

Frumvarp til laga

um högun upplýsingatækni í rekstri ríkisins

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Markmið og gildissvið

Markmið laga þessara er að tryggja samræmda, hagkvæma, örugga og vandaða högun upplýsingatækni ríkisins ásamt því að auka skilvirkni og gagnsæi við veitingu opinberrar þjónustu.

Lög þessi gilda um högun upplýsingatækni í rekstri ríkisaðila samkvæmt lögum um opinber fjármál.

2. gr.

Tækni- og rekstrarleg viðmið

Ráðherra ber ábyrgð á högun upplýsingatæknimála ríkisins og skal setja tækni- og rekstrarleg viðmið um fyrirkomulag hennar. Með högun upplýsingatæknimála felst nánar tiltekið fyrirkomulag lykilkáttanna í stjórnun upplýsingatækni, svo sem ákvarðanatöku, áhættustýringar, forgangsröðunar fjárfestinga og tæknilegra staðla, meginreglna og leiðbeininga. Í viðmiðunum skal meðal annars fjallað um samræmdar tækniforskriftir, áhættustýringu, verkferla og rekstrarumgjörð.

3. gr.

Breytingar á högun upplýsingatækni

Þegar ríkisaðilar gera breytingar sem hafa áhrif á högun upplýsingatækni, skulu þeir kappkosta við að fylgja viðmiðum skv. 2. gr. Ríkisaðilar skulu leggja mat á hvort breytingarnar samræmast viðmiðunum. Breytingar sem samræmast ekki viðmiðunum skulu vera rökstuddar. Ráðherra getur hvenær sem er óskað eftir afriti af matinu.

4. gr.

Miðlun gagna

Ráðherra ber ábyrgð á að tilgreina öruggt samskiptalag sem ríkisaðilar skulu nota í gagnasamskiptum. Ríkisaðila er skylt að miðla gögnum, þar með talið persónugreinanlegum, til annarra ríkisaðila í þeim tilvikum sem gögnin eru nauðsynleg til að þeir geti sinnt lögbundnum hlutverkum sínum eða gætt lögvarinna hagsmuna sinna. Óheimilt er að taka gjald fyrir miðlunina.

5. gr.

Sameiginlegir stafrænir innviðir

Ráðherra ber ábyrgð á að sameiginlegir stafrænir innviðir ríkisins séu starfræktir. Með sameiginlegum stafrænum innviðum er átt við upplýsingakerfi, gagnagrunna og aðra stafræna innviði sem nýtast í almennum rekstri ríkisaðila, svo sem kjarnaþjónustur Stafræns Íslands og staðlaðan skrifstofuhugbúnað. Ekki er átt við sérstök upplýsingakerfi einstakra ríkisaðila eða almennan vélbúnað.

Ráðherra er heimilt eftirfarandi:

- að ganga til samninga um kaup á upplýsingatæknilausnum sem munu teljast til sameiginlegra stafrænna innviða skv. 1. og 2. mgr.
- að fela rekstur og umsjón sameiginlegra stafrænna innviða til sérstakrar starfseiningar eða ríkisaðila sem starfar á hans ábyrgð.
- að heimila öðrum en ríkisaðilum að nýta sameiginlega stafræna innviði ríkisins.

6. gr.

Reglugerðarheimild

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Rekstur, umsjón og tæknileg og öryggisviðmið sameiginlegra stafrænna innviða og stafrænnar grunnþjónustu, þar á meðal hverjir sameiginlegir stafrænir innviðir eru og hvort ríkisaðilum er skylt að nota tiltekna sameiginlega stafræna innviði í sinni starfsemi.
2. Nánari útfærslu á högun, stýringu og skipan upplýsingatækniverkefna, þ.m.t. fyrirkomulag mats á breytingum á högun upplýsingatækni.
3. Fyrirkomulag öruggs samskiptalags gagna og nánari skilyrði þess að miðlun gagna, þ.m.t. persónugreinanlegra, sé heimil milli ríkisaðila.
4. Aðra aðila en ríkisaðila sem heimilt er að nýta sameiginlega stafræna innviði ríkisins.
5. Gjaldskrá vegna notkunar sameiginlegra stafrænna innviða, þ.m.t. um greiðslur ríkisaðila vegna beinnar notkunar þeirra, svo sem vegna leyfisgjalda, og notkun annarra en ríkisaðila.

7. gr.
Gildistaka

Lög þessi taka þegar gildi.

