstaklinga ○ Öryggi persónuauðkenna ○ Varðveisla rafrænna gagna í lesanlegu formi ○ Það þarf að veita þjónustu með gamla laginu áfram (prentun o.fl.) ○ Aðgengi þeirra sem eiga ekki uppl.tæknibúnað ○ Tölvuólæsi ○ Ef framkvæmt er of fljótt er hætt á <ul style="list-style-type: none"> a. andstöðu starfsmanna b. andstöðu almennings c. of miklum kostnaði ○ Ef framkvæmt er of seint missir stofnun besta og metnaðarfyllsta starfsfólkið |

Tafla 5: SVÓT-greining fyrir rafræna stjórnslu.

| Styrkleikar | Veikleikar |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Góð menntun opinberra starfsmanna ○ Mikil tölvufærni opinberra starfsmanna ○ Öflugt endurmenntunarstarf ○ Mikil útbreiðsla tölvutækni í opinberum stofnunum ○ Metnaður forstöðumanna til að takast á við bættu ímynd stofnunar með upplýsingatækni ○ Samræmi í afgreiðslu ○ Sjálfvirkni í verkferlum m/uppl.tækni | <ul style="list-style-type: none"> ○ Ónóg stjórnunarþekking ○ Stífar starfslýsingar ○ Óþjál starfsmannalög ○ Lítil skilningur á innri uppbyggingu stofnana ○ Lítil sjálfvirkni ○ Tölvuótti ○ Upplýsingatækni er ekki verkefni í stofnunum ○ Lítið samstarf |

Tafla 6: SVÓT–greining fyrir rafræna stjórnsýslu (framhald).

2.5 Opinber þjónusta veitt af einkaaðilum (Application Service Providers)

Mikill fjöldi ríkisstofnana og sveitarfélaga rekur ekki eigin tölvudeildir og getur ekki veitt þjónustu með nýjustu tækni nema með mjög miklum tilkostnaði. Helsta leið þessara aðila til að taka þátt í þróuninni, bæta ímynd sína og þjónustu er að gera þjónustusamning við einkaaðila (þjónustuaðila). Þannig má veita þjónustu með nýjustu tækni án mikils kostnaðar.⁵⁷

Almennt má segja að flestöll þau verk sem unnin eru í aðgerðakjarna opinberra stofnana megi annað hvort gera sjálfvirk með upplýsingakerfum eða fela einkaaðilum. Enginn vafi er á því að þjónustuaðilar geta brugðist hraðar við þjónustubeiðnum og álagstímabilum en opinberar stofnanir. Við endurskipulagningu verkferla og gerð upplýsingakerfa kemur sterklega til greina að fela einkaaðilum þau verkefni sem eftir standa í aðgerðakjarna og ekki eru að öllu leyti leyst með sjálfvirkni.

Verkefni á sviði upplýsingatækni eru nærtæk dæmi um slík verkefni sem fela mætti einkaaðilum. Nefna má sérstaklega rafræn viðskipti og afgreiðslu. Þetta er sérhæfð þjónusta sem er fullkomlega

⁵⁷ Chen og Gant (2001), bls. 343.

eðlilegt að aðrir annist og það geta einkaaðilar gert þannig að þjónustan virðist á vef ríkisstofnunar.

Miðlæg tölvuþjónusta er annað dæmi um slík verkefni. Oft er skortur á hæfu starfsfólki vegna þess að rekstur miðlægrar þjónustu er miklu flóknari og sérhæfðari en hann var fyrir nokkrum árum. Nú eru gerðar kröfur um mjög háan uppítíma kerfa, stöðuga afritatöku, fullan aðgang að gögnum frá Neti, öryggi vinnslu og aðgengi óháð tíma og stað. Sérhæfðir starfsmenn þurfa að sinna þessum verkefnum og varla verða byggðar upp tölvudeildir hjá öllum opinberum aðilum í framtíðinni til að takast á við rekstur miðlægs búnaðar.

2.5.1 Skilyrði einkavæðingar

Nauðsynlegt er að stofnun sem er ætlað að einkavæða þjónustu geri einkavæðingaráætlun.⁵⁸ Miðað er við fimm skilyrði fyrir einkavæðingu:

1. Stuðning æðstu stjórnenda. Þetta er mikilvægt því þjónusta einkaaðila getur haft áhrif þvert á deildarskiptingu stofnunar.
2. Umtalsverðan ávinning af einkavæðingu og verulega meiri skilvirkni.
3. Nægilega þekkingu innan stofnunar til að greina aðalatriði þeirrar tækni sem samið er um.
4. Einfaldar reglur stofnunar um einkavæðingu og verkefnastjórnun við hana.
5. Gott framboð á einkaaðilum með mikla tækniþekkingu í landfræðilegri nálægð við ríkisstofnun.

⁵⁸ Chen og Gant (2001), bls. 353.

Það er hverri opinberri stofnun mikilvægt að hafa góða þekkingu á upplýsingatækni. Þetta er ekki aðeins óháð því hvort miðlæg þjónusta er boðin út eða ekki, heldur skilyrði þess að vel takist til um úthýsingu. Stofnunin þarf að geta valið þjónustuaðila og metið árangur af þjónustu hans. Allt felur þetta í sér að stofnun þarf að vera af ákveðinni lánmarksstærð til að takast á við nýja stjórnsýslu.

Mikilvægt er að miða við þjónustu við almenning og fyrirtæki og þróa hæfni innan opinberrar stofnunar til að semja við og stjórna þjónustuaðila. Þetta felur í sér breytta stofnanamenningu meðal opinberra starfsmanna. Millistjórnendur og starfsfólk stoðdeilda þarf að koma sér upp reynslu og þekkingu á stjórnun þjónustuaðila. Í BNA hefur þetta reynst erfitt vandamál sem er þó að minnka með aukinni reynslu. Um 80% aðila á einkamarkaðnum sem hefur úthýst tækniþjónustu á síðustu árum heldur því fram að þeir hafi að einhverju eða öllu leyti fulla stjórn á þjónustunni.⁵⁹ Það er vissulega eðlilegt skilyrði.

Mikilvægt er að jákvætt andrúmsloft ríki hjá opinberum aðilum gagnvart hagnýtingu þjónustu einkaaðila. Vafalaust geta einkaaðilar gegnt mikilvægu hlutverki í því að styðja nýja stjórnsýslu.

⁵⁹ Borthick (2001), bls. 28.

2.6 Framtíð rafrænnar þjónustu?

Þegar rætt er um þjónustu opinberra aðila þarf að hafa 7. gr. 1. mgr. stjórnsýslulaga í huga. Hún leggur opinberum stofnunum á herðar skýrar upplýsingaskyldur. Þær skyldur geta stofnanir meðal annars rækt með vefþjónustu. Sömuleiðis kveður 2. mgr. sömu greinar á um skyldu stofnunar til að takast á við erindi sem ekki á heima hjá viðkomandi stofnun. Skylda stofnunar er að framsenda erindið eða svara því með leiðbeiningum hvert á að snúa sér.

2.6.1 Áhugi fjölmiðla á opinberum stofnunum

Áhugi fjölmiðla fyrir fréttum frá því opinbera hefur minnkað. Þörf fyrir að veita almenningi opinberar upplýsingar er þó ennþá til staðar⁶⁰ og er lýðræðisleg nauðsyn. Engin ástæða er til að ætla að hlutverk opinberra aðila verði svo lítið í samfélaginu í framtíðinni að ekki verði þörf á stöðugri og vandaðri upplýsingagjöf frá þeim. Því er haldið fram að áhugi fjölmiðla beinist aðeins að því opinbera í hneykslismálum eða þegar eitthvað mikið er að opinberri þjónustu. Þetta er að vísu ekki alveg tilfellið hér á landi ennþá. Vegna eignarhalds ríkisins á stærsta fjölmiðlinum sinnir RÚV til dæmis Alþingi vel. Þá er átt við útsendingar af þingfundum um

⁶⁰ Lee (2002), bls. 5.

miðjan daginn hjá sjónvarpinu og skipun sérstaks þingfréttamanns hjá útvarpinu. Flestum er ljóst að þessi þjónusta mun hverfa.

Þó þarf almenningur áfram á upplýsingum frá því opinbera að halda.⁶¹ Með vefútgáfu fá opinberir aðilar tækifæri til að skýra frá verkefnum sínum og árangri og hvernig þeir verja almannafé. Í opinberum skýrslum geta þeir sagt frá starfsemi sinni, hvernig þeir hafa unnið í almannabágu og skipulagt störf sín af eins mikilli hagkvæmni og kostur er á í þágu meginmarkmiða sinna.⁶²

2.6.2 Stórir vefir, „one stop shops“

Eins og áður hefur verið minnst á er ekki alveg ljóst hvernig umhverfi vefsins mun þróast. Margt bendir til þess að stórir aðilar á vefmarkaðnum verði ráðandi, s.s. www.cnn.com, www.aol.com og www.yahoo.com. Um þessar mundir keppast þessir stórvefir við að veita notendum sínum alla þjónustu á einum stað. Á vefnum eru veðurfréttir, sölutilboð á heimilistækjum, einkamáladálkar og slúður og svo framvegis ásamt upplýsingum frá því opinbera. Í aðalatriðum verður það væntanlega hlutverk þessara stórvefa að veita almenningi alla vefþjónustu þar meðtalið fyrir hönd hins opinbera.

Þessir stóru vefir hafa yfirleitt leitarvélur sem „indexa“ allt efni sem kemur út, jafnvel í heiminum öllum. Þannig gaf leitarorðið „einokun“ 210 leitarniðurstöður hjá www.yahoo.com 26. mars 2002 og voru það allt íslenskar upplýsingar, mest opinberar. Þannig leggja íslenskar opinberar stofnanir til upplýsingar og efni á alþjóðlega vefi. Mjög mikilvægt er að

⁶¹ Heichelbech (2002), bls. 6.

⁶² Lee (2002), bls. 5.

opinberir aðilar sameinist um efnisgreiningarlykil fyrir öll sín gögn. Slík lýsigögn munu í framtíðinni auka og einfalda aðgang að upplýsingum. Samkvæmt alþjóðlegri tölfræði gefur einföld textaleit um 30-35% af því efni sem að er leitað meðan textaleit ásamt efnisgreiningu gefur jafnvel yfir 90% efni sem að er leitað.

Það eru litlar líkur á því að almenningur vilji vita nöfn á vefum einstakra opinberra stofnana, nema sérstakir áhugamenn. Það er því sennilegast að opinber gögn fái dreifingu frá stórum leitarvélum og stórum vefum.

2.6.3 Einn aðalvefur stjórnsýslu

Vefurinn gegnir stærstu hlutverki í framtíðaruppbyggingu dreifingar upplýsinga frá opinberum aðilum. Í þessu sambandi er rétt að huga að hugmyndinni um einn aðalvef opinberra aðila, sem væri svipaður og www.FirstGov.com í BNA. Slíkur vefur myndi eðlilega hafa tilkynningar og upplýsingar af öllu tagi, fagskýrslur og úttektir, ársskýrslur, dóma eða aðrar sambærilegar upplýsingar og afgreiðslumöguleika. Þar geta líka átt vel heima útsendingar frá opnum og lýðræðislegum fundum. Þá er átt við frá Alþingi, frá fundum þingnefnda, frá sveitarstjórnarfundum, frá opnum réttarhöldum og öðrum viðburðum sem haldnir eru af ríkinu. Það er einnig mjög mikilvægt að varðveita þessi gögn á hvaða formi sem er, fyrst á aðalvef ríkisins og síðar á vef Þjóðskjalasafns. Þetta á við skjöl, hljóð og mynd eða hvað annað efni. Aðalvefur ríkisins varðveitir þannig mikilvægar heimildir fyrir aðra fjölmiðla, almenning, fyrirtæki og stofnanir.

Það er draumur bandarískra stjórnvalda að borgarar þess stóra ríkjasambands geti fengið alla rafræna þjónustu opinberra aðila á öllum

stjórnsýslustigum á einum stað, sbr. „welcome note“ George Bush forseta á FirstGov vefnum (lesin 26. mars 2002). Þessi framtíðarsýn er í takt við þróun veftækninnar og hagnýtingu hennar. Í BNA er lögð gífurleg áhersla á samvinnu stofnana óháð stjórnsýslustigi með það fyrir augum að gögn sem eiga efnislega saman, eru í sama málefnaflokki, séu birt saman. Áherslan er á notandann og sá sem veitir upplýsingarnar verður að laga sig að upplýsingaþörfum hans. Á vegum þessa vefs eru haldnar fjölmargar ráðstefnur og árlega er hin fjölmenna ráðstefnan E-Gov haldin í Conventional Center í Washington. Sá sem þetta ritar hefur átt þess kost að sækja hana tvisvar. Á árinu 2001 var meginþema ráðstefnunnar „Collaboration Beyond Boundaries“. Framtíðarsýn bandarískra stjórnvalda er að breytt og sameinuð opinber stjórnsýsla verði til með aðstoð upplýsingatækni. Eitt dæmi er til um samræmda rafræna þjónustu á málefnasviði hér á landi sem er vefurinn www.rettarheimild.is sem sameinar gögn frá Alþingi, Hæstarétti, Stjórnarráðinu og fleirum.

2.6.4 Samruni miðla

Með samruna miðla má hugsa sér að ríkið gangi lengra í veitingu þjónustu, t.d. með opnun þrívíddarheima með upplýsingum. Þá er átt við sýndarheima þar sem tvívíðar upplýsingar birtast, svo sem bækur, upplýsingatöflur (til dæmis atkvæðagreiðslutöflur Alþingis), eða notandinn getur gengið um opinberar stofnanir í sýndarheimum. Hægt er að nýta nýjar arkitektateikningar við gerð þrívíddarheima með litlum tilkostnaði. Í þessum sýndarheimum geta verið vídeósýningar, sjálfsafgreiðslur, vefir, upplýsingatöflur og síðast en ekki síst viðtals- og fundarherbergi. Mjög sennilegt er að fulltrúar þjóðarinnar muni hafa viðtalstíma í sýndarheimi í framtíðinni enda eru þeir þá óháðir

fjarlægðum. Þá er einnig mögulegt að borgarafundir verði í framtíðinni haldnir í þrívíðum heimi.

2.6.5 Mismunandi þarfir markhópa

Mikilvægt er að muna að markhópur opinberrar þjónustu er ekki aðeins almenningur. Í mörgum tilvikum eru aðrir opinberir aðilar helsti markhópur upplýsinga og þjónustu. Þá eru fyrirtæki sérstakur markhópur sem greinist eftir atvinnugreinum. Áhugamanna- og hagsmunasamtök, sem oft taka á sig form hálfopinberra stofnana eru mjög mikilvægur markhópur sem fylgist vel með. Fjölmíðlar eru mikilvægur markhópur. Síðast en ekki síst má nefna skóla. Þessir aðilar starfa oft í umboði almennings og þurfa á ítarlegri og betri upplýsingum að halda en almenningur. Til að mæta þörfum þessara aðila þarf vandaðar upplýsingar sem verða til tímanlega og eru aðgengilegar. Mjög sennilegt er að hugmyndin um vandaðan aðalvef opinberrar þjónustu mæti þörfum þessara hópa vel. Einnig er ljóst að í þessum hópi eru aðilar sem hafa dagnað og áhuga til að nýta sér vefi einstakra stofnana og til að kynna sér málin eins ítarlega og mögulegt er.

2.6.6 Ný rafræn stjórnslá?

Breyting á menningu og viðhorfi er erfiðasta ferlið í þróuninni í átt til rafrænnar stjórnslá.⁶³ Hér er átt við breytingar innan stofnana og breytingar sem snúa að viðskiptavinunum. Leiðtogar geta búist við

⁶³ Bollettino (2001), bls. 5.

andstöðu við breytingu á menningu.⁶⁴ Það er ljóst að rafræn stjórnsýsla mun mæta andstöðu. Ákveðin mál kunna að verða verr leyst með rafrænni þjónustu en með gamla laginu. Þá er átt við persónuleg tengsl við viðskiptavinum og fleira af þeim toga.

Rafræn stjórnsýsla er fyrsta skrefið í þróunarferli sem ekki er alveg ljóst hvert stefnir eða hvernig endar. Þó er ljóst að rafræn stjórnsýsla stefnir að því að allt verði á einum stað með einum hætti: öll nettæk þjónusta og afgreiðsla, upplýsingar og gögn. Notandinn getur séð allar upplýsingar um sig, eldri afgreiðslu og þjónustu í boði. Þetta á við gögn frá öllum stjórnsýslustigum og frá öllum stofnunum stjórnsýslunnar. Með öðrum orðum er stefnt að breyttri stjórnsýslu sem gengur út frá einkaþörfum notandans og gagnsæi hennar.

⁶⁴ Margoliese (2002), bls. 4.

2.7 Einkennandi skref í uppbyggingu

Miðað er við fjögur skref í uppbyggingu rafrænnar þjónustu.⁶⁵ Margar viðmiðanir eru til m.a. frá ESB en hér er valin skrefaupbygging Layne og Lee því hún gengur lengra en og vísar því betur til framtíðar.

Fyrsta skrefið er að veita statískar, óbreytanlegar upplýsingar á vef. Hér er markmiðið að mæta þörfum almennings og fjölmiðla, að vera sýnilegur á Netinu. Langflestar opinberar stofnanir á Íslandi eru komnar á þetta stig.

Annað skrefið er að veita lifandi upplýsingar og afgreiðsluþjónustu. Þá er gagnagrunnur með upplýsingum sem uppfærðar eru í daglegum störfum stofnunarinnar bak við vefinn og veitir nýjar og réttar upplýsingar. Hér er líka á ferðinni afgreiðsla „on line“. Eyðublöðum er ekki aðeins dreift á vef heldur er einnig hægt að fylla þau út. Afgreiðslur eru í rauntíma. Dæmi um þetta er tollafgreiðsla og virðisaukaafgreiðsla Tollstjórans í Reykjavík.

Þriðja skrefið er lóðrétt samhæfing. Þá er miðað við breytta rafræna stjórnýslu til að mæta auknum kröfum almennings. Í fyrstu tengist þjónusta innan málefnasviða óháð stjórnýslustigi. Gögn sem eiga efnislega saman eru tengd saman. Málefnasvið koma fram á einum vef. Sem dæmi um þetta mætti nefna miðlægan gagnagrunn á heilbrigðissviði.

⁶⁵ Layne og Lee (2001), bls. 124.

Fjórða skrefið er lárétt samhæfing. Smám saman sjá leiðtogar og almenningur raunverulega möguleika vefsins. Hér tengist þjónusta sem er margskonar og ólík og af mörgum málefnasviðum og gögn af ólíkum uppuna birtast saman. Almennur fær heildarmynd af stöðu sinna mála innan ólíkra málaflokka hjá því opinbera. Rafræn opinber þjónusta á Íslandi er enn ekki orðin svona öflug.

2.7.1 Betri stjórnsýsla

Alltaf ætti að hugsa um rafræna stjórnsýslu sem betri stjórnsýslu.⁶⁶ Eiginleikar Netsins gera það að verkum að rafræn stjórnsýsla á að verða mikið öflugri en áður var, þótt hún kunni að koma illa út á einstöku mælikvörðum. Hitt er þó ekki síður aðalatriði að stjórnendur opinberra stofnana takist á við rafræna stjórnsýslu sem áskorun um að veita betri þjónustu, ódýrari og öflugri að einfalda innri verkferla, bjóða út verk sem verða hraðar og betur unnin af einkamarkaðnum og að þeir gangi þannig frá gögnum að þau séu tengjanleg saman í öflug heildarkerfi.

Gagnsæi stjórnsýslunnar er einn af fyrstu ávinningum rafrænnar stjórnsýslu. Þótt almenningur sé all vel upplýstur um starfsemi opinberra aðila með núverandi fyrirkomulagi þá er langt frá því að honum sé gert auðvelt að kynna sér málin. Ársskýrslur stofnana birtast oft löngu eftir að árið sem um er fjallað er liðið og prentuð gögn eru mjög sundurleit og fást ekki á einum stað. Með rafrænni stjórnsýslu munu stofnanir sinna upplýsingaskyldu sinni gagnvart almenningi nær rauntíma. Skýrslur og önnur gögn munu verða gefin út á vefum um leið og þau verða til auk

⁶⁶ Margoliese (2002), bls. 4.

Þess sem afgreiðsla stofnana, niðurstöður nefnda og önnur gögn munu liggja fyrir á vef.

Sennilegt er að gagnsæi leiði fljótt til aukinna krafna almennings um að fylgjast með innri málum stjórnslunnar á Netinu og að þessar kröfur verði eitt af einkennum þeirra menningarbreytinga sem rafræn stjórnslá hefur í för með sér.

2.8 Samantekt

Áhrif upplýsingatækni á samfélagið:

| Áhrif: | Framhaldið verður: |
|-------------------------------|--|
| Hraði. | Áframhaldandi hraðaaukning. |
| Hagkvæmni. | Áframhaldandi aukin hagkvæmni. |
| Jöfnuður. | |
| Þjónusta óháð tíma. | |
| Þjónusta óháð stað. | Dregur enn frekar úr áhrifum fjarlægða með margmiðlunarþjónustu (tal og mynd). |
| Form (einsleitni og samræmi). | Enn frekar stefnt að einsleitni og samræmi. |
| Netið er fjölmiðill. | Yfirtekur fjölmiðlun frá því opinbera. |
| Netið er samskiptatæki. | Yfirtekur samskipti hins opinbera og borgaranna. |

Áhrif upplýsingatækni á stjórnsýslu:

| |
|---|
| Einföldun þjónustu. |
| Öll samskipti á Netinu. |
| Aukið samræmi í afgreiðslu (jöfnuður). |
| Aukin skilvirkni. |
| Endurhögun verkferla og ekki síst einföldun þeirra. |
| Gagnsæi opinberrar þjónustu. |
| Samstarf milli stofnana. |
| Sameining stofnana. |
| Útboð, einkavæðing og úthýsing. |

Opinber þjónusta hjá einkaaðilum:

| |
|--|
| Opinberar stofnanir geta einkum einkavætt: |
| Störf í aðgerðakjarna sem ekki hverfa með gerð sjálfvirkra upplýsingakerfa. |
| Heppilegt er að einkavæða rekstur miðlægra tölvukerfa frá stoðeildum. |
| Skilyrði einkavæðingar opinberrar þjónustu: |
| 1. Stuðningur æðstu stjórnenda. |
| 2. Umtalsverður ávinningur og verulega aukin skilvirkni. |
| 3. Nægileg þekking til að skilja aðalatriði þeirrar upplýsingatækni sem samið er um. |
| 4. Einfaldar reglur stofnunar um einkavæðingu og verkefnastjórnun við hana. |
| 5. Gott framboð á einkaaðilum með mikla tækniþekkingu og í nálægð við ríkisstofnun. |

Hvernig verður opinber þjónusta?

| |
|--|
| Hún verður veitt af einum stórum opinberum vef. |
| Hún verður veitt af stórum einkareknum vefum. |
| Hún verður veitt af litlum sérvefum. |
| Netið mun sjá um upplýsingadreifingu frá því opinbera (ekki aðrir fjölmiðlar). |

Stig í uppbyggingu rafrænnar þjónustu þess opinbera:

| |
|---|
| 1 stig. Veita statískar óbreytanlegar upplýsingar. |
| 2. stig. Að veita lifandi upplýsingar (tengdar gagnagrunni) og afgreiðsluþjónustu. |
| 3. stig. Lóðrétt samhæfing. Upplýsingakerfi taka til heils málaflokks á öllum stjórnsýslustigum. |
| 4. stig. Lárétt (og lóðrétt) samhæfing. Upplýsingakerfi taka til allra málaflokka og ólíkrar þjónustu þvert á stofnanir og stjórnsýslustig. |

III. hluti: Lýðræði og upplýsingatækni

3.1 Inngangur

Lýðræði og upplýsingatækni hvíla á forsendum sem hafa verið reifaðar í I. og II. hluta ritgerðarinnar. Snertifletir þeirra verða sífellt fleiri. Hér verður rætt um lýðræði og upplýsingatækni út frá tveimur atriðum:

1. Notkun upplýsingatækni í þágu lýðræðis.
2. Nýrri stjórnsýslu og breytingum á lýðræði.

Ljóst er að lýðræði og upplýsingatækni hafa áhrif hvort á annað. Lýðræðið tekur stöðugt nýja tækni í þjónustu sína og við það breytist framkvæmd þess, að minnsta kosti að formi til. Þetta hefur gerst á öllum tímum. Lýðræðið hefur einnig áhrif á upplýsingatækni. Upphafsmenn Netsins: sérfræðingar í rannsóknarstofnunum og háskólum voru áhugasamir um jöfnuð. Það er því ekki tilviljun að Netið byggir á jöfnuði þátttakenda, umferð er jafnrétthá, gögn eru jafnrétthá og grundvöllur tækninnar er fyrstur kemur, fyrstur fær („first in – first out“).

Það virðist mörgum sem þróun upplýsingatækninnar sé að breyta lýðræðinu og framkvæmd þess og svo kann að vera. Margt getur gengið hraðar fyrir sig en áður, einkum stjórnsýsla af öllu tagi, samskiptin milli kjósenda og frambjóðenda eru beinni en verið hefur og þeir geta haft samband oftár. Að þessu leyti er Netið andstaða sjónvarpsins sem gerði frambjóðendur fjarlægari kjósendum og ímyndasmíð þeirra að aðalatriði.

Því er gjarnan haldið fram að framfarir í upplýsingatækni og aukin afköst fyrir tilstuðlan hennar muni leiða til beins lýðræðis⁶⁷ fyrr eða síðar. Að Netverjar muni kynna sér mál á vegum hins opinbera, ræða þau sín í milli og að lokum kjósa um þau á Neti. Þessu er hafnað hér fyrst og fremst vegna þess að forsendur fulltrúalýðræðisins eru enn í fullu gildi. Í öðru lagi vegna þess að sérhæfing í nútímasamfélögum er orðin svo mikil að beint lýðræði ræður ekki við að leysa mál. Afkastaaukning sem verður fyrir tilstuðlan upplýsingatækni í meðferð mála nýtist því til að mæta meiri málafjölda og flóknari og sérhæfðari málum í nútímasamfélögum. Þá má nefna að skýr skil þurfa að vera á milli hlutverks fulltrúa og almennings sem þýðir að ef beint lýðræði á að vera í bland við fulltrúalýðræði þarf að skilgreina vel hvaða mál eiga heima hvar. Ekkert bendir til að slíkt fyrirkomulag sé heppilegt.

Aðrar kenningar leggja áherslu á að Netið verði notað til að veita fulltrúunum aðhald. Það verði notað til láréttra⁶⁸ samskipta milli kjósenda og fulltrúa og að kjósendur muni þannig hafa meiri áhrif á dagskrá mála, ákvarðanir og umræður en nokkru sinni fyrr. Hér er þessi tilgáta studd. Því er haldið fram að upplýsingatækni hafi áhrif með tvennum hætti, beint sem nýr miðill til samskipta og upplýsingadreifingar og í gegnum stjórnsýslu stofnana, ríkja og samtaka. Öflug stjórnsýsla hefur samkvæmt því óbein áhrif á lýðræði. Hún gerir það með því að miðla upplýsingum og með gagnsæi stjórnsýslunnar.

⁶⁷ Stromer-Galley (2000), bls. 113.

⁶⁸ Lárétt samskipti eru þau samskipti kölluð þar sem þátttakendur þeirra standa jafnfætis. Möguleikarnir til að svara og að senda eru jafnir.

Að öllu samanlögðu er ljóst að upplýsingatækni hefur áhrif á meginþætti lýðræðis eða leikreglur þess⁶⁹. Þær eru aukinn jöfnuður, virkni, að koma málum á dagskrá, upplýstur skilningur og þátttaka. Upplýsingatæknin er því líkleg til þess að breyta og styrkja framkvæmd lýðræðisins á Íslandi í náinni framtíð.

⁶⁹ Kamarck og fl. (2002), bls. 30.

3.2 Notkun upplýsingatækni í þágu lýðræðis

Netið hefur bein áhrif á framkvæmd lýðræðisins⁷⁰. Það styrkir leikreglur þess og eykur þannig réttmæti þess. Það gerist með aukinni virkni þátttanenda lýðræðisins, auknum upplýsingum og breyttum samskiptum.

Með tilkomu Netsins er auðveldara fyrir almenning að koma skoðunum sínum á framfæri⁷¹ og að kynnast sjónarmiðum annarra. Þetta gerist með ýmsu móti á Netinu og hefur mikil þróun átt sér stað í þjónustu þess. Í aðalatriðum eru nú notaðar eftirtaldar fimm leiðir Netsins: Netmiðlar, sjálfstæð vefútgáfa, ráðstefnukerfi Netsins, opnar og lokaðar spjallrásir og tölvupóstur.

Það eru margir sem álíta að Netið muni styrkja lýðræðislega þátttöku og virkni umfram aðrar leikreglur lýðræðisins⁷². Hér er átt við ný form af virkni almennings í stjórnámálum. Það er allt öðruvísi að vinna saman á Neti í stjórnmalabaráttu en að vinna fyrir stjórnmalaflokk með gamla laginu, vinna í grasrótarsamtökum eða stunda hagsmunagæslu. Fyrir tilstilli Netsins er þátttaka í pólitísku starfi möguleg frá heimili eða

⁷⁰ Kamarck og fl. (2002), bls. 30.

⁷¹ Conhaim (2000), bls. 5.

⁷² Kamarck og fl. (1999), bls. 72.

vinnustað, hún felur ekki í sér fjárhagslegar byrðar en eykur möguleikana á umræðum og dreifingu upplýsinga. Myndum sýndarsamfélaga á Netinu og hópamyndanir eru auðveldar. Fleiri form af lóðréttum⁷³ og láréttum samskiptum eru í notkun á Netinu en á nokkurri annarri fjölmiðlagerð.

Þá er ekki síður reiknað með að Netið styrki möguleika einstaklinga á að afla sér upplýsinga og styðji þannig við upplýstan skilning á málefnum. Upplýsingar eru auk samskipta og verslunar helsta einkenni Netsins. Fyrir fáeinum áratugum voru upplýsingar stjórnvalda margra Austur–Evrópulanda pólitískt litaðar og þóttu ótraustar. Það gat verið erfitt að leita vandaðra heimilda. En nú eru opinber gögn oft talin þau vönduðustu sem hægt er að fá. Hér er bæði átt við gögn alþjóðlegra stofnana og ríkisstjórna og ríkisstofnana einstakra þjóðlanda. Mikið framboð er einnig af upplýsingum frá frjálsum félagasamtökum, hagsmunasamtökum og einstaklingum.

Margir spyrja hvert öryggi slíkra upplýsinga sé og hvort þeim sé treystandi. Á yfirborðinu virðist mikið um léttvæg gögn og óvandað efni. Þess vegna hafa bókasöfn víða gefið út viðmiðunarreglur um það hvernig meta má gæði upplýsinga á vef og er sjálfsagt fyrir almenning að fara eftir þeim. Fyrir þá sem nota Netið á hverjum degi er ómerkilegt efni ekki vandamál, þeir sjá það aldrei. Sérhver netnotandi skapar sér umhverfi sem hann þekkir og treystir. Staðreyndin er auðvitað sú að aldrei hefur jafn mikið af jafn vönduðu efni verið í boði og nú á Netinu.

Það má spyrja sig hver verður hlutur hinna ýmsu aðila samfélagsins á tímum Netsins. Þá er átt við sjónarmið meirihluta og

⁷³ Lóðrétt samskipti eru þau samskipti kölluð þar sem samskipti þátttakenda eru ekki á jafnréttisgrundvelli. Einn talar yfir öðrum. Möguleikarnir á að svara og senda eru ekki jafnir. Dæmi um lóðrétt samskipti eru sjónvarpsútsendingar.

minnihluta, fulltrúa og kjósenda, kjördæma eða almannahagsmuni. Mun aukið réttmæti sem fæst með betri framkvæmd lýðræðisreglna verða hlutskipti hvers og eins? Við upphaf þessarar þróunar verður að ætla það.

Jafnréttisreglur Netsins eru helstar þessar. Umræður eiga að vera öllum opnar (ekki útiloka notendur).

1. Vefleit á að byggja á sjálfvali notenda (ekki að notendum sé beint á ákveðnar slóðir óumbeðið).
2. Leita skal staðfestingar á gagnvirkni (ekki óumbeðin samskipti).
3. Póstur á að vera kurteislegur (ekki ögrandi).
4. Eigandi vefs á ekki að skrá kerfisbundið hver sækir gögn frá Neti⁷⁴.

Þótt reglurnar séu brotnar af fáeinum notendum sem setja of mikinn svip á samskipti á Netinu þá eru þær almennt virtar og meðal annars af öllum opinberum og hálfopinberum aðilum.

3.2.1 Gagnvirkni Netsins

Gagnvirkni er það kallað þegar samskipti aðila á Neti eru þannig að notandinn velur og hafnar þjónustu eða samskiptum frá þjónustuveitu eða öðrum aðila á Netinu. Gagnvirkni er helsta einkenni netsins⁷⁵. Hún hefur þó enn sem komið er lítið verið notuð í stjórnmalabaráttu. Gagnvirkni getur verið á vefsíðum, á spjallrásum og tölvupósti. Gagnvirkni felur í sér lárétt samskipti og oftast á jafnréttisgrundvelli. Gagnvirkni felur í sér afturhvarf til samskipta eins og þau voru fyrir daga

⁷⁴ Kamarck og fl. (2002), bls. 39.

⁷⁵ Kamarck og fl. (2002), bls. 97.

sjónvarps og útvarps. Fólk talar saman. Þessi eiginleiki Netsins kann að breyta miklu um stjórnmalabaráttu og gera form hennar annað en nú er ef kjósendur kunna að meta og nota lárétt samskipti.