8. gr.
Breytingar á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021*: Við 1. mgr. 6. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Skyldan nær þó ekki til félaga í eigu ríkisins sem starfa á samkeppnismarkaði.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við hagaðila innan Stjórnarráðsins.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að hún einsetji sér að Ísland verði á meðal allra fremstu þjóða á sviði stafrænnar tækni og þjónustu. Markmiðið er að einfalda stjórnarsýslu, bæta þjónustu við almenning og auka gagnsæi og aðgengi að upplýsingum með nýtingu stafrænna lausna. Þessar áherslur hafa birst í fjármálaáætlunum síðustu ára og ýmsum aðgerðum, svo sem lögum um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda nr. 105/2021.

Frumvarp þetta er unnið í samræmi við framangreindar áherslur með það að markmiði að skapa grundvöll fyrir skilvirkara og hagkvæmara skipulagi í stjórnun upplýsingatækni ríkisins. Með því verður annars vegar skilgreind ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra á stefnumótun í upplýsingatæknimálum ríkisins og hins vegar mælt fyrir um heimildir hans til að ákveða högun þeirra.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Til að ná markmiðinu um að vera í fararbroddi á sviði stafrænnar tækni og þjónustu er nauðsynlegt að stafrænir innviðir ríkisins séu til þess fallnir að styðja við framþróun stafrænnar þjónustu. Í því tilliti er mikilvægt að innviðirnir séu, upp að vissu marki í það minnsta, í samræmi við stöðluð viðmið. Upplýsingatækni verður sífellt samofnari opinberri þjónustu og nú er svo komið að hún er lykilforsenda framþróunar á því sviði. Það má meðal annars lesa úr þingsályktun um tæknilega innviði Stjórnarráðsins og rafræna þjónustu hins opinbera, sem var samþykkt í janúar 2020 (þskj. 891, 15. mál á 150. löggjafarþingi), en stefnumótun annarra ríkja hefur mjög tekið mið af þessum sömu sjónarmiðum.

Núverandi fyrirkomulag rekstrar og högunar upplýsingatækni er dreifstýrt hjá ríkisaðilum. Ábyrgðin, jafnt rekstrarleg og stefnumótandi, liggur þannig hjá hverri og einni stofnun. Það hefur leitt til ósamræmdrar nálgunar þar sem víða er fjárfest í sambærilegum hugbúnaðarlausnum án samstarfs og samþættingar. Neikvæðar afleiðingar þess eru af ýmsum toga, en ríkið hefur meðal annars orðið af ávinningsi af stærðarhagkvæmni í innkaupum og rekstri auk þess sem ósamræmið eitt og sér hefur haft hamlandi áhrif á möguleika til að bæta þjónustu með stafvæðingu.

Kjarnaefni frumvarpsins er tvíþætt: Annars vegar að skilgreina ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra á högun upplýsingatæknimála ríkisins og hins vegar að mæla fyrir um heimildir ráðherra til að setja samræmd viðmið sem skal haga upplýsingatæknimálum eftir. Ábyrgð ráðherra á málaflokknum er ekki ný af nálinni, en til langs tíma hefur ráðherrann borið ábyrgð á almennum umbótum í ríkisrekstri, þ.m.t. skipulagi og stjórnarháttum í ríkisstarfsemi, hagræðingu í ríkisrekstri og árangursstjórnun og stafrænu pósthólfi í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda. Skipulag upplýsingatæknimála ríkisins hefur verið talið

falla þar undir. Engu að síður eru efni til að skýra betur hvað felst í hlutverkinu og útfæra nánar heimildir ráðherra til að kveða á um skipan mála innan ríkiskerfisins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um skyldur og heimildir fjármála- og efnahagsráðherra sem ráðherra upplýsingatæknimála ríkisins, allt í því skyni að vinna að samræmdri, hagkvæmri, öruggri og vandaðri skipan þeirra. Ekki er nýmæli að málaflokkurinn heyri undir fjármála- og efnahagsráðherra, en rík þörf er á að mæla með nánari hætti fyrir um hvernig stjórn hans skal háttað.

Með frumvarpinu er nánar skilgreind ábyrgð ráðherra á að setja viðmið um högun upplýsingatækni ríkisins. Í því felst meðal annars að taka ákvörðun um hvaða stafrænu innviði er skynsamlegt að séu sameiginlegir. Undanfarin ár hafa nokkur skref verið stigin í átt að samrekstri stafrænna innviða, til að mynda með sameiginlegum samningi við Microsoft um hugbúnaðarlausnir og hins vegar með stafrænum kjarnaþjónustum Stafræns Íslands. Reynslan hefur sýnt að ábatinn af slíkum verkefnum, takist vel til, getur verið talsverður, hvort heldur sem er út frá rekstrar-, samræmingar- eða gæðasjónarmiðum. Þegar ríkisaðilar nota hina sameiginlegu stafrænu innviði geta þeir treyst því að uppbygging þeirra og rekstur sé í samræmi við þau ákvæði laga sem stjórnvöldum ber að fylgja. Með því að léttu þeirri ábyrgð, allavega að hluta, af ríkisaðilunum, eiga þeir að vera betur í stakk búinir til að sinna sínum kjarnaverkefnum.