Sem dæmi um lárétt samskipti má nefna þegar fólk talast við, í síma eða með tölvupósti. En lóðrétt þegar viðtakandinn hefur ekki aðstöðu til að svara. Nefna má útvarp og sjónvarp sem helstu miðla lóðréttra samskipta. Fyrir daga sjónvarps voru stjórnmalatengsl beinni og láréttari en nú er. Stjórnmalamenn héldu fundi hvar sem þeir gátu til að tala við kjósendur og heyra þeirra sjónarmið. Stjórnmalmenn töluðu á forsendum kjósenda. Í þessum beinu samskiptum var ímyndasmíð með allt öðrum hætti en nú er. Afturhvarf gæti orðið til þessara tíma með Netinu og sjónvarp með sinni miklu fjarlægð frá kjósendum misst aðdráttarafl sem baráttutæki í stjórnmalum.

Netið færir lýðræðinu öflugt verkfæri til stjórnmalalegrar greiningar og samskipta⁷⁶. Í BNA er löglegt að selja netföng allra sem hafa farið inn á ákveðinn vef eða til dæmis lesið ákveðna grein á Netinu. Hér er átt við greiningu á áhugamálum, aldri, kyni, búsetu og öðrum einkennum kjósenda. Frambjóðendur geta valið mjög nákvæmlega skilgreindan hóp af þjóðinni til að eiga samskipti við. Þannig er hægt að sinna áhugamálum hvers hóps vel og miklu betur en hefur nokkru sinni verið mögulegt í sjónvarpi eða útvarpi. Einnig skapast betri grundvöllur fyrir að leita eftir þátttöku manna ef það er tengt áhugamálum þeirra. Sama má segja um fjárhagslegan stuðning. Ef vitað er hvar kjósendur búa má kveðja þá til fundarhalds. Almennt gildir sú regla að kjósandi sem hefur stutt stjórnmalaflokk eða frambjóðanda með tíma sínum eða fjárframlagi mun kjósa þann frambjóðanda. Hér á landi hlýtur það að verða verkefni

⁷⁶ Kamarck og fl. (2002), bls. 31.

stjórn mála flokkanna að safna netföngum þeirra sem vilja vera í beinum samskiptum við þá fyrir kosningar eða á öðrum tíma, því hér er ekki hægt að kaupa netfangalista.

Samskiptin verða þannig öll önnur en áður hefur verið. Nákvæmari, meira viðeigandi og innihaldsríkari.

3.2.2 Netið er nýr fjölmiðill

Netið er fjölmiðill. Hann dregur úr mikilvægi hinnar miklu umfjöllunar um stjórn mála í sjónvarpi og þess peningamagns sem þarf til stjórn mála baráttu. Hann tengir auðveldlega saman áhugann í grasrótinni og borgaralegra virkni⁷⁷ sem mjög öflug samskiptaleið. Netið er miðill þekkingarþjóðfélagsins. Sjónvarpið er ágengara og máttur auglýsinga þess mikill en það er frumstætt og það mætir ekki kröfum um gagnvirkan fjölmiðil þótt hægt sé að skipta um rás.

Það er ekki mikið vitað um hvernig Netið er og verður notað sem fjölmiðill. Könnun Pew Center í BNA frá árinu 2000 gefur þó mynd af því hvernig hlutfallslega margir aðspurðra sögðust nýta Netið⁷⁸. Niðurstöður voru sem hér segir:

1. Notkun tölvupósts, 49 prósent.
2. Lestur fréttu, 22 prósent. Þrefalt fleiri öfluðu reglulega fréttu á Netinu á árinu 2000 en árið 1995.
3. Lestur um áhugamál eða fagmál, 19 prósent.
4. Lestur fréttu um stjórn mála og málefna baráttu, 17 prósent.
5. Öflun fjármálaupplýsinga, 13 prósent.

⁷⁷ Conhaim (2000), bls. 8.

⁷⁸ Kamarck og fl. (2002), bls. 63.

6. Netverslun, 5 prósent.

Það vekur athygli að stjórnámál höfðu þrefalt meira aðdráttarafl en netverslun árið 2000. Það er einnig ljóst að stjórnamálaáhuginn er mikill eða hjá um sjötta hluta þeirra sem notuðu Netið í BNA þegar könunin var gerð.

Enn hefur Netið ekki haft áhrif á frama stjórnámálamanns með sama hætti og sjónvarp gerði í kosningabaráttu John F. Kennedy árið 1960⁷⁹, hvorki í BNA eða á Íslandi.

3.2.3 Upplýsingar á Neti

Fullyrða má að Netið leggi þátttakendum lýðræðis til meira af ólíkum upplýsingum en aðrir miðlar hafa nokkru sinni gert⁸⁰. Ekki síst varðandi fjölbreytni. Þessar upplýsingar eru af ýmsum uppruna og verður rætt um upplýsingar frá opinberum aðilum í kafla 3.3.

Netið verður í síauknum mæli tæki borgaranna til að fylgjast með starfi stjórnámálamanna⁸¹ og opinberra starfsmanna. Fréttir dagblaða og sjónvarps eru í vaxandi mæli á Netinu. Þótt stjórnámálamenn eigi í erfiðleikum með að ná til kjósenda sinna með Netinu þá er það ekki gagnkvæmt. Kjósendur geta fylgst með störfum kjörinna fulltrúa. Þannig verður ábyrgð fulltrúanna sýnilegri. Flest sem þeir flytja opinberlega fer á Netið. Greinar þeirra og skrif fara á Netið. Og störf þeirra í stjórnmalastofnunum eins og þingi og sveitastjórnnum eru nokkuð sýnileg.

⁷⁹ Kamarck og fl. (2002), bls. 100.

⁸⁰ Kamarck og fl. (2002), bls. 62.

⁸¹ Kamarck og fl. (2002), bls. 92.

Kjörnir fulltrúar bera ábyrgð gagnvart sjálfum sér og þjóðinni⁸² en ekki öðrum. Sú ábyrgð gæti verið að styrkjast. Búast má við því að aðhald kjósenda gagnvart fulltrúum sínum geti aukist með aukinni upplýsingatækni.

Upplýsingar á Netinu fara ekki í gegnum ritstjórn hefðbundinna fjölmiðla⁸³. Ekki er alveg ljóst hvaða áhrif þetta mun hafa á stjórnmál. Þó má reikna með að fjölbreytnin aukist og ákveðið afturhvarf verði til tíma svipaðra og var áður en útvarp og sjónvarp komu. En aðgengileiki þessa fjölmiðils er slíkur, hvort sem miðað er við kostnað eða annað, að hann á sér ekki hliðstæðu.

3.2.4 Samfélög fólks á Netinu

Það er oft rætt um samfélög fólks á Netinu. Ljóst að sækjast sér um líkir. Samræðuhópar fólks með sameiginleg áhugamál og lífsviðhorf valda næstmestri notkun á Netinu í BNA, næst á eftir tölvupósti. Hér er átt við bæði ráðstefnukerfi og spjallrásir. Þessir hópar eru mjög fjölbreyttir. Þeir geta verið um íþróttir eða rokktónlist og snúast þá um mjög afmörkuð mál. En þeir geta einnig verið um sjaldgæfa sjúkdóma og er fólk þá að bera saman einkenni og ýmis úrræði. Þessir hópar eru síðast en ekki síst áhugahópar menntafólks. Þannig getur Netið verið farvegur fyrir nýja samvinnu vísindamanna og veitt þeim persónulegan og faglegan stuðning. Forritari leitar eftir lausn meðal starfssystkina og bókasafnsfræðingur leitar að heimildum meðal starfssystkina í heimi þar sem fjarlægðir virðast horfnar.

⁸² Halldór Blöndal (2000), 15. mgr.

⁸³ Kamarck og fl. (2002), bls. 90.

Þessi samfélög eru mjög mikilvæg í nútíma þjóðfélögum. Sennilegt er að engin þjónusta Netsins stuðli eins mikið að draga úr fjarlægðum og þau. Fagmenn og áhugafólk leitar eftir samráði meðal einstaklinga með sömu áhugamál eða í sama fagi á öllum Vesturlöndum. Öryggi upplýsinga, hraði og nákvæmni á sér enga fyrri samlíkingu. Með þessu móti hefur skilvirkni og hagkvæmni aukist og þátttaka í netsamfélögum er oft forsenda fyrir miðlun þekkingar.

Fjölbreytni netsamfélaganna er mikil. Oft virðast minni háttar málefni svo sem stjórnudýrkun eða efni af léttara taginu áberandi hjá spjallhópum. En ekki er allt sem sýnist. Notkun þessa hugbúnaðar er fyrst og fremst í þágu atvinnulífs, hins opinbera og í þágu góðra samfélagsmálefna.

Það má spyrja sig hvort hópar á netinu með sameiginleg áhugamál séu eiginleg samfélög þótt þau séu alltaf kölluð því nafni⁸⁴. Hvað er samfélag og er það til á netinu? Um þessa skilgreiningu er deilt. J. Snyder segir í grein sinni „Get Real“ (1996) að ekki sé hægt að tala um samfélag manna þegar það er myndað á jafn ótraustum grundvelli og sameiginlegu áhugamáli⁸⁵. Því séu „samfélögin“ á Netinu miklu fremur umræðu- og áhugamannahópar.

3.2.5 Stjórnmalapátttaka, stjórnmalavirkni og Netið

Stjórnmal eru meðal þeirra áhugamála sem hvað mesta umræðu hafa fengið hjá netsamfélögum, einkum í BNA. Töluverð umræða er um

⁸⁴ Kamarck og fl. (2002), bls. 43.

⁸⁵ Kamarck og fl. (2002), bls. 44.

stjórnmal á Netinu á vegum ungliðahreyfinga íslenskra stjórnmalaflokka, bæði sem vefútgáfa og á spjallrásum.

Það hefur mikið verið ritað um hverjir eru raunverulega virkir í stjórnmalum á Netinu⁸⁶. Því er stundum haldið fram að Netið nái til nýrra hópa, einkum ungs fólks. Samkvæmt bandarískri könnun sem gerð var á árinu 1998 var stjórnmalavirkni á Netinu mest meðal þeirra sem einnig fylgdust með stjórnmalum í öðrum fjölmiðlum svo sem blöðum og sjónvarpi, tóku þátt í kosningum og höfðu góða þekkingu á stjórnmalum. Þannig gæti verið að Netið vekir ekki nýjan áhuga á stjórnmalum en laði til sín þá sem eru virkir í stjórnmalum fyrir. Þetta er ekki fullreynt. Það er ekki óhugsandi að Netið nái til nýrra áhugamanna um lýðræði og stjórnmal⁸⁷.

Netið er talið hvetja til nýs forms stjórnmalapátttöku⁸⁸. Þá er átt við lárétt samskipti. Tilkynningatöflur (bulletin-boards) á Netinu hafa verið notaðar til að skiptast á skoðunum í BNA. Þær stytta bilið milli kjósenda og kjörinna fulltrúa mjög verulega. Fleiri form gætu verið framundan.

Stjórnmalabarátta tekur á sig nýjan svip. Stjórnmalamenn eru smám saman að taka Netið í sína þjónustu⁸⁹. Á árinu 2000 voru 91 prósent þingmanna í öldungadeild bandaríska þingsins með eigin vefi og 95 prósent allra ríkisstjóra.

Ekki liggja fyrir nein gögn um netnotkun íslenskra stjórnmalamanna. Þó er það vitað að allir alþingismenn voru virkir tölvupóstnotendur fyrir Alþingiskosningarnar 1999, en tölvupóstnotkun

⁸⁶ Kamarck og fl. (2002), bls. 74-75.

⁸⁷ Conhaim (2000), bls. 8.

⁸⁸ Kamarck og fl. (2002), bls. 59-60.

⁸⁹ Kamarck og fl. (2002), bls. 86.

þeirra hófst á árinu 1995. Einstaka þingmaður hefur haldið úti eigin vef árum saman og það jafnvel með lifandi umræðu. En vefum stjórnmalamanna hefur verið að smá fjölga. Vorið 2002 eru 18 þingmenn með eigin vefi eða rúmlega 28 prósent þeirra.

Kosningabaráttan verður aldrei eins og hún var áður⁹⁰. Netið getur auðveldað markaðsetningu nýrra frambjóðenda, auðveldað öflun þekkingar um kjósendur og hjálpað til við að fá kjósendur að kjörborðinu. Stjórnmalamenn eiga eftir að læra markaðssetningu á Netinu til dæmis af iðnaðinum sem markaðssetur bíla á netinu. Þeir eiga eftir að læra að vekja áhuga kjósenda á Netinu.

Hvernig þróast leiðtogahlutverk fulltrúanna við mikil bein samskipti⁹¹? Að vera leiðtogi í Netsamskiptum er allt annað en að vera leiðtogi í sjónvarpi. Sennilega í áttina til þess sem var fyrir daga sjónvarps og útvarps þegar leiðtogar þurftu að nálgast kjósendur í beinum samskiptum á forsendum þeirra allt í kringum landið. En líklegt má telja að bein lóðrétt samskipti leggist ekki af, enda geta þau átt vel við á Netinu með öðrum samskiptaformum.

Netið mun gegna aðalhlutverki í kosningabaráttu framtíðarinnar og ekki síst Vefurinn. Því er nú spáð að Netið nái þessari stöðu í bandarískum stjórnmálum árið 2004 þegar það mun ná til yfir 75% allra íbúa landsins. Samkvæmt þeirri viðmiðun er tímabært að reikna nú þegar með Netinu sem aðalkosningatæki stjórnmálaflokka á Íslandi. Og svo gæti orðið fyrir Alþingiskosningarnar 2003.

⁹⁰ Kamarck og fl. (2002), bls. 106.

⁹¹ Conhaim (2000), bls. 8.

Stjórnámamenn hafa beitt ýmsum brögðum til að ná athygli kjósenda á Vefnum⁹². John McCain sem bauð sig fram í forsetakosningunum í BNA 2000 merkti vefskjöl sín í lýsigögnum með nöfnum annarra frambjóðenda og þar á meðal Bush og Dole. Það þýðir að leitarorðin Bush og Dole vísa á vef McCain. Í þessu efni virðist nokkuð langt seilst eftir athygli.

Framganga stjórnámamanna getur ekki orðið sú sama í tölvum kjósenda þeirra og og hún hefur verið í sjónvörpum þeirra og útvörpum⁹³. Þeir geta ekki sent óumbeðinn tölvupóst. Í ákveðnum tilvikum hafa stjórnámamenn vestanhafs orðið að biðjast afsökunar á tölvupósti sem þeir hafa sent. Samskiptin verða að mestu leyti á jafnréttisgrundvelli og ímyndasmíð frambjóðendanna mun lúta nýjum lögmálum á Netinu.

Misjöfn reynsla er af tölvupóstnotkun í samskiptum fulltrúa og borgara. Í fulltrúadeild Bandaríkjaþings ríkir það sjónarmið að tölvupóstur sé lítils virði. Kannski vegna þess að hann er ókeypis fyrir sendandann. Þingmenn hafa oft nokkuð góða vitneskju um viðhorf almennings og jafnvel skýra heildarmynd af afstöðu fólks og leiða því einstaka tölvupóst eða tölvupóstherferðir hjá sér.

Það er eðli Netsins að hver notandi velur sér efni við hæfi. Það getur haft í för með sér að stjórnmalabarátta getur farið alveg framhjá sumum notendum þess⁹⁴ þótt Netið verði mikilvægasti fjölmiðillinn. Þetta er eðli Netsins. Engir tveir notendur lesa það sama. Það skapar töluverða óvissu fyrir stjórnmalaskýrendur og stjórnmalamenn.

⁹² Kamarck og fl. (2002), bls. 91.

⁹³ Kamarck og fl. (2002), bls. 91.

⁹⁴ Kamarck og fl. (2002), bls. 77.

3.2.6 Að hvetja til kosningaþátttöku

Netið hefur reynst vel fallið til að hvetja kjósendur til sjálfbóðaliðastarfa og annarrar virkni⁹⁵. Það má spyrja sig hvort það sama gildi um að hvetja fólk til að kjósa. Virkni almennings í kosningum er mikilvæg, ekki síst til að stjórnmalaflokkarnir geti sinnt mikilvægu hlutverki sínu í kringum kosningar. Þátttaka almennings í sjálfbóðaliðastarfi þýðir að flestir sjálfbóðaliðanna styðja viðkomandi stjórnmalaafl.

Fimmtungur vefsetra sem voru á vegum stjórnmalaafla í BNA á árinu 2000 gáfu leiðbeiningar um hvernig ætti að kjósa. Það verður að teljast fremur lágt hlutfall. Að hvetja kjósendur til að mæta á kjörstað og kjósa er eitt mikilvægasta hlutverk stjórnmalaflokka. Hvatning til kosningaþátttöku á Íslandi hefur meðal annars verið í formi þess að stjórnmalaflokkar merki við í kjördeildum hverjir kjósa og hringi síðan í og hvetji þá sem koma seint. Þetta virðist eðlilegt. Stjórnmalaflokkar eiga gjarnan að kenna fólki að kjósa. Þeir eiga ekki síst að styðja þá sem eiga erfitt með að mæta til kosninga eins og gamla, sjúka og lasburða. Akstursþjónusta stjórnmalaflokkanna er hvetjandi fyrir virkni.

Skráning kosningaþátttöku af hálfu stjórnmalaflokkanna hefur verið deiluefni á Íslandi. Þessa skráningu ætti að flytja til kjörstjórna til að skapa um hana sátt. Kjörstjórnir á Íslandi þurfa að koma sér upp miðlægum rafrænum gagnagrunni á Neti um þá sem eru á kjörskrá og opna hann og upplýsingar um hverjir hafa kosið á kjördag fyrir framboðum. Þannig sitja öll framboð við sama borð og geta hvatt þá sem mæta seint eða ekki á kjörstað til að kjósa.

⁹⁵ Kamarck og fl. (2002), bls. 96.

3.2.7 Öflun fjár í kosningabaráttu

Komið hefur í ljós að Netið er mjög áhrifaríkt tæki í öflun fjár til stjórnmalabaráttu. Menn styrkja með hærri upphæðum og hraðar en áður hefur gerst. Þannig hefur hraði og hagkvæmni Netsins komið stjórnmalastarfsemi til góða. Áðurnefndur forsetaframbjóðandi John McCain aflaði árið 2000 um fjórðungs sinna kosningasjóða með netsöfnunum. Meðalframlag var 113 USD en meðalframlag með venjulegum póstsendingum var 30 USD. Þeir sem styrktu hann voru að jafnaði 35 ára gamlir og voru að styrkja stjórnmalabaráttu í fyrsta eða annað sinn⁹⁶.

Þetta er mjög athyglisvert því fjáröflun er mikilvægur hluti þess að vinna stjórnmalaskoðunum fylgi. Almennir borgarar sem styðja stjórnmalaframboð með fjárframlagi eða með öðrum beinum hætti kjósa það nær undantekningalaust.

3.2.8 Rafrænar kosningar

Kosningar fara í auknum mæli fram á Netinu. Sérstaklega á þetta við kosningar í félögum og samtökum. Nokkur ríki BNA hafa gert tilraunir með netkosningar. Þetta eru Arizona, Kalifornía, Flórída, Minnesóta og Washington. Í Svíþjóð og Brasilú hafa tilraunir með rafrænar kosningar einnig verið framkvæmdar⁹⁷. Einnig á Íslandi. Síðast voru gerðar tilraunir með rafrænar kosningar í forsetakosningunum í

⁹⁶ Kamarck og fl. (2002), bls. 94.

⁹⁷ Kamarck og fl. (2002), bls. 143.

Frakklandi. Víða um heim er verið að breyta löggjöf þannig að hún heimili rafrænar kosningar.

Nú þegar er mikið framboð af hugbúnaði til kosninga meðal annars á Neti. Má nefna búnað frá Poll, Election, Vote, VoteHere og Votation. Í pósthóttum frá MicroSoft (MS Outlook og MS Express) er einfaldur kosningamöguleiki. Litlu þarf við hann að bæta til að hann verði fullkominn kosningabúnaður. Eðlilegt er að löggildingar sé aflað fyrir búnað sem talinn er geta starfað samkvæmt ákveðnum kosningalögum.

Kostir rafrænna kosninga eru hagkvæmni og hraði. Kosningahugbúnaður á eftir að verða afar ódýr ef ekki gjaldfrjáls með öllu, enda í eðli sínu einfaldur. Tala má um að samræmis við vinnuferli á öðrum sviðum opinberrar stjórnsýslu sé gætt ef kosið er rafrænt.

3.2.9 Borgaraþing (Electronic Town Hall Meetings)

Töluvert hefur verið rætt um að Netid opni möguleika á borgaraþingi og er þá yfirleitt vísað til reynslu af borgaraþingum á Nýja Englandi fyrir um 200 árum⁹⁸. Oftast er átt við möguleika ráðstefnukerfis Netsins.

Sú hugmynd að margir geti komið saman á Netinu verður sífellt raunhæfari. Þótt netsímataekni hafi ekki náð almennum vinsældum kann annað gilda um hina nýju þrívíddarheima. Þeir hafa að vísu þá annmarka að notendur verða að birtast sem „avatarar“⁹⁹ í þrívíddarheimi, en á móti kemur að notandinn þarf ekki myndavél á tölvuna sína. Kostir

⁹⁸ Olsson (1999), bls. 9.

⁹⁹ Avatarar eru fyrirfram hannaðar verur sem líkjast mönnum og stundum geimverum og eru ímynd Netverja í sýndarheimi.

Þrívíddarheima eru bráðskemmtilegir. Þeir bjóða uppá að setja upp fámenna eða fjölmenna fundi með hagkvæmum búnaði sem fylgir hverri tölvu og heimana má mynda út frá hvaða arkitektateikningu sem er.

Sérstaklega verður að telja ákjósanlegt að þingmenn úr stórum kjördæmum taki þrívíddarheima í notkun. Þingmenn ættu að geta verið með fasta viðtalstíma í heimunum og haldið þar málefnafundum eftir þörfum. Ekki þarf að huga að húsrýminu og þannig gætu margir þingmenn haldið almenna stjórn mála fundi á Netinu á sama tíma í sama sýndarfundarsalnum.

3.2.10 Þátttaka allra

Ójafn aðgangur almennings að Netinu er áhyggjuefni. Vegna lýðræðilegs eðlis Netsins er eðlilegt að öllum borgurum sé tryggður aðgangur að því¹⁰⁰. Það hlýtur að vera verkefni stjórnvalda að leysa þessi mál, ef með þarf, með viðeigandi inngripi. Það getur átt við hvaða stjórnsýslustig sem er.

Þátttaka minnihlutahópa þarf að aukast áður en Netið verður fullgildur fjölmiðill¹⁰¹. Hér er ekki síst átt við þá hópa sem hafa minnstan aðgang að Netinu samkvæmt könnunum. Það eru þeir hópar sem hafa minnsta menntun, búa á landsbyggðinni, hafa litlar tekjur eða eru eldri en 55 ára¹⁰². Hver er þekking þeirra sem ekki eru tengdir Netinu, traust á stjórn málum og áhugamál? Netið hefur fyrst og fremst verið í höndum þeirra sem eru yngri og vel menntaðir. Það gæti þurft að styðja

¹⁰⁰ Ólafur Ragnar Grímsson (2002), 18. mgr.

¹⁰¹ Kamarck og fl. (2002), bls. 62.

¹⁰² Könnun á Internetnotkun... (2002), bls. 5.

minnihlutahópa og einnig þá sem nýfluttir eru til landsins með kennslu og aðstoð við útvegum eigin búnaðar og greiðum gjaldfrjálsum aðgangi að búnaði til dæmis hjá opinberum stofnunum svo sem bókasöfnum..

3.2.11 Neikvæð atriði í þróuninni

Starfsemi stjórnmalaflokka hefur verið að dragast saman. Það má spyrja sig hvort Netið sé einn af skýringarþáttum þess, eða einfaldlega aukin fjölbreytni Vestrænna samfélaga. Virkni borgaranna á Neti dregur ekki úr mikilvægi stjórnmalaflokka¹⁰³. Hlutverk stjórnmalaflokkanna hefur alls ekki minnkað eða minnkað og eftir því sem sérhæfing eykst þarf stefnumótun á sífellt fleiri sviðum samfélagsmála. Þannig verður hluti af stjórnálaumræðunni sérhæfður. Borgarar, vísindamenn eða aðrir hópar geta því verið virkir í stjórnmalastarfi á sínu sérsviði. Það væri heppilegt fyrir lýðræðið ef stjórnmalaflokkarnir næðu að sameina krafta sem flestra virkra borgara í stjórnmalum til að takast á við hin raunverulegu verkefni stjórnmalaflokka sem eru stefnumótun, leiðsögn og skipulagning.

Hugsanlegt er að aukin virkni borgaranna beri með sér hættur beins lýðræðis¹⁰⁴. Hér er átt við harðstjórn gagnvart minnihlutahópum. Einnig þarf að huga að því að hlutverk og ábyrgð fulltrúa og þjóðar séu skýr. Beint lýðræði er ekki afleiðing aukinnar virkni borgaranna. Ef ábyrgð fulltrúanna annars vegar og þjóðar hins vegar eru vel skilgreind ætti ekki að myndast togstreita milli þings og þjóðar sem gæfi hagsmunasamtökum lykilaðstöðu.

¹⁰³ Conhaim (2000), bls. 8.

¹⁰⁴ Conhaim (2000), bls. 8.

Innan samfélagsins hefur borið á því að faghópar sýni sterkari fagvitund en samstöðu á vinnustað. Þetta á sérstaklega við um hópa sérfræðinga. Vegna alþjóðlegs eðlis Netsins og þar sem upplýsingar og málefni eru í auknum mæli hafin yfir takmarkanir þjóðríkisins er ekki ósennilegt að upplýsingatæknin geti borið með sér alþjóðlega samstöðu ákveðinna hópa fremur en samstöðu innan samfélagsins¹⁰⁵. Þetta gæti ekki hvað síst átt við sérfræðileg málefni.

¹⁰⁵ Conhaim (2000), bls. 8.

3.3 Ný stjórnsýsla og breytingar á lýðræði

Það sem hér er kallað ný stjórnsýsla eða stjórnsýsla með aðstoð upplýsingatækni er sú stjórnsýsla sem er að verða til fyrir tilstuðlan upplýsingatækni og lýst er í II. hluta þessarar ritgerðar. Hin nýja stjórnsýsla stuðlar að mikilvægum breytingum á lýðræði og hefur bein áhrif á upplýstan skilning og virka þátttöku fólks í lýðræði. Hún eykur jöfnuð borgaranna og styður eftirlitshlutverk þeirra með störfum fulltrúa sinna og með störfum opinberra embættismanna. Ný stjórnsýsla felur þannig í sér stuðning við lýðræðið og lýðræðislega þróun. Það virðist ekki sjálfgefið að almenn hagkvæmniþróun í stjórnsýslunni með upplýsingatækni beri með sér lýðræðisleg áhrif. En ef til vill hefur hið lýðræðislega eðli breytinganna stutt framkvæmd þeirra betur en hagkvæmniforsendurnar sjálfar.

Ný stjórnsýsla felur í sér tvær meginbreytingar sem eru aukið aðgengi að upplýsingum og aukið gagnsæi stofnana vegna upplýsingagjafar á Neti. Hér er einnig átt við hálfopinberar stofnanir, hagsmunasamtök, stéttarfélög, alþjóðleg samtök, opinber eða ekki, sem taka þátt í breytingum sem nýjungar upplýsingatækni bera með sér. Langflest halda þessi samtök úti vef þar sem sjónarmið þeirra koma fram. Þau gefa út upplýsingar á Vef jafnt sem í prentuðu máli þannig að þær eru öllum aðgengilegar. Á þessum vefum er hægt að fá áskrift að

tölvupóstlistum um ákveðin málefni og komast þannig í málefnaþundna áskrift að upplýsingum.

3.3.1 Upplýsingagjöf opinberra aðila

Opinberar upplýsingar hafa áhrif á allt og alla. Þær ná til nánast allra málaflokka hvort sem þeir eru almennir, persónulegir eða staðbundnir, svo sem til ágreinings við hávaðasama nágranna eða til hæðar trjáa í nánasta umhverfi og einnig til málefna samfélagsins. Þær aðstoða þá sem minna mega sín, styðja við og upplýsa um alþjóðleg málefni eins og mengun andrúmsloftsins og heilsufar jarðarbúa¹⁰⁶. Hingað til hefur verið miserfitt að nálgast þessar upplýsingar.

Segja má að það sjónarmið hafi ríkt á Íslandi mestalla síðustu öld að almenningur ætti fullan rétt á að þekkja reglur samfélagsins og lög sem voru sett fyrir opnum tjöldum. Þannig hafa Stjórnartíðindi, Alþingistíðindi, Lagasafn og Hæstaréttardómar verið seldir við vægu verði, oft á tíðum rétt fyrir sendingarkostnaði og reglugerðum hefur verið dreift gegn lágu gjaldi. En aðrar upplýsingar hefur oft verið erfitt að nálgast. Meiri aðgangur að opinberum gögnum hefur verið á hinum Norðurlöndunum, einkum í Svíþjóð.

Með samþykkt stjórnarsýslulaganna á Alþingi 1993 og upplýsingalaganna árið 1996 komu fram breytt viðhorf varðandi aðgengi að upplýsingum. Réttur almennings til upplýsinga var þá gerður mjög víðtækur. Í aðalatriðum eru það einkum vinnugögn stofnana sem eru undanþegin upplýsingarétti.

¹⁰⁶ Chandler (1998), bls. 230.

En það er ekki aðeins samþykkt upplýsingalaga sem hefur breytt stöðu almennings gagnvart opinberum upplýsingum. Netíð er sá miðill sem raungerir þær vonir sem bundnar hafa verið við framkvæmd upplýsingalaganna og aukna upplýsingagjöf hins opinbera yfirleitt.

Að hálfu stjórnslustofna hafði Alþingi forgöngu um uppsetningu vefs strax sumarið 1994. Með vef Alþingis kom fyrirmynd sem hefur verið mörgum opinberum aðilum til viðmiðunar síðan.

Það var ekki síður mikilvægt að Alþingi tók af skarið um greiðslur fyrir opinber vefgögn haustið 1995 með opnun gjaldfrjáls aðgangs að Lagasafni. Þá stóð til að dómsmálaráðuneytið seldi tölvutexta Lagasafns til einkaaðila sem síðan átti að hafa einkarétt á textanum og sölu aðgangs að honum. Víða um lönd hefur það vafist fyrir stjórnvöldum hvernig hagkvæmni Netsins verður hagnýtt og í hverju hún felst. Deilur um gjaldfærslu fyrir opinber gögn hafa stórlega tafið fyrir þróun nýrrar stjórnsýslu í mörgum löndum. Með frumkvæði Alþingis leystust þessar deilur á Íslandi og framkvæmd nýrrar stjórnsýslu á Íslandi gengur jafnvel og hjá þeim þjóðum sem fremstar fara í upplýsingatækni.

Aðrar opinberar stofnanir hafa síðan opnað vefi og veita þar oft á tíðum mjög öfluga þjónustu. Sveitarfélög hafa orðið seinni til en ríkisstofnanir en stærstu sveitarfélögin eru farin að veita upplýsingaþjónustu á vef.

Mikilvægt er að frumgögn opinberra upplýsinga séu tiltæk á vef. Þau skapa grundvöll fyrir rannsóknir¹⁰⁷. Þar skiptir öllu máli að gögn séu leitarhæf. Skönnun skjala aftur í tímann er víða hafin¹⁰⁸ og er hluti af þeirri stefnu að hafa öll gögn í einu samræmdu leitarhæfu vinnslusniði.

¹⁰⁷ Chandler (1998), bls. 230.

¹⁰⁸ Flood (2002), bls. 16.

Þing nota Netið til útsendinga frá þingfundum og til dreifingar á skjölum¹⁰⁹ og til að dreifa tímabærum og viðeigandi upplýsingum um starfsemi sína. Ýmsir telja ósennilegt að þing gangi lengra í átt að gagnvirkni þar sem þingmenn hafi þegar nóg áreiti frá kjósendum í tölvupósti og með öðru móti. Aðrir benda á að þing geta gert betur. Þau geta sent út frá nefndafundum sem er víða gert. Þau geta einnig vistað allar upptökur frá fundum og leyft afspilanir af þeim síðar.

Lítill vafi er á því að þing eiga eftir að setja upp hjá sér hugbúnað til að halda borgarafundi eða þrívíddarheima eins og áður hefur verið minnst á.

Ljóst er að hér er um alþjóðlega þróun að ræða sem nær til Vesturlanda auk ýmissa Asíulanda, en fátækari lönd heimsins eru á eftir í þróuninni. Þetta þýðir að upplýsingar alþjóðasamtaka af öllu tagi, þjóðríkja, féлага- og hagsmunasamtaka sem starfa á alþjóðavettvangi eða innan ákveðinna þjóðríkja birtast að meira eða minna leyti á Vef og eru aðgengileg íslenskum almenningi og hverjum þeim sem hefur málakunnáttu til þess að hagnýta sér þær.

Hér verður reynt að flokka gróflega þær heimildir sem mikilvægastar eru fyrir stjórn málaumræðu á Íslandi¹¹⁰ og eru aðgengilegar með upplýsingatækni. Það eru:

1. Opinberir vefir löggjafar, dóms- og framkvæmdavalds, svo sem www.althingi.is, www.haestirettur.is og www.raduneyti.is, og vefir með lagagögnum frá mörgum stofnunum svo sem www.rettarheimild.is.

¹⁰⁹ Kamarck og fl. (2002), bls. 105.

¹¹⁰ Guðný Ragnarsdóttir (2002), viðtal.