Ráðherra skal sjá til þess að stafrænu innviðirnir séu reknir og þeim viðhaldið með fullnægjandi hætti, en honum er heimilt að fela öðrum ríkisaðila að annast reksturinn og umsjónina. Sem fyrr er hægt að benda á hvernig Stafrænt Ísland hefur rekið eigin kjarnaþjónustur og Umbra – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins hefur haft umsjón með samningi ríkisins við Microsoft vegna skrifstofuhugbúnaðar fyrir meirihluta ríkisaðila.

Gert er ráð fyrir að hinir sameiginlegu stafrænu innviðir skiptist í tvo flokka: Annars vegar þá sem ríkisaðilum er heimilt að nota og hins vegar þá sem þeim er skylt að nota. Ráðherra stendur í þessum tilvikum frammi fyrir tvenns konar ákvörðunum: Annars vegar hvort tilteknir stafrænir innviðir séu þess eðlis að þeir skuli sameiginlegir og hins vegar, sé svarið við fyrri spurningunni jákvætt, hvort sterk rök hnígi til þess að þeir skuli notaðir í starfsemi allra ríkisaðila þar sem við á. Við þetta mat er mikilvægt að hafa í huga að hvorki markmiðið með þessu frumvarpi, stefna stjórnvalda né almenn skynsemi standa til þess að rekstur upplýsingatæknikerfa ríkisins verði í heild sinni miðlægur, heldur þvert á móti. Einungis í þeim tilvikum sem samreksturinn hefur bersýnilega ávinning í för með sér er eðlilegt að ríkið þrói og reki upplýsingatæknilausnir. Það á við hvort heldur sem notkun innviðanna er valkvæð fyrir ríkisaðila eða ekki. Í þeim tilvikum sem notkunin verður gerð að skyldu verður aukinheldur að liggja fyrir að ávinningurinn náist ekki, eða í minna mæli, nema innviðirnir séu notaðir heildstætt. Sú staða hins vegar bæði hefur komið upp fyrr og getur komið upp síðar og því er kveðið á um heimild ráðherra til að kveða á um að tilteknir stafrænir innviðir skuli vera sameiginlegir.

Sem fyrr segir felst ekki í framangreindu að allur rekstur upplýsingatækni hjá ríkinu skuli vera miðlægur. Ríkisaðilar munu enn bera meginábyrgð á sinni starfsemi, þ.m.t. þeim hluta sem reiðir sig á upplýsingatækni. Sameiginlegir stafrænir innviðir, valkvæðir sem ekki, munu ólíklega standa til boða nema í afmörkuðum tilvikum. Hins vegar er mikilvægt að tryggja nauðsynlega samræmingu, til að koma í veg fyrir að sundurleit hönnun hamli frekari úrbótun í opinberri þjónustu. Í þessu skyni má nefna þá sjálfsögðu kröfu almennings að þurfa ekki að afla upplýsinga frá fjölda ríkisaðila til þess að geta sótt opinbera þjónustu. Mikið nærtækara er að þessum upplýsingum sé miðlað milli ríkisaðilanna sjálfra þegar við á, enda felst í því umtalsvert hagræði fyrir almennig. Stafrænir innviðir þurfa hins vegar að styðja við þessa upplýsingamiðlun.

Af þeim sökum er í frumvarpinu kveðið á um að ráðherra setji fram almennar stefnur um skipulag upplýsingatækni í rekstri ríkisins. Ráðherra hefur þegar sett stefnur, m.a. um öryggisflokkun gagna og notkun skýjaþjónusta. Gert er ráð fyrir að þeirri vinnu verði framhaldið og ráðherra setji frekari stefnur um framtíðarsýn um helstu atriði málaflöksins. Stefnurnar skulu vera almennir leiðarvísar um meginmarkmið til lengri tíma.