2. Vefir stofnana ríkis og sveitarfélaga (stjórnsýslustofnana).
Hér er átt við vefi skóla og þjónustustofnana, hvort sem þær eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga og hvernig sem eignarhaldi á þeim er háttað.
3. Vefir sveitarfélaga. Sveitarfélög eru lýðræðis- og stjórnmalastofnanir sem birta samþykktir sínar á Vef og ýmsar aðrar upplýsingar. Jafnframt veita þeir öfluga þjónustu.
4. Vefir stórra félaga- og hagsmunasamtaka svo sem www.si.is (Samtök iðnaðarins), www.sa.is (Samtök atvinnulífsins), www.asi.is (Alþýðusamband Íslands) og fleiri.
5. Vefir smærri félaga og hagsmunasamtaka svo sem www.obi.is (Öryrkjabandalag Íslands) og fleiri.
6. Fréttamiðlar svo sem www.mbl.is, www.visir.is, www.strik.is og nokkrir fleiri. Hér er einnig að finna öll helstu héraðsfréttablöð landsins svo sem www.bb.is (Bæjarins besta), www.skessuhorn.is (fréttablað á Vesturlandi) og fleiri.
7. Stjórnmalavefir eru gefnir út á vegum stjórnmalaflokkanna og ungliðahreyfinga þeirra og hin svokölluðu pólitísku vefrit eru gefin út af meira eða minna óháðum áhugamannahópum. Dæmi um þessa vefi er www.xd.is og www.samfylking.is. Sem dæmi um vefrit má nefna www.kreml.is.
8. Vefir stjórnmalamanna, bæði alþingismanna og annarra áhugamanna um stjórnmal. Dæmi um þetta eru www.bjorn.is og www.eythor.is

Ef nefna á alþjóðlegar upplýsingaveitur koma eftirfarandi stofnanir og vefir fyrst til greina:

1. Vefir yfirþjóðlegra stofnana svo sem Sameinuðu þjóðanna og hinna öflugum undirstofnana þess, NATO, ESB, EFTA, Evrópuráðið og Norðurlandaráð.
2. Vefir erlendra ríkja. Hér er átt við vefi þjóðþinga, ríkisstjórna, dómstóla og stjórnsýslustofnana.
3. Vefir féлага- og hagsmunasamtaka sem starfa annað hvort í einu ríki eða eru fjölþjóðleg.
4. Erlendir fréttamiðlar, stórir og smáir. Hér er átt við allt frá fréttasendingum stærstu fréttastofa heimsins á Netinu til minni Netfjölmiðla með útbreiðslu að mestu leyti takmarkaða við eitt land.
5. Vefir stjórnmalasamtaka innan einstakra ríkja og alþjóðleg samtök í stjórnmalum.
6. Vefir erlendra stjórnmalamanna.

3.3.2 Gagnsæi og lýðræði

Gagnsæi starfs þess sem fram fer í opinberum stofnunum myndast með upplýsingagjöf á vef og með því að vinna með öðrum hætti fyrir opnum tjöldum á Neti. Það felst í því að starfsreglur stofnana verða sýnilegar sem og framkvæmd þeirra, ákvarðanatöku og starfsemi verður fyrir opnum tjöldum og upplýsingar um starfsemi stofnunar verða aðgengilegar¹¹¹.

¹¹¹ Bovens og fl. (2002), bls. 183.

Áhrif gagnsæis á starfsemi stofnana eru sennilega margháttuð og eru fyrstu einkenni þeirra að koma í ljós. Þau eru:

1. Aukið eftirlit almennings og fjölmiðla.
2. Breytingar á verkferlum stofnana í lýðræðisátt.

Svo virðist sem virkni borgaranna á Neti geri opinbera starfsmenn ábyrga gagnvart borgurunum með nýjum hætti¹¹². Þannig verða störf opinberra starfsmanna háð gagnrýni almennings á Netinu. Í því felst nokkuð aðhald.

Þá verða verkferlar og áherslur opinberra stofnana sýnilegar á Neti. Þær verða háðar gagnrýni og líklegt er að þær muni breytast fyrir tilstilli almennings á Netinu. Þessi breyting er víða að eiga sér stað hjá íslenskum ríkisstofnunum. Dæmi um þetta er námsskrárgerð menntamálaráðuneytisins. Áður voru námsskrár unnar af til þess skipuðu starfsfólki, en nú eru þær birtar á Vef á vinnslustigi og fleiri koma að gerð þeirra en áður var.

Opinberar stofnanir eru mjög ólíkar og starfsemi þeirra misvel fallin til vefþjónustu. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu eru opinberar stofnanir flokkaðar í fernt. Þær eru löggildingarstofur (2), skráningarstofur (1), skattheimtur (13) og almennar þjónustustofnanir (224)¹¹³. Síðasttaldi flokkurinn er mjög stór og þyrfti að skoða skiptingu hans nánar.

Fyrstu þrjú flokkar stofnana eru líklegir til að geta flutt mestalla þjónustu sína út á Vefinn. Með því verða starfsreglur þeirra og framkvæmd augljós og gagnsæ. Einhver afgangsla kann að vera

¹¹² Conhaim (2000), bls. 8.

¹¹³ Haukur Arnþórsson og fl. (2002), viðauki c, bls. 2.

matskennd, en flestar eru þær lögboðnar. Það ætti að verða góð sátt um störf þessara stofnana fyrir opnum tjöldum á vefnum.

Almennar þjónustustofnanir eru mjög fjölbreyttar, veita margháttaða og ólíka þjónustu og markhópar þeirra eru mismunandi. Sumar þeirra veita þegar þjónustu á vefnum til dæmis flest ráðuneytanna í ákveðnum málaflokkum. Þjónusta þeirra er misvel fallin til að fara á Net með þeim búnaði sem nú er í notkun og hún byggir í sumum tilvikum á nálægð þess sem veitir þjónustu við þann sem þiggur hana. Enginn vafi er þó á því að umtalsverður hluti af þjónustu opinberra stofnana mun verða veittur á Neti innan skamms. Þar á meðal er átt við alla fjarkennslu.

Mikilvægustu stofnanirnar í ljósi lýðræðislegrar þátttöku eru ráðuneytin og aðrar stórar ríkisstofnanir, til dæmis skólar, bókasöfn og rannsóknarstofnanir og borgar-, bæjar- og sveitarstjórnir og undirstofnanir þeirra, til dæmis leikskólar, grunnskólar, byggingayfirvöld og fleiri. Þetta eru þær stofnanir sem mikilvægast er að hagnýti sér upplýsingatækni.

Ljóst er að störf kjörinna fulltrúa hafa aldrei verið eins sýnileg og nú er með þjónustu Vefsins. Þá er mikilvægt að starfsemi þjóðþings sé gagnsæ. Markhópar þjóðþinga eru helst almenningur, stjórnmalamenn, fjölmiðlafólk, opinberir starfsmenn, féлага- og hagsmunasamtök og skólafólk¹¹⁴. Alþingi hefur verið leiðandi meðal opinberra stofnana á Íslandi í því að opna starfsemi sína og auka gagnsæi starfa þess. Það hefur verið gert með eftirfarandi hætti:

1. Útsendingum á Vef og í sjónvarpi frá fundum Alþingis.
2. Rekstri vefseturs sem veitir öfluga upplýsingaþjónustu um störf Alþingis.

¹¹⁴ Flood (2002), bls. 16.

3. Rekstri atkvæðagreiðslukerfis sem sýnir niðurstöður mála og hvernig hver og einn þingmaður greiðir atkvæði á vef í rauntíma.

Það má spyrja sig hvaða áhrif aukin samskipti við kjósendur og gagnsæi starfsemi hafi á störf kjörinna fulltrúa¹¹⁵. Ekki er ósennilegt að þeir séu undir meiri þrýstingi frá almenningi en áður var. Þeir verða einnig að temja sér önnur samskipti við kjósendur en áður tíðkuðust. Það er ekki óhugsandi að þeir verði að breyta starfsháttum sínum og hvernig þeir taka ákvarðanir vegna Netsins. Þetta efni mætti athuga betur.

Dómstólar hafa aukið gagnsæi starfsemi sinnar með birtingu dóma á Neti. Það hefur haft í för með sér að almenningur fylgist vel með störfum þeirra. Hæstaréttur fær tölvupóst frá almenningi eftir uppkvaðningu dóma í mismiklum mæli þó¹¹⁶.

3.3.3 Ríkisstofnanir og sveitarfélög – stærð þeirra og þjónusta

Í mars 2002 unnu fimm nemendur í meistaranámi við félagsvísindadeild H.Í. könnun á tölvuþjónustu ríkisstofnana og sveitarfélaga. Um var að ræða símakönnun og tóku 166 ríkisstofnanir þátt í henni eða 71% allra ríkisstofnana og 68 sveitarfélög sem eru 57% þeirra. Spurt var 23 spurninga sem allar voru lokaðar. Fimmtán þeirra var svarað á Likert kvarða en 8 þeirra voru með einum eða fleiri svarmöguleika. Spurningarnar áttu að gefa sem skýrasta mynd af faglegum

¹¹⁵ Conhaim (2000), bls. 8.

¹¹⁶ Sigrún Guðmundsdóttir (2002), viðtal.

vinnubrögðum stofnana og sveitarfélaga og sýna þjónustugetu þeirra á Neti.

Niðurstöður könnunarinnar eru í aðalatriðum þrjár¹¹⁷:

1. Ríkisstofnanir veita meiri og betri tölvuþjónustu á Neti en sveitarfélög.
2. Stærð ríkisstofnana og sveitarfélaga segir fyrir um þjónustustig þeirra á Neti. Stærðin var metin með því að mæla veltu. Áhrif íbúafjölda sveitarfélaga á tölvuþjónustu voru einnig athuguð.
3. Ekki reyndist marktækur munur á tölvuþjónustu eftir staðsetningu á landinu. Hann hvarf þegar áhrifum stærðar var haldið föstum.

Til að meta þjónustustig þessara aðila var notaður kvarði frá ESB sem mælir þjónustustig á Neti á eftirfarandi hátt:

1. stig. Upplýsingaþjónusta veitt á Vef.
2. stig. Upplýsingaþjónusta veitt á Vef og skjölum (gögn frá stofnun) dreift.
3. stig. Upplýsingaþjónusta veitt á Vef og skjölum dreift og útfyllt skjöl frá notenda móttækin (hvort sem þau eru útfyllt á Vef eða „off-line“).
4. stig. Upplýsingaþjónusta veitt á Vef og skjölum dreift og útfyllt skjöl móttækin og úrvinnsla erindis frá notanda unnin í rauntíma.

Í ljós kom að ríkisstofnanir eru að jafnaði á öðru stigi í þjónustu sinni en sveitarfélög á fyrsta stigi. Þegar velta er athuguð kemur í ljós að þriðjungur þeirra stofnana og sveitarfélaga sem hefur mesta veltu er á

¹¹⁷ Haukur Arnþórsson og fl. (2002), bls. 1.

þriðja stigi og svipað hlutfall er á öðru stigi og fyrsta stigi. Mjög fáir þátttakendur hafa náð fjórða stigi.

Frammistaða ríkisstofnana er mjög athyglisverð. Hún leiðir hugann að átaksverkefni ríkisstjórnarinnar „Upplýsingasamfélagið“, en ekkert sambærilegt verkefni er í gangi hjá sveitarfélögum.

Þá er ljóst að margar ríkisstofnanir og sveitarfélög eru of lítil til að geta veitt góða tölvuþjónustu og er það sérstakt umhugsunarefni nú þegar opinber þjónusta flyst á Netið.

Ef lítið er á hvar umskipti verða í tölvuþjónustu miðað við veltu, þannig að eftir að ákveðinni veltu er náð bætist ákveðin þjónusta við, má sjá eftirfarandi niðurstöður í töflu. Í vinstri dálkinum kemur fram gildi frumbreytu en í þeim hægri gildi fylgibreytu miðað við frumbreytu. Eftir þáttagreiningu á Likert kvörðuðu spurningunum varð til einn þáttur sem heitir fagleg tölvuþjónusta sem er sennilega mikilvægasta fylgibreytan til túlkana:

| Velta ríkisstofnana og sveitarfélaga sem veldur vendipunkti í þjónustu | Hvaða þjónusta: |
|--|--|
| 100 milljónir kr. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fagleg tölvuþjónusta hjá meirihluta þátttakenda (samsettur mælikvarði). 2. Fast Netsamband en ekki upphringing. Það er grundvöllur allrar Netþjónustu. 3. Þjónustustig eykst frá 1. og 2. stigi og fer á 1., 2. og 3. stig í jöfnum hlutföllum. |
| 400 milljónir kr. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fleiri þjónustuform en tölvupóstur (vefur og WAP). 2. Neyðaráætlun í upplýsingamálum hefur verið unnin. |
| 1000 milljónir kr. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Stefnumótun í upplýsingamálum hefur verið unnin. 2. Innhringing starfsmanna frá heimilum sínum verður algeng (um 80%). |

Tafla 7: Tengsl veltu og tölvuþjónustu.

Heimild: Haukur Arnþórsson og fl. (2002), námsverkefni.

Það er athyglisvert að hjá sveitarfélögunum virðist íbúafjöldinn mynda nokkurs konar vendipunkta í þjónustunni þannig að eftir að ákveðnum fjölda íbúa er náð bætist ákveðin tölvuþjónusta við. Þetta má setja fram í eftirfarandi töflu sem er hliðstæða hinnar fyrri. Í vinstri dálkinum kemur fram gildi frumbreytu en í þeim hægri gildi fylgibreytu miðað við frumbreytu:

| Íbúafjöldi sveitarfélaga sem veldur vendipunkti í þjónustu: | Hvaða þjónusta: |
|---|---|
| 2000 íbúar | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fast Netsamband en ekki upphringing. Það er grundvöllur allrar Netþjónustu. 2. Notkun HTML/XML (sem er tungumál Vefsins) sem getur orðið 20-31% hlutfall af vistunarformum. Vefútgáfa er nánast engin hjá sveitarfélögum með færri íbúa. |
| 10000 íbúar | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fagleg tölvuþjónusta hjá meirihluta þátttakenda (samsettur mælikvarði). 2. Stefnumótun í upplýsingamálum hefur verið unnin. 3. Biðils/miðils högun í uppbyggingu tölvukerfa (fagleg vinnubrögð). 4. Neyðaráætlun í upplýsingamálum hefur verið unnin. |

Tafla 8: Tengsl íbúafjölda og tölvuþjónustu.

Heimild: Haukur Arnþórsson og fl. (2002), námsverkefni.

Samkvæmt upplýsingum frá John Thornton sem starfar sem framkvæmdastjóri fyrir rafræn umskipti í þjónustu stjórnsýslu breskra sveitarfélaga er þróunin í rétta átt hjá sveitarstjórnarstiginu í Bretlandi¹¹⁸ en ríkisstjórn Bretlands leggur mikla áherslu á uppbyggingu rafrænnar þjónustu. Gert er ráð fyrir að þau markmið sem Blair stjórnin hefur sett sér

¹¹⁸ Flood (2002), bls. 16.

náist í tíma en eindagi áætlunarinnar um uppbyggingu tölvuþjónustu er á árinu 2005. Sveitarfélögin hafa þannig markmið til að keppa að. Í því felst kannski helsti munur breska og íslenska sveitarstjórnarstigsins í þessu sambandi. Vonast er til að áætlanirnar standi því upplýsingatækniðnaðurinn er vanur að takast á við tímamörk.

Þjónusta íslenskra sveitarfélaga er mjög víðfeðm og stutt upptalning á helstu verkefnum einfaldar veruleikann mikið. Hér eru engu að síður dregin fram helstu verkefni sveitarfélaga og byggt á upptalningu í gömlu sveitarstjórnarlögunum nr. 8/1986. Þau eru sett fram í tvo dálka eftir því hversu auðvelt er að koma þjónustu í verkefnaflokknum á Netið. Athugið að málaflokkur getur verið í báðum dálkum enda er um grófa flokkun að ræða:

| Verkefni sveitarfélaga sem mögulegt er að Netvæða að einhverju eða öllu leyti. | Verkefni sveitarfélaga sem ekki verða flutt á Netið nema að litlu leyti. |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Félagsmál, þar á meðal framfærslumál, aðstoð við aldraða og fatlaða, varnir gegn notkun vímugjafa og varnir gegn slysum. Almenn upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi. 2. Atvinnumál, þar á meðal atvinnuleysisráning og vinnumiðlun. 3. Menntamál, þar á meðal fullorðinsfræðsla. Almenn upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi. 4. Menningarmál, þar á meðal rekstur bókasafna og annarra safna, rekstur félagsheimila og stuðningur við áhugamannafélög um listir og listsköpun. Almenn upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi. 5. Húsnæðismál. Almenn upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi. 6. Skipulags- og byggingarmál, þar á | <ol style="list-style-type: none"> 1. Félagsmál, þar á meðal rekstur dagvista fyrir börn, barnaverndarmál, rekstur dvalarheimila aldraðra og rekstur heimilishjálpar. 2. Menntamál, þar á meðal bygging og rekstur grunnskóla og tónlistarfræðsla. 3. Menningarmál, þar á meðal rekstur bókasafna og annarra safna, rekstur félagsheimila og stuðningur við áhugamannafélög um listir og listsköpun. 4. Húsnæðismál, þar á meðal bygging verkamannabústaða, bygging leiguíbúða sveitarfélaga og útrýming heilsuspillandi húsnæðis. 5. Almannaþing og öryggismál, þar á meðal eldvarnir og eldvarnaeftirlit, staðbundnar almannavarnir. Hreinlætismál, þar á meðal sorphreinsun og sorpeyðing, holræsalaðgnir og |

| | |
|--|--|
| <p>meðal gerð aðal- og svæðaskipulags, gerð deiliskipulags, framkvæmd byggingarlaga og byggingareftirlit. Bygging og viðhald mannvirkja, þar á meðal gatna, vega og torga, veitukerfa, hafna o.s.frv.</p> <p>7. Almannaþing og öryggismál. Almenn upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi.</p> <p>8. Heilsugæsla, upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi.</p> <p>9. Íþróttir og útivera, upplýsingagjöf og gagnsæi starfsemi.</p> | <p>skolpeyðing, heilbrigðiseftirlit, meindýraeyðing.</p> <p>6. Heilsugæsla, þar á meðal rekstur heilsugæslustöðva, rekstur sjúkrastofnana.</p> <p>7. Íþróttir og útivera, þar á meðal bygging og rekstur íþróttavalla, bygging og rekstur íþróttahúsa, gerð aðstöðu fyrir vetrariþróttir og ýmsar aðrar greinar íþróttar, rekstur fólkvanga og annarra útivistarsvæða.</p> |
|--|--|

Tafla 9: Verkefni sveitarfélaga. Gróf flokkun í nettæk/ekki nettæk verkefni.

Það virðist eðlilegt að nota upplýsingatækni til að takast á við þau þjónustuverkefni sem hér eru talin upp í vinstri dálki þótt henni verði aðeins að litlu komið við í verkefnum í lista í hægri dálki.

3.4 Bætt framkvæmd lýðræðis með upplýsingatækni

Það má flokka lýðræðiságalla sem rætt var um í fyrsta hluta ritgerðarinnar í tvennt. Annars vegar þá sem má lagfæra með aðstoð upplýsingatækni og hins vegar þá sem verða ekki lagfærðir með upplýsingatækni.

Beita má upplýsingatækni til að takast á við lausn eftirfarandi þriggja ágalla:

1. Óljós stjórn á dagskrá Alþingis.
2. Val á fulltrúum er ekki alltaf lýðræðislegt.
3. Þjóðaratkvæðagreiðslur tíðkast ekki.

Óljós stjórn dagskrár á Alþingi verður ekki leyst nema með stjórnmalalegum ákvörðunum. Taka þarf ákvarðanir um sanngjarnar og auðlærðar reglur. Þeim ákvörðunum verður síðan að hluta hrint í framkvæmd með aðstoð upplýsingatækni. Mikilvægasta einkenni nýs dagskrárfyrirkomulags þarf að vera gagnsæi. Það fæst með birtingu á Neti. Oft eru margir þingmenn að leita eftir að koma sama málinu á dagskrá á sama tíma. Þeir þurfa að sjá ef annar þingmaður hefur orðið á undan með beiðni sína. Mikilvægt er að þingmenn hafi samræmdan

upplýsingatæknibúnað til að koma málum á dagskrá þannig að þeir sitji allir við sama borð í því tilliti.

Með vaxandi úrvali af hugbúnaði til rafrænna kosninga og lækkandi verði virðist sjálfsegð regla að stjórn mála flokka leyfi öllum almenningi að velja fulltrúa sína með því að halda prófkjör á Netinu. Það styður við lýðræðislegu leikreglurnar virka þátttöku og stjórn á dagskrá mála. Það kann að draga úr áhuga almennings á samfélagsmálefnum ef hann stjórnar því ekki hverjir eru fulltrúar hans. Almennigur á að velja og hafna fulltrúum. Fulltrúar sem ekki eru valdir af almenningi standa honum ekki bein reikningsskil gerða sinna með sama hætti og þeir sem valdir eru af almenningi. Útskrikanir eru leið sem nota má til að breyta röð einstaka fulltrúa á lista og er opin á Íslandi, en óvirk vegna þess hversu margir þurfa að strika út til að röð breytist.

Val á fulltrúum stjórn mála flokka er oft tiltölulega ólýðræðislegt. Algengt er að lítil framboð séu mynduð að því er virðist um einstaka menn fremur en málefni. Margar undantekningar eru frá því að prófkjör séu haldin og stundum eru þau eingöngu fyrir flokksmenn.

Vissulega er mögulegt að fara aðrar leiðir í þessu efni en að nota upplýsingatækni, en hún býður hagkvæmustu og fljótverkustu leiðina.

3.4.1 Þjóðaratkvæðagreiðslur

Kosningar eru haldnar reglulega á Íslandi og nokkuð oft miðað við flest önnur lönd¹¹⁹. Það er kosið til Alþingis á fjögurra ára fresti, til sveitarstjórna sömuleiðis og forseti Íslands valinn á fjögurra ára fresti. Auk þess eru málefnakosningar á sveitarstjórnarstiginu af og til, gjarnan um

¹¹⁹ Dahl (1998), bls. 96.

leið og kosið er til sveitarstjórna, en ekki alltaf. Það er því ekki hægt að segja að lýðræðislegum leikreglum sé ekki fullnægt ágætlega með framkvæmd kosninga og stofnanir lýðræðisins virkar.

Margir eru þeir þó sem álíta að styrkja megi enn frekar stofnanir lýðræðisins og uppfylla betur skilyrði leikreglna þess með því að taka á þjóðfélagslegum málum með einhverskonar þáttökulýðræði¹²⁰. Stuðla að upplýstri umræðu og halda síðan kosningar, þjóðaratkvæði. Þetta þyrfti ekki að gera oft en samt myndi það setja svip sinn á framkvæmd lýðræðisins.

Þótt málefna kosningar, þjóðaratkvæði, virðist spennandi kostur verður að minnast þess að skýrar línur þurfa að vera milli umboðs og ábyrgðar Alþingis annars vegar og þjóðarinnar hins vegar. Þannig þarf að vera skýrt hvaða mál fara til þjóðaratkvæðagreiðslu og hver eru afgreidd af þinginu. Annars kann að myndast togstreita milli þessara aðila svipað og gerst hefur í Sviss. Hún getur opnað fyrir miklu sterkari aðstöðu hagsmunahópa en nú er.

Ljóst er að Alþingi getur hvenær sem er samþykkt með einföldum meirihluta að beina máli sem það hefur til úrvinnslu til þjóðaratkvæðagreiðslu. Niðurstaða hennar væri Alþingi til ráðgjafar, þótt ósennilegt sé að Alþingi sniðgangi vilja sem fengist þannig fram.

Það kann að vera ástæða til að leita leiða til að draga úr rentusókn aðila á Alþingi. Hér er gerð sú tillaga að festa í þingskaparlög að frumvörp til laga sem eru íþyngjandi fyrir borgarana í skattalegu tilliti samkvæmt umsögn fjármálaráðuneytisins sem nú fylgir hverju frumvarpi og einnig sértæk þannig að þau varði einstaka lögaðila verði sett í þjóðaratkvæði,

¹²⁰ Ólafur Ragnar Grímsson (2000), 20. mgr.

Það er að segja meginspurning eða meginspurningar frumvarps. Eðlilegar undantekningar eru meðal annars fjárlög og fjáráukalög.

Sjónarmið almannavalskólans segir að veita þurfi þjóðkjörnum fulltrúum aðhald gagnvart þrýstingi hagsmunaaðila, en sú hættu er alltaf fyrir hendi að fulltrúar samþykki einkaleyfi, ábyrgðir eða aðra fyrirgreiðslu sem eru sértækar. Ljóst er að þessi vandi er nokkur hér á landi, en fjögur samþykkt lög á 27. þingi (2001–02) voru bæði íþyngjandi og sértæk eins og fram kom á bls. 33. Verði Alþingi skylt að bera íþyngjandi og sértæk mál undir þjóðaratkvæði er sennilegt að slík mál verði ekki fram lögð á Alþingi, eða mjög sjaldan og þá vegna sérstakrar nauðsynjar. Hér er þetta lagt fram sem hugmynd til að styrkja fulltrúalýðræðið á Íslandi gagnvart rentusókn aðila og jafnframt til að opna fyrir þjóðaratkvæðagreiðslur undir stjórn Alþingis einstaka sinnum.

Innan fárra missera verður auðvelt og hagkvæmt að halda þjóðaratkvæðagreiðslur á Netinu.

3.5 SVÓT-greining fyrir lýðræði og upplýsingatækni

| Tækifæri | Ógnanir |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Netið er nýr miðill með mikla möguleika fyrir samskipti og upplýsingagjöf. ○ Netsamskipti geta verið bein og gagnvirk og ættu að fela í sér miklu fjölbreyttari möguleika fyrir stjórnmalabarattu en sjónvarp og útvarp gera. ○ Samskipti geta verið mikið markvissari en áður því sundurgreining notenda er auðveld, þar á meðal að skilgreina áhugahópa. ○ Að boða til funda og annarrar virkni. ○ Að afla fjár til stjórnmalabarattu. ○ Að hvetja til þátttöku, t.d. kosningaþátttöku. ○ Möguleiki á rafrænum kosningum í margs konar skyni. ○ Upplýsingar frá ólíkum uppruna eru sífellt meiri og ná lengra aftur í tímann. ○ Samskipti við stofnanir og félagasamtök eru sífellt auðveldari. ○ Gagnsæi starfa kjörinna fulltrúa eykst. ○ Gagnsæi starfa opinberra embættismanna eykst. | <ul style="list-style-type: none"> ○ Aukin virkni borgaranna á Neti getur borið með sér hættur beins lýðræðis. ○ Alþjóðleg samstaða ýmissa sérhópa getur komið í stað innlendrar samstöðu. ○ Erfiðara verður fyrir stjórnvöld að ná til allrar þjóðarinnar með einum miðli ef með þarf til dæmis vegna öryggis borgaranna. Notendur velja hvað þeir skoða og notkun sjónvarps og útvarps minnkar. ○ Auknar kröfur um lýðræðislegri ferli í stjórnsýslunni getur dregið úr hraða hennar og skilvirkni. ○ Hætt er við að allir íbúar landsins sitji ekki sama borð varðandi nettengingar eða aðgang að búnaði. ○ Hætt er við að íbúar lítilla og meðalstórra sveitarfélaga njóti ekki upplýsingatækniþjónustu frá eigin sveitarfélagi. |

Tafla 10: SVÓT-greining fyrir lýðræði og upplýsingatækni.

| Styrkleikar | Veikleikar |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Upplýsingar frá ólíkum uppruna eru til reiðu og leitarhæfar. Auðvelt er að afla sér upplýsinga um gagnstæð sjónarmið. ○ Útsendingar og gögn frá þingum og sveitarstjórnnum eru í mörgum tilvikum á Neti. ○ Útsendingar Netmiðla eru aðgengilegar, stundum aftur í tímann. ○ Samskipti við stofnanir og félagasamtök eru auðveld á Neti og pósthafnastar og símaskrár stofnana og samtaka eru oft aðgengilegir á Neti. ○ Gagnsæi starfa kjörinna fulltrúa er mikið. ○ Gagnsæi starfa opinberra embættismanna er mikið. | <ul style="list-style-type: none"> ○ Starfsemi stjórnmalaflokka hefur verið að veikjast. ○ Íbúar landsins hafa ekki allir sömu möguleika á nettengingu. ○ Íbúar landsins njóta ekki Netþjónustu lítilla opinberra stofnana. ○ Íbúar lítilla og meðalstórra sveitarfélaga njóta ekki Netþjónustu frá þeirra hálfu. |

Tafla 11: SVÓT-greining fyrir lýðræði og upplýsingatækni (framhald).

3.6 Samantekt

Megin niðurstöður:

| | |
|---|--|
| <p>Áhrif upplýsingatækni á samfélagið:</p> | <p>Þróun upplýsingatækni breytir framkvæmd lýðræðisins og styrkir framkvæmd þess með aukinni upplýsingagjöf, gagnsæi og meiri samskiptumi. Upplýsingatækni styður eftirtaldar leikreglur lýðræðisins: aukinn jöfnuð, virkni, að koma málum á dagskrá, upplýstan skilning og þátttöku</p> |
| | <p>.Þróun upplýsingatækni mun ekki leiða af sér þróun til beins lýðræðis. Forsendur fulltrúalýðræðis standa óbreyttar. Samkvæmt svissneskri reynslu verður ábyrgð þings og þjóðar að vera skýr og má ekki skarast.</p> |

Hvernig breytir þróun upplýsingatækni þróun lýðræðisins:

| Bein lýðræðisáhrif: | <i>Lýðræðisáhrif með beyttri stjórnýslu:</i> |
|--|--|
| <p>Netið er fjölmiðill með nýja eiginleika:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gagnvirkni. 2. Upplýsingar. 3. Samfélög. | <p>Aðgengi að upplýsingum:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vefurinn raungerir markmið upplýsingalaga. 2. Gögn þurfa að vera gjaldfrjáls. 3. Eldri frumgögn þurfa að koma á Netið. 4. Útsendingar frá þingum og sveitarstjórnnum. |
| <p>Nýjar forsendur stjórnmalabaráttu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Samskipti. 2. Hvatning til kosningaþátttöku. 3. Öflun fjár. 4. Rafrænar kosningar. 5. Borgaraþing (Netfundir). | <p>Gagnsæi stofnana og starfa sem þar eru unnin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Störf fulltrúa verða sýnileg. 2. Störf embættismanna verða sýnileg. 3. Starfsreglur verða sýnilegar. 4. Áhrif verða: <ol style="list-style-type: none"> a. Aukið eftirlit almennings og fjölmiðla. |

| | |
|--|-----------------------------|
| | b. Lýðræðislegri verkferli. |
|--|-----------------------------|

Staða ríkisstofnana og sveitarfélaga til að takast á við nýja stjórnsýslu:

| | |
|--|--|
| Mikilvægustu stærðarþröskuldar: | Velta ríkisstofnana og sveitarfélaga þarf að vera 100 milljónir kr. á ári eða meira til að grundvallar þjónustupættir eins og nettenging og fleira sé í lagi. |
| | Íbúar sveitarfélaga þurfa að vera 2000 eða fleiri til að: <ol style="list-style-type: none"> 1. Grundvallar þjónustupættir eins og nettenging og fleira sé í lagi. 2. Notkun HTML/XML fari í 20-31% hlutfall af vistunarformum. Vefútgáfa er nánast engin hjá sveitarfélögum með færri íbúa. |

Má nota upplýsingatækni til að laga lýðræðiságalla á Íslandi:

| | |
|--|---|
| Lýðræðiságalli: | Hvernig nota má upplýsingatækni til að lagfæra ágalla: |
| Óljós stjórn dagskrár á Alþingi. | Birta má dagskrá með upplýsingatækni og gera reglur um gerð hennar gagnsæjar með upplýsingakerfi. |
| Val á fulltrúum þarf að vera lýðræðislegt. | Hagkvæmt er og fljótvirkt að velja fulltrúa á lista með Netkosningu. |
| Þjóðaratkvæðagreiðslur eru of fátíðar. | Alþingi boði til þjóðaratkvæðagreiðslna um meginspurningu í þingmálum sem eru bæði íþyngjandi og sértæk eftir fyrstu umræðu þeirra með rafrænni kosningu. |

IV. hluti: Niðurstöður

Fjórða hluta ritgerðar þessarar er ætlað að mynda einfalt og aðgengilegt yfirlit yfir helstu niðurstöður ritgerðar þessarar.

Rannsóknarspurningin er hver eru áhrif upplýsingatækni á lýðræði?

Meginniðurstöður ritgerðarinnar eru þær að þróun upplýsingatækni styrki leikreglur lýðræðisins. Það gerist beint með því að Netið er nýr miðill fyrir samskipti og upplýsingar og óbeint í gegnum nýja stjórnsýslu sem framkvæmd er með upplýsingatækni. Hún eykur upplýsingagjöf flestra aðila og með henni eykst gagnsæi starfsemi hins opinbera sem er grundvöllur fyrir aðhaldi borgaranna. Hins vegar breytir þróun upplýsingatækni litlu um forsendur fulltrúalýðræðis og því er ekki mögulegt að gera kröfu um beint lýðræði vegna þróunar í upplýsingatækni.

Um niðurstöðurnar. Þróun upplýsingatækni styrkir leikreglur lýðræðisins á tvennan hátt:

1. Beint með því Netið er nýr miðill fyrir samskipti og upplýsingar.
2. Óbeint í gegnum nýja stjórnsýslu sem framkvæmd er með upplýsingatækni.

Bein áhrif Netsins sem miðils koma til vegna gagnvirkni milli notenda, vegna upplýsingagjafar, en upplýsingar á Neti eru meiri og vandaðri en þekkst hefur áður og með myndun samfélaga á Netinu sem hafa meðal annars áhrif á stjórnámál.

Netið ber einnig með sér nýjar forsendur stjórnámálabaráttu í hinum nýja miðli. Þær eru að samskiptin geta verið bæði lóðrétt og lárétt á Netinu, en einkum lárétt í samskiptum notenda á milli. Þessi samskipti geta falið í sér umræður um sjónarmið í málum og fleira. Hægt er að nota

Netið til að hvetja til kosningaþátttöku, afla fjár til kosningabaráttu, til rafræna kosninga og til að halda borgaraþing eða netfundi.

Óbein áhrif Netsins í gegnum stjórnslu verða með upplýsingagjöf opinberra aðila. Stofnanir, fyrirtæki og félagasamtök birta eða munu birta allar upplýsingar um starfsemi sína á Vef. Þing og sveitarstjórnir senda eða munu senda út á Netinu frá fundum sínum. Hagkvæmniþróun upplýsingatækninnar krefst þess að eldri gögn verði að upplýsingum á Neti. Upplýsingar á Neti þurfa að vera gjaldfrjálssar, en hagkvæmni ná stofnanir engu að síður með nýjum vinnubrögðum og meiri skilvirkni. Með birtingu upplýsinga verða störf fulltrúa og embættismanna sýnileg og starfsreglur og starfshættir verða sýnilegir. Gagnsæi eykst. Með því eykst eftirlit almennings og fjölmiðla með fulltrúum og embættismönnum. Þá leiðir gagnsæið einnig til lýðræðislegri starfshátta fulltrúa og stofnana.