Ráðherra skal með stoð í stefnunum setja fram viðmið með nánari fyrirmælum um tæknilega högun, þróun stafrænnar þjónustu, högun á vistun og meðhöndlun og miðlun gagna. Í þessum efnum er mikilvægt að ekki sé eingöngu lögð áhersla á að upplýsingatæknilausnir og viðhald og rekstur þeirra séu öruggar og í samræmi við lagaskyldur og grundvallarréttindi almennings, til að mynda um friðhelgi einkalífs, heldur einungis að innan kerfis sé samræmi um þær leiðir sem eru farnar. Afleiðing samræmingar er ekki einatt auknir möguleikar til að þróa opinbera þjónustu áfram, heldur einnig sparnaður, meðal annars með því að draga úr tvíverknaði, aukið öryggi og meiri skilvirkni.

Sú leið að setja í viðmiðum ramma um tæknilega innviði ríkisaðila er í samræmi við þá þróun sem hefur átt sér stað hjá nágrannaþjóðum síðustu ár. Þannig hafa á vettvangi Evrópusambandsins lengi verið í gildi viðmið um tæknilega högun, sem nú hefur komið fram tillaga um að verði sett í reglugerð. Þá eru þau sjónarmið sem ráða í frumvarpinu í öllum megindráttum í samræmi við þau sem koma fram í greinargerð með þingsályktun nr. 22/150 frá 29. janúar 2020 (þingskjal 891, 15. mál á 150. löggjafarþingi).

Í frumvarpinu er jafnframt ráðgert að ráðherra setji sérstakar reglur um miðlun gagna milli ríkisaðila. Reglurnar snúa annars vegar að öruggu samskiptalagi sem ríkisaðilum ber að nota í gagnasamskiptum og hins vegar er nánar útfærð skylda þeirra til að miðla gögnum sín á milli þegar efni standa til.

Í sífellt meira mæli hefur verið gengið út frá þeirri sjálfsgöðu kröfu almennings að honum sé hlíft við að sinna upplýsingaöflun fyrir stjórnvöld, þegar upplýsingarnar liggja á annað borð fyrir innan ríkiskerfisins. Því er í frumvarpinu tekinn af allur vafi um að ríkisaðilum ber að miðla gögnum sín á milli þegar þess gerist þörf til að veita opinbera þjónustu. Þessi skylda er þó vitaskuld háð skilyrðum, t.a.m. að vinnsla upplýsinganna sé í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Hins vegar má almennt gera ráð fyrir að svo sé þegar þess til dæmis er krafist af einum ríkisaðila að upplýsingar fylgi umsókn um nýtingu réttinda. Ekki verður séð að friðhelgi einkalífs umsækjandans sé betur tryggt með því að honum sé gert að afla upplýsinga á einum stað til að koma þeim á næsta, heldur þvert á móti. Hins vegar verður bersýnilega að tryggja að honum sé gerð miðlunin ljós.

Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir að gögnum sé miðlað milli ríkisaðila í öðrum tilgangi en að veita þjónustu í einstökum málum. Þannig getur greining upplýsinga sem einn ríkisaðili hefur undir höndum verið mikilvægt innlegg í eftirlit með starfsemi, í umbótavinnu og stefnumótun, svo fáein dæmi séu tekin. Eftir sem áður er það skilyrði fyrir miðluninni að hún samræmist ákvæðum laga, svo sem um persónuvernd.

Við gerð þessa frumvarps var framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum og hjá öðrum þjóðum sem við höfum átt í samstarfi við höfð til hliðsjónar. Í Finnlandi hafa til dæmis verið sett lög um upplýsingastjórnun í opinberri stjórnsýslu. Þá hafa á Írlandi verið sett lög um miðlun gagna milli ríkisaðila. Jafnframt má nefna þróunina á vettvangi Evrópusambandsins, þar sem unnið er að því að setja staðla í reglugerð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Heilt yfir gefur efni frumvarpsins ekki efni til að ætla að tillögur þess standist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Þó er í því kveðið á um skyldu ríkisaðila til miðlunar persónuupplýsinga, sem verndaðar eru af 71. gr. stjórnarskrárinnar. Sú skylda er hins vegar háð því skilyrði að vinnsla persónuupplýsinganna hjá móttakandanum sé heimil og uppfylli skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Af þeim sökum er ekki talið að með frumvarpinu sé gengið of nærri stjórnarskrárvarins réttar til friðhelgi einkalífs.

5. Samráð.

Við undirbúning frumvarpsins var haft víðtækt samráð við sérfræðinga á sviði upplýsingatækni innan Stjórnarráðsins. Samráðshópur hittist reglulega við undirbúning áformanna og áformin voru send hópnum til umsagnar. Áform um lagasetningu voru auk þess kynnt í samráðsgátt stjórnvalda og fengu málnúmerið S-148/2023. Fimm umsagnir bárust, frá Persónuvernd, Vegagerðinni, Öryrkjabandalagi Íslands, Viðskiptaráði Íslands og Samtökum iðnaðarins.

Persónuvernd fjallaði í umsögn sinni um stöðu ábyrgðaraðila að vinnslu persónuupplýsinga skv. lögum nr. 90/2018. Stofnunin tók þar fram að mikilvægt væri að ábyrgðaraðili færi með raunverulegt ákvörðunarvald um vinnslu persónuupplýsinga og aðferðum við hana. Þá áréttaði hún að ávallt þyrfti að gæta að því að öryggi persónuupplýsinga væri tryggt með fullnægjandi hætti í samræmi við kröfur laganna.

Ráðuneytið telur að verði frumvarpið að lögum muni það í mörgum tilvikum hafa áhrif á hver telst ábyrgðaraðili að vinnslu persónuupplýsinga. Ljóst er að þegar ríkisaðilar nota sameiginlega stafræna innviði ríkisins munu þeir oft ekki hafa ákvörðunarvald um aðferðir við vinnslu persónuupplýsinga. Það mun óumflýjanlega hafa þau áhrif að skyldan til að gæta að því að aðferðin sem er beitt sé í samræmi við ákvæði laga flyst til þess sem tekur ákvörðunina, í þessu tilviki ráðuneytisins. Þessi afstaða á sér stoð í nýlegum dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-4081/2023. Að því sögðu verða alltaf þættir sem ríkisaðilar munu þurfa að gæta að sjálfir, m.a. þeir sem snúa að verklagi við notkun lausnanna. Mikilvægt er að skilin þar á milli og skyldur hlutaðeigandi liggi ljós fyrir strax í öndverðu.

Vegagerðin gerði í umsögn athugasemdir við áformin þar sem þau hentuðu þjónustu Vegagerðarinnar illa. Þá var þess óskað að leitað yrði leiða til að koma til móts við afstöðu stofnunarinnar.

Öryrkjabandalag Íslands benti í umsögn sinni á að ekki væri í frumvarpinu sérstaklega fjallað um að innviðir uppfylli tiltekna aðgengisstaðla. Þá er jafnframt komið inn á að ekki er minnst á fyrirhugaða innleiðingu Evrópugetra um aðgengissmál. Áform stóðu til að bregðast við þeim ábendingum með því að innleiða, með setningu laganna, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/2102 frá 26. október 2016, um aðgengi vefsetra opinberra aðila og smáforrita þeirra fyrir fartæki. Það þótti hins vegar ekki ráðlegt svo nú stendur til að tilskipunin verði innleidd með sérstöku frumvarpi.

Viðskiptaráð Íslands fagnaði megininntaki frumvarpsins en lagði áherslu á að það myndi ekki fela í sér aukna innhýsingu verkefna og að ríkið gætti að þeim áhrifum sem innkaupastyrkur þess getur haft á markaðinn.

Samtök iðnaðarins fögnuðu meginnefni frumvarpsins jafnframt, en áréttuðu mikilvægi þess að ríkið gætti sín samkeppni við einkamarkaðinn um sérhæft starfsfólk og skilvirkra útboða á upplýsingatæknimarkaði.

Tekið hefur verið tillit til athugasemdanna eftir því sem tilefni var til.

6. Mat á áhrifum.

Mat á áhrifum laganna er a.m.k. hægt að skoða út frá þremur ólíkum þáttum:

Frumvarpið er til þess fallið að hafa áhrif á opinber innkaup. Árleg innkaup ríkisaðila á upplýsingatækni eru á bilinu 12-14 milljarðar króna árlega (hugbúnaður, hugbúnaðarþróun og rekstur). Með aukinni samræmingu í tæknilegum viðmiðum í upplýsingakerfum þvert á ríkisaðila sparast mikill tími í undirbúningi verkefna, í tilboðsgerð og í framkvæmd verkefna. Í því fyrirkomulagi sem ríkt hefur hingað til er ríkisaðilum tiltölulega frjálst að velja þau viðmið sem þeir telja sjálfir ákjósanlegust. Þetta hefur leitt af sér nokkuð óhagræði. Rík áhersla hefur verið lögð á að ríkisaðilar hagnýti gögn í meira mæli. Það hefur þó reynst erfitt að mörgu leyti þar sem ríkisaðilar hafa þróað kerfi hver með sínu nefi á síðustu áratugum og tengingar við gögn í eldri kerfum oft ekki endurnýtanlegar öðrum. Erfiðleikarnir hafa til dæmis falist í því að rýna þarf tæknilega högun hvers kerfis fyrir sig (undirbúningur) til þess að átta sig á hvernig hægt væri að deila eða