Upplýsingatækni breytir ekki forsendum fulltrúalýðræðis gagnvart beinu lýðræði. Forsendur fulltrúalýðræðisins eru mikill fjöldi mála í þjóðríki, mikill fjöldi þátttakenda í lýðræðinu, fjarlægðir og sérhæfing. Ein þessara forsenda hefur veikst vegna þróunar upplýsingatækni og er það fjarlægðir, en aðrar standa. Þrátt fyrir að Ísland sé fámennnt samfélag er fulltrúalýðræðið ótvíræð nauðsyn hér vegna fjölda mála, fjölda þátttakenda og sérhæfingar. Beint lýðræði ræður við fá mál ef miða á við upplýstan skilning borgaranna (ef til vill 1-3 mál á ári) og getur aðeins svarað meginspurningum en ekki útfært mál. Einnig má spyrja hvort borgaralegt aðhald með fulltrúum náist ekki fram með öðrum hætti en þjóðaratkvæðagreiðslum.

Reynslan af beinu lýðræði í bland við fulltrúalýðræði í Sviss er ekki góð og það væri afturför í lýðræðislegu tilliti að taka slíkt kerfi upp hér á landi.

Heimildir

- Aikens, G. Scott. „A personal history of Minnesota electronic democracy, 1994“. *Journal of Government Information*, Vol. 25, No. 1 (1998), 1-9.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. „Toward The European Information Society“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 31-35.
- Ågren, Per-Olof. „Is Online Democracy In The EU For Professionals Only?“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 36-38.
- Åström, Joachim. „Digital demokrati? IdÉer och strategier i lokal It-politik“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 317-349.
- Åström, Joachim. „Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin?“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 49-51.
- Bacher, Gene. „E-Government: For Better or Worse“. *PA Times*. January (2002), 5-6.

- Barber, Benjamin R. „En plats för kommers eller en plats för oss? IT i demokratiskt ljus“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 13-31.
- Becker, Ted. „Rating the Impact of New Technology on Democracy“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 39-43.
- Becker, Theodore L. „The comprehensive electronic town meeting and its role in 21th century democracy“. *Symposium / Futures*, Vol 33 (2001), 339-370.
- Biancucci, Robert J., Goode, Larry J., Hunter, Phyllis A., Owings, Kristin, Tucker, Alvin og Willett, Richard B. „2001 CFO Survey-A Preview: Electronic Government“. *Journal of Government Financial Management.* Vol. 50 (2001), 36-39.
- Birgir Hermannsson. „Nýtt lýðræði?“. *Skírnir, tímarit hins íslenska Bókmenntafélags.* 175 ár (vor 2001), 161-177
- Björgvin G. Sigurðsson o.fl. „Tillaga til þingsályktunar um milliliðalaust lýðræði, þingskjal 144“. 127. löggjafarþing 2001-2002, 20 mgr. Vefur: <http://www.althingi.is>, slóð: /wwwtext/html/127/s/0144.html. Sótt: 15. apríl (2002).
- Bollettino, Jeff. „E-Government – Digital Promise or Threat?“. *Hart's E & P.* July (2001), 5.
- Borthick, Sandra. „Outsourcing Trends: Customers And Markets Mature“. *Business Communations Review.* Vol. 31 Iss. 7 (2001), 28-33.

- Bovens, Mark og Zouridis, Stavros. „From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and...“. *Public Administration Review*, Vol 62, Iss. 2 (2002), 174-184.
- Browning, Graeme. *Electronic democracy, Using The Internet To Influence American Politics*. Wilton, CT, BNA: Pemperton Press, 1996.
- Chandler, Helen E. „Towards open government: official information on the Web“. *New Library World*, Vol. 99, Nr. 1144 (1998), 230-237.
- Chen, Yu-Che og Grant, Jon. „Transforming local e-government services: the use of application service providers“. *Government Information Quarterly*. Vol. 18 (2001), 343-355.
- Cole, G.A. *Personnel Management: Theory and Practice*. London: Letts Educational, 1997.
- Conhaim, Wallys W. „The Internet: E-Democracy gains ground“. *Link-Up*, September/October (2000), 5-8.
- Cullen, Rowena og Houghton, Caroline. „Democracy Online: An Assessment of New Zealand Government Web Sites“. *Government Information Quarterly*, Vol. 17, No. 3 (2000), 243-267.
- Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert A. *Democracy, Liberty, and Equality*. Oslo: Norwegian University Press, 1986.

Dahl, Robert A. *Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy vs. Control*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.

Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press, 1998.

Dutton, William H. og Elberse, Anita og Hale, Matthew. „Netizen's Guide To Elections“. *Communications of the ACM.*, Vol. 42 (1999), Number 12, 49-54.

Ellegård, Kasja. „I spänningsfeltet mellan social intressegemenskap och geografisk närhet. Försätter IKT den geografiskt förankrade demokratin i kläm?“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 71-103.

„Five stepping stones to make countries e-competitive“. *InterNetional Trade Forum*. Iss. 1 (2001), 20-21.

Fountain, Jane E. *Building the Virtual State, Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Flood, Gary. „Mind the Gaps, Mr. Blair“. *Information World Review*, Iss 179 (2002): 15-16.

Gordon, Paula D. „E-Government and Homeland Security“. *PA Times*. January (2002): 7.

Grönlund, Åke. „Democracy in an IT-framed Society“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 23-26.

Guðný Ragnarsdóttir (bókasafns- og upplýsingafræðingur við skrifstofu Alþingis). Um upplýsingar á Netinu. Viðtal 25.-27. maí 2002.

Gunnar G. Schram. *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 1999.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Embættismenn og stjórnámálamenn, skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu*. Reykjavík: Heimskringla, háskólaforlag Máls og Menningar, 1994.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Úr digrum sjóði, fjárlagagerð á Íslandi*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 1999.

Gunnar Þór Þórarinsson. *Rafræn stjórnsýsla*. Reykjavík: Lagadeild Háskóla Íslands, 2001.

Halldór Blöndal [Ræða á þingsetningarfundum]. 126. löggjafarþing 2000-2001, 17 mgr. Vefur: <http://www.althingi.is>, slóð: /wwwtext/html/126/10/r02160431.sgml. Sótt: 15. apríl (2002).

Haraldur Blöndal. „Tómt skrum“, 7 mgr. Vefur: <http://www2.mbl.is>, slóð: /safn.mbl.is/mm/gagnasafn/pr_grein.html?radnr=630808. Sótt: 30. apríl 2002.

Haukur Arnþórsson og fleiri. *Skiptir stærðin máli, mat á töluþjónustu ríkisstofnana og sveitarfélaga* [Reykjavík: námsritgerð, 2002].

Haukur Arnþórsson. *Umrót: áhrif upplýsingatækni*. Reykjavík: Ax ehf, 2002. [Sjónvarpsþættir].

Heidelbech, James R. „E-Government and Public Trust“. *PA Times*.
January (2002), 6.

Held, David. *Models of Democracy*. Oxford, UK: Polity Press, 1996.

Hoffman, Lance J. og Cranor, Lorrie. „Internet Voting for Public Officials“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 69-85.

Holden, Stephen H. og Ha, Lidan. „Do The Facts Match The Hype?“ *PA Times*. January (2002), 8.

Ilshammar, Lars. „IT i demokraten eller IT-demokrati. Teknologi och demokratisering i historiskt perspektiv“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 31-71.

Johansson, Magnus. „Skola, IT och demokrati“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 183-225.

Kamarck, Elaine Ciulla og Nye, Joseph S. [Ritstjórn]. *democracy.com. Governance in a Networked World*. Hollis NH: Hollis Publishing Company, 1999.

Kamarck, Elaine Ciulla og Nye, Joseph S. [Ritstjórn]. *governance.com. Democracy in the Information Age. Visions of Governance in the 21st Century* og Brookings Institution Press, 2002.

Klein, Kasja. „WWW.oneworld.net. Internet och den kosmopolitiska demokratin“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 129-157.

Könnun á Internetnotkun, sérvagn í mars 2001. [Reykjavík].
PriceWaterHouseCoopers, 2001.

La Porte, Todd M. og Demchak, Chris C. og Friis, Christian. „Webbing Governance: Global Trends Across National Level Public Agencies“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 63-67.

Layne, Karen og Lee, Jungwoo. „Developing fully functional E-government: A four stage model“. *Government Information Quarterly.*Vol. 18 (2001), 122-136.

Lee, Mordecai. „The Neglected Potential of E-Government“. *PA Times.* January (2002), 5

Luling, Debra. „Taking it online: Anyway, anyplace, anytime... Tennessee anytime“. *Journal of Government Financial Management.* Vol. 50 (2001), 43-49.

Margoliese, Richard. „One City's Leadership Struggle for Successful E-Government“. *PA Times.* January (2002), 4

Martinsson, Johan. „IT-valet? Internets betydelse för valkampanjerna“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 243-285.

Mower, Mark. „The electronic Evolution in Local Government“. *Management Services.* April (2001), 18-19.

Mueller, Dennis C. *Public choice II, A revised editon of Public choice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989.

Ohlin, Tomas. „Sprid medborgarmakten!“. *IT in demokratins tjánst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 225-243.

Olsson, Anders R. *Elektronisk demokrati*. Stokkhólmur: Statens Offentliga Utredningar, Demokratiutredningens skrift nr. 12, 1999.

Ólafur Ragnar Grímsson [innsetningarræða í embætti 1. ágúst 2000]. „Vaxandi misskiptingu auðæfa verði ekki leyft að kljúfa þjóðina“. *Morgunblaðið* 2. ágúst 2000, 40 mgr. Vefur: <http://www.mbl.is>, slóð: [/safn.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?radnr=513339](http://safn.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?radnr=513339). Sótt: 31. maí (2002).

Ólafur Ragnar Grímsson [þingsetningarræða]. 126. löggjafarþing 2000-2001, 16 mgr. Vefur: <http://www.althingi.is>, slóð: [/wwwtext/html/126/10/r02141300.sgml](http://wwwtext/html/126/10/r02141300.sgml). Sótt: 15. apríl (2002).

Ólafur Ragnar Grímsson. Ræða flutt á þemaráðstefnu Norðurlandaráðs um framtíð lýðræðis 16. apríl 2002, 23 mgr. Vefur: <http://www.mbl.is>, slóð: [/safn.mbl.is/mm/gagnasafn/pr_grein.html?radnr=628243](http://safn.mbl.is/mm/gagnasafn/pr_grein.html?radnr=628243). Sótt: 23. maí (2002).

Oppenheim, Charles. „Why e-government won't click“. *Information World Review*, Iss 179 (2002), 5.

Papadopoulos, Yannis. „How does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making“. *West European Politics*, Vol 24, Number 2, April (2001), 35-58.

Páll Hreinsson. *Stjórnsýslulögin, skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 1994.

Páll Hreinsson. *Upplýsingalögin, kennslurit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 1996.

Poulet, Yves. „Freedom and information highways or how to ensure electronic democracy“. *Telematics and Informatics*, Vol 15 (1998), 163-180.

Ranerup, Agneta. „Elektronisk debatt i kommunal politik“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 285-317.

Schuler, Doug. „Computer Professionals and the Next Culture of Democracy“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 52-57.

Sigrún Guðmundsdóttir (skrifstofustjóri Hæstaréttar). Um birtingu dóma Hæstaréttar. Viðtal 4. júní 2002.

Snellen, Ignace. „ITC, Bureaucracies, and the Future of Democracy“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 45-48.

Starfsskilyrði stjórnvalda, skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfssemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 1999.

Stromer-Galley, Jennifer. „On-Line Interaction and Why Candidates Avoid it“. *Journal of Communication*, Autumn (2000), 111-130.

Svanur Kristjánsson. „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“. *Skírnir: tímarit Hins íslenska bókmenntafélags*, 176 ár (vor 2002), 7-45.

Taylor, Joha A. og Burt, Eleanor. „Not for Profits in the Democracy Polity“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 58-62.

Weare, Christopher og Musso, Juliet A. og Hale, Matthew L. „Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California“. *Administration and Society*, Vol. 31, No. 1, March (1999), 3-27.

Weimer, David L. og Vining, Aidan R. *Policy Analysis, Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Watson, Richard T. og Mundy, Bryan. „A Strategic Perspective of Electronic Democracy“. *Communications of the ACM.*, Vol. 44 (2001), Number 1, 27-30.

Whitson, Thurman L. og Davis, Lynn. „Best practices in electronic government: Comprehensive electronic information

dissemination for science and technology". *Government Information Quarterly*. Vol. 18 (2001), 79-91.

Wihlborg, Elin. „Pladsbundna gemenskaper med virtuella koplingar“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 103-129.

Þorsteinn Magnússon. *Lýðræði og vald, kynning á þremur kenningum*. Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands og Örn og Örlygur, 1979.

Össur Skarphéðinsson. „Rafrænt lýðræði“, 9 mgr. Vefur:

<http://www2.mbl.is>, slóð:

[/safn.mbl.is/mm/gagnasafn/pr_grein.html?radnr=629997](http://safn.mbl.is/mm/gagnasafn/pr_grein.html?radnr=629997). Sótt: 30. apríl 2002.

Östlund, Britt. „Vidgar IT gapet mellan generationerna?“. *IT in demokratins tjänst*, Statens Offentliga Utredningar (SOU), Iss. 119 (2000), 157-183.

Atriðisorðaskrá

| A | |
|------------------------------|---|
| Aðgengi.... | 17, 23, 25, 26, 50, 62, 66, 68, 85, 93, 95, 96, 97, 98, 100, 114 |
| Afgreiðsla. | 18, 37, 42, 45, 50, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 66, 69, 70, 72, 73, 101 |
| Ferli | 51 |
| Fjöldi | 51 |
| Hraði..... | 20 |
| Tími | 46 |
| Þjónusta..... | 70, 74 |
| almenningi.... | 64, 65, 71, 77, 98, 103, 110 |
| Almenningur .. | 10, 20, 21, 24, 32, 34, 35, 36, 37, 45, 46, 47, 49, 51, 59, 63, 65, 66, 68, 70, 71, 72, 77, 79, 80, 89, 90, 93, 96, 97, 101, 102, 103, 110, 115 |
| Almenningsfarartæki..... | 46 |
| Almennur | 18, 33, 96 |
| Alþingi | |
| Alþingiskosningar | 87 |
| Alþingismenn | 7, 10, 19, 21, 27, 36, 37, 38, 87, 89, 92, 99, 103, 109 |
| Þingmál | 7, 21, 33, 36, 116 |
| Þingsetningarfundur | 121 |
| Þingsetningarræða | 124 |
| Alþjóðasamtök | 98 |
| Alþjóðleg.. | 45, 66, 80, 94, 95, 96, 98, 100 |
| Alþjóðlegur vettvangur | 98 |
| Atkvæði.... | 17, 18, 19, 24, 27, 29, 36, 41, 103 |
| Atkvæðagreiðslukerfi..... | 103 |
| Atkvæðagreiðslutöflur | 67 |
| Atkvæðisréttur..... | 17, 18, 19 |
| Fjöldi | 7, 19, 27 |
| Áhugi..... | 47, 68, 83, 87, 88, 110 |
| Áhugafólk..... | 85 |
| Áhugahópar | 68, 85, 86, 87, 99, 113 |
| Áhugamannafélög | 66, 107 |
| Áhugamál ... | 14, 16, 24, 38, 82, 83, 85, 86, 93 |

B

| | |
|---|---|
| Birting | 21, 46, 53, 58, 67, 71, 92, 98, 99, 101, 103, 109, 125 |
| Birtingarmöguleikar | 55 |
| Borgarar 9, 10, 13, 15, 18, 23, 24, 34, 36, 38, 49, 53, 55, 67, 73, 84, 89, 91, 93, 94, 95, 101, 111, 113 | |
| Borgarafundur | 35, 68, 98 |
| Borgaralegt | 14, 22, 34, 83 |
| Borgararéttindi | 22 |
| Borgaraping | 92 |
| Breyting | 2, 6, 21, 33, 45, 46, 47, 48, 52, 54, 56, 57, 63, 67, 68, 69, 70, 76, 79, 95, 96, 97, 101, 110, 115 |
| Breytingastjórnun | 55, 57 |

D

| | |
|--------------|--|
| Dagskrá | 16, 21, 24, 25, 26, 41, 77, 78, 109, 110, 115, 116 |
| Dagskrárgerð | 21 |
| Fyrirkomulag | 109 |

E

| | |
|---------------------|--------------------|
| Einkavæðing | 42, 55, 62, 73, 74 |
| Einkavæðingaráætlun | 62 |
| Einmenningskjördæmi | 27, 29 |

F

| | |
|---------------|----------------------|
| Félag | 23, 98, 99, 100, 102 |
| Félagafrelsi | 25 |
| Félagasamtök | 25, 80, 113, 114 |
| Félagsheimili | 107 |
| Félagshópur | 13 |
| Félagsleg | 23 |

| | |
|--------------|----|
| Félagsskapur | 34 |
|--------------|----|

| | |
|---------------------|--|
| Fjarlægðir | 34, 35, 42, 46, 49, 68, 73, 76, 82, 85 |
| Fjölmiðill | 17, 64, 66, 70, 73, 74, 83, 85, 87, 89, 93, 101, 115 |
| Fjölmiðlafólk | 102 |
| Frambjóðandi | 10, 41, 76, 82, 88, 89 |
| Framboð | 27, 62, 74, 80, 90, 91, 110 |
| Framtíð | 33, 57, 58, 62, 64, 66, 67, 68, 70, 78, 88, 124 |
| Framtíðarhlutverk | 53 |
| Framtíðaruppbygging | 66 |
| Fréttir | 64 |
| Fréttamiðlar | 100 |
| Fréttasending | 100 |
| Fréttastofa | 100 |
| Fulltrúalýðræði | 2, 5, 9, 10, 14, 24, 31, 34, 35, 36, 37, 40, 42, 77, 112, 115 |
| Fulltrúi | 10, 14, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 40, 41, 42, 68, 77, 84, 88, 94, 109, 110, 112, 116 |
| Fulltrúaskipulagið | 35 |

G

| | |
|------------|---|
| Gagnsæi | 21, 59, 69, 72, 77, 95, 101, 102, 103, 107, 109, 115, 116 |
| Gagnvirkni | 81, 83, 98, 113 |

H

| | |
|--------------------|---|
| Hagkvæmni | 5, 11, 18, 31, 32, 54, 55, 56, 58, 65, 73, 86, 91, 92, 97, 110, 112 |
| Hagkvæmniforsendur | 95 |
| Hagkvæmniþróun | 45, 95 |

| | |
|---|-------------------------------|
| Hagnýting..... | 52, 63, 67, 97, 98, 102 |
| Hagræðing..... | 51, 52, 55, 56 |
| Hagræðingarmöguleikar..... | 52 |
| Hagsmunir . | 13, 14, 16, 24, 32, 38, 40 |
| Aðilar..... | 31, 112 |
| Barátta | 14, 39 |
| Hagsmunagæsla | 13, 18, 20, 79 |
| Hagsmunahópur | 32, 111 |
| Hagsmunasamtök ... | 17, 20, 39, 40, |
| 42, 43, 68, 80, 94, 95, 98, 99, | |
| 100, 102 | |
| Hlutfallskerfið | 27, 28, 29 |
| I | |
| Íþyngjandi | 33, 42, 111, 112, 116 |
| J | |
| Jafnrétti..... | 12, 13, 18, 76, 82 |
| Jafnréttisgrundvöllur | 80, 81, 89 |
| Jafnréttisregla | 12 |
| Jafnræði | 14 |
| Jafnræðisregla | 13, 18, 24 |
| Jöfnuður 9, 13, 49, 50, 73, 76, 77, 95, | |
| 105, 115 | |
| K | |
| Kjósandi ... | 24, 28, 29, 76, 77, 80, 82, |
| 84, 87, 88, 89, 90, 98, 103 | |
| Kjör | |
| Kjörstaður..... | 90 |
| Kjörtímabil | 33 |
| Kjördæmi .. | 17, 18, 19, 27, 29, 80, 92 |
| Fyrirkomulag..... | 42 |
| Skipan..... | 19 |
| Skipting | 32 |
| Kjörinn 10, 23, 84, 87, 102, 103, 113, | |
| 114 | |
| Kosningar . | 16, 17, 18, 19, 23, 24, 25, |
| 26, 28, 40, 41, 47, 83, 87, 90, 91, | |
| 92, 110, 111, 113, 115, 116 | |
| Kosningabarátta | 84, 88, 90 |
| Kosningakerfi..... | 5, 27, 28, 29, 41 |
| Kosningalög | 17, 41, 92 |
| Kosningaréttur..... | 10, 22 |
| Kosningasveifla..... | 27, 29 |
| Sjóður | 91 |
| Þátttaka..... | 40, 89, 90, 113, 115 |
| L | |
| Leiðtogi | 48, 56, 71, 88 |
| Leikreglur . | 2, 7, 9, 16, 17, 20, 21, 22, |
| 26, 39, 77, 79, 111, 115 | |
| Lífsstíll | 46 |
| Lýðræði | 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, |
| 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, | |
| 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 34, 35, | |
| 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 47, | |
| 56, 64, 66, 76, 77, 79, 82, 84, 87, | |
| 93, 94, 95, 99, 100, 101, 102, 109, | |
| 110, 111, 113, 114, 115, 116, 118, | |
| 124, 126, 127 | |
| Ágalli..... | 41, 109, 116 |
| Áhrif..... | 115 |
| Einkenni | 14 |
| Form..... | 9 |
| Hlutverk | 25 |
| Hugmyndir | 29 |

| | | | |
|---|--|---|--|
| Lýðræðisþjóðir | 15 | Nefndakerfi | 37 |
| Reglur | 26, 81 | Net | 49, 81, 86, 88, 89, 122 |
| Réttindi | 35 | Netfangalistar | 83 |
| Skipulag | 9, 10, 12, 22 | Netföng | 82 |
| Próun | 57 | Netkosning | 91 |
| Lög | 25, 33, 38, 40, 43, 49, 67, 96, 111, 112, 116 | Netnotandi | 80 |
| Lagafrumvarp | 39 | Netnotkun | 87 |
| Lagagögn | 58, 99 | Netsamfélag | 86 |
| Lagasetning | 39 | Netsímataækni | 92 |
| Lagaskylda | 51 | Netsöfnun | 91 |
| Löggjöf | 91, 98 | Nettenging | 50, 113, 114, 116 |
| Lögaðilar | 33, 53, 111 | Netverslun | 84 |
| Lögboðið | 55, 102 | Notandi | 52, 54, 56, 58, 65, 67, 69, 81, 89, 92, 104, 113 |
| Löggilding | 92, 101 | Notkun | 3, 9, 27, 29, 56, 80, 81, 85, 92, 102, 107, 113 |
| M | | | |
| Markhópur | 68, 102 | O | |
| Málaflokkur | 18, 33, 37, 71, 74, 96, 102 | Opinber. 3, 31, 32, 42, 45, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 73, 74, 77, 80, 81, 84, 86, 92, 95, 96, 97, 100, 101, 102, 105, 113, 114 | |
| Málefni . 3, 10, 18, 23, 25, 35, 49, 80, 86, 94, 96, 110 | | P | |
| Málefnaþáttur | 83 | Persónuauðkenni | 56, 59 |
| Málefnaþing | 96 | Persónuleg | 45, 56, 69, 85, 96 |
| Málefnaflokkur | 67 | Prenta | 51, 52, 59, 71, 95 |
| Málefnafundir | 93 | R | |
| Málefnaþing | 17, 24, 35, 111 | Rafræn | 5, 7, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, |
| Málefnaþing | 67, 70, 71 | | |
| Umræða | 38 | | |
| Misrétti | 13, 17, 18 | | |
| N | | | |
| Nefnd | 25, 37, 38, 72, 126 | | |
| Nefndafundir | 98 | | |

| | |
|---|--|
| 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 90, 91, 92, 106, 110, 113, 116 | Stjórnmalaflokka..... 39 |
| Ráðstefnukerfi..... 67, 79, 85, 92 | Samtök ... 17, 20, 34, 77, 91, 95, 100, 114 |
| Reglugerð..... 96 | Sérfræði..... 14, 21, 37, 94 |
| Reglur. 16, 18, 22, 32, 38, 62, 74, 96, 109, 116 | Sérhæfing . 14, 24, 37, 58, 61, 62, 77, 94 |
| Reglusetning..... 37 | Sérsvið..... 94 |
| Ríki 18, 32, 36, 63, 64, 66, 67, 91, 99, 100 | Sjálfsafgreiðsla..... 67 |
| Ríkisborgararéttur 22 | Sjálfvirkni..... 55, 60, 61, 74 |
| Ríkisrekstur 31 | Sjónvarp ... 65, 76, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 102, 113 |
| Ríkisstjórn 24, 28, 29, 39, 80, 100, 105, 106 | Sjónvarpsefni 46 |
| Kreppur 28 | Skipulag 9, 23, 47, 65, 94, 121 |
| Stjórnarmyndun..... 29, 30 | Skoðanir |
| Ríkisstofnun ... 32, 61, 62, 74, 80, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 116, 121 | Skoðanakannanir 20 |
| Ríkisvald 25, 31, 32 | Skoðanamyndandi 17, 20 |
| | Skoðanaskipti..... 17 |
| S | Skriffræði..... 54 |
| Samfélag... 2, 3, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 32, 35, 37, 38, 42, 54, 64, 73, 80, 85, 86, 94, 96, 115 | Staðlar 46, 50 |
| Ágreiningur 9 | Starfsfólk .. 48, 56, 57, 59, 60, 62, 63, 84, 85, 101, 102, 105 |
| Hópar..... 14 | Starfshættir..... 103 |
| Málefni 10, 86, 94 | Starfskraftar..... 54, 56 |
| Samfélagsgerð..... 13 | Starfslýsingar 60 |
| Samráð..... 38, 85 | Starfsreglur..... 100, 101 |
| Samskipti.... 2, 45, 47, 56, 73, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 87, 88, 89, 103, 113 | Starfsskilyrði 126 |
| Samstarf..... 54, 57, 58, 59, 60 | Starfsstétt..... 14 |
| | Starfsmannalög..... 60 |
| | Starfssemi 20, 26, 54, 65, 71, 98, 100, 101, 102, 103, 107, 126 |
| | Stefna 25, 31, 69, 73, 98 |
| | Stefnumótun..... 42, 57, 94 |

| | | | |
|--------------------------|---|----------------------------|---|
| Stjórn.... | 4, 10, 14, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 41, 57, 62, 63, 71, 74, 109, 110, 112, 116 | Stjórnsýslufræðingar | 14 |
| Stjórnarskrá | 12, 18 | Stjórnsýslustig.. | 10, 67, 69, 70, 74, 93 |
| Stjórnsmál .. | 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 39, 47, 57, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 99, 100, 102, 109, 110, 114, 121 | Stjórnsýslustofnana | 97, 99, 100 |
| Áhugi..... | 84 | Stjórnsýslulög..... | 64, 96 |
| Flokkur . | 10, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 79, 82, 86, 88, 90, 93, 99, 110, 114 | Stjórnun..... | 12, 14, 31, 55, 63 |
| Framboð | 91 | Stjórnunaraðferðir | 54 |
| Fundur | 93 | Stjórnunarþekking..... | 57, 60 |
| Samtök | 100 | Stjórnvöld. | 20, 34, 56, 67, 80, 93, 97, 113, 126 |
| Skoðanir | 91 | Stofnun | 20, 25, 31, 37, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 77, 80, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 111, 113, 114, 115 |
| Skýrendur | 89 | Stofnanamenning | 63 |
| Stjórnsmálamaður.... | 24, 47, 57, 84, 87, 89, 99, 100, 102, 121 | Sveitarfélag .. | 7, 61, 97, 99, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 113, 114, 116, 121 |
| Stjórnsmálatengsl..... | 82 | Sveitarstjórn | 17, 24, 41, 84, 102, 110, 114, 115 |
| Stofnun ... | 7, 14, 23, 25, 26, 27, 39, 84, 99 | Fundir | 66 |
| Umræða..... | 94, 98 | Kosning | 17, 22 |
| Stjórnsmálaafli..... | 90 | Sveitarstjórnarlög..... | 107 |
| Stjórnsmálabaráttu . | 79, 81, 83, 89, 90, 113, 115 | Sveitarstjórnarstig | 35, 106, 111 |
| Stjórnsmálastarf | 91, 94 | Sýndarheimur | 67, 92 |
| Stjórnsmálaþátttaka..... | 86, 87 | | |
| Stjórnsýsla.... | 2, 3, 5, 6, 7, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 92, 95, 97, 106, 113, 115, 116, 121, 126 | T | |
| | | Tjáningarfrelsi..... | 17, 24 |
| | | Tækni . | 47, 51, 52, 55, 56, 60, 61, 62, 76 |
| | | Þekking..... | 62, 74 |

| | | |
|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Þjónusta..... | 63 | 97, 98, 100, 101, 106, 114, 115, |
| Tölva | 46, 89, 92 | 121 |
| Færni | 60 | Dreifing |
| Kerfi | 58, 74, 106 | 74 |
| Texti | 97 | Upplýsingaréttur..... |
| Tækni | 60 | 96 |
| Tölvudeild | 61, 62 | Upplýsingaskylda..... |
| Þjónusta 7, 62, 103, 104, 105, 106, | | 64, 71 |
| 107, 121 | | Upplýsingatækni |
| Tölvunarfræði..... | 3 | 2, 3, 6, 7, 10, 11, |
| Tölvupóstur | 79, 81, 82, 83, 85, 89, | 20, 35, 47, 48, 56, 60, 61, 63, 67, |
| 91, 98, 103, 105 | | 73, 74, 75, 76, 77, 79, 85, 94, 95, |
| Herferð | 89 | 97, 98, 102, 108, 109, 110, 113, |
| Listar | 96 | 114, 115, 116, 121 |
| Notendur..... | 87 | Iðnaður |
| Notkun..... | 87, 89 | 107 |
| Tölvuvinnslur | 55 | Þjónusta..... |
| Snið | 98 | 113 |
| Stig | 101 | Upplýsingatöflur |
| | | 67 |
| | | Upplýsingaveitur..... |
| | | 100 |
| | | Upplýsingavinnslur |
| | | 55 |
| | | Upplýsingaþjónusta3, 51, 53, 97, 102 |
| | | Uppruni |
| | | 22, 26, 84, 113, 114 |
| | | Form..... |
| | | 55 |
| | | Upprunastofnun..... |
| | | 58 |
| | | Uppsetning |
| | | 97 |
| | | Úthýsing |
| | | 42, 55, 63, 73 |
| | | Útsending ... |
| | | 49, 65, 66, 98, 102, 114, |
| | | 115 |
| | | Útvarp..... |
| | | 65, 81, 82, 85, 88, 113 |
| | | |
| | | V |
| | | Vefur .. |
| | | 21, 34, 45, 46, 53, 56, 62, 65, |
| | | 66, 67, 68, 70, 71, 74, 81, 82, 87, |
| | | 89, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, |
| | | 103, 104, 105 |
| | | Gögn..... |
| | | 97 |
| | | Vefmarkaður |
| | | 65 |
| | | Vefrit |
| | | 99 |

| | | | |
|---|--|---|-------------------------|
| Vefsetur..... | 90, 102 | Þingfundur..... | 65, 98 |
| Vefskjöl..... | 88 | Þingkosningar..... | 17, 18, 19 |
| Veftækni..... | 67 | Þingnefnd..... | 38, 66 |
| Vefútgáfa..... | 51, 65, 79, 86 | Þingsal..... | 36 |
| Þjónusta..... | 64, 65, 101 | Þingsályktun..... | 36, 118 |
| Verkefni 7, 46, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 65, 82, 93, 94, 105, 107, 108 | | Þingskjal..... | 21, 118 |
| Verkefnastjórnun..... | 62, 74 | Þjóðaratkvæðagreiðsla 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 109, 110, 111, 112, 116 | |
| Verkferli ... | 48, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 71, 73, 101, 115 | Þjóðfélag..... | 14, 23, 35, 38, 85, 111 |
| Breytingar..... | 56 | Þjóðfélagshópur..... | 40 |
| Vinnubrögð 46, 56, 57, 104, 106, 121 | | Þjóðfélagsþróun..... | 19 |
| Verkferli..... | 52, 54, 92 | Þjóðríki. 9, 23, 25, 26, 35, 38, 46, 94, 98 | |
| Vinnustaður..... | 79, 94 | Lýðræði..... | 35 |
| Vinnustaðamenning..... | 56 | Þjóðþing..... | 10, 37, 100, 102 |
| Vistun gagna..... | 98 | Þjónusta 5, 32, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 79, 81, 85, 87, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 | |
| Form..... | 106, 116 | Þjónustuaðili..... | 61, 63 |
| Þ | | | |
| Þátttaka 10, 12, 16, 17, 25, 26, 34, 36, 41, 78, 79, 82, 86, 90, 93, 95, 102, 110, 113, 115 | | Þjónustueiningar..... | 51, 58 |
| Lýðræði..... | 9, 111 | Þjónustuform..... | 105 |
| Réttur..... | 16, 22, 26, 29, 41 | Þjónustumat..... | 4 |
| Þátttakandi.... | 7, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 25, 29, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 76, 77, 80, 84, 105, 106 | Þjónustustig..... | 59, 104, 105 |
| Þing 9, 24, 32, 33, 36, 37, 38, 39, 41, 84, 87, 94, 98, 111, 112, 114, 115, 118, 121, 124 | | Þjónustustofnun... 58, 99, 101, 102 | |
| Frumvörp..... | 21 | Þjónustuveita..... | 58, 81 |
| Þingfréttamaður..... | 65 | Þjónustuverkefni..... | 108 |
| | | Þjónustuþættir..... | 116 |
| | | Þjónusubeiðni..... | 61 |
| | | Þrívíddarheimur..... | 67, 92, 98 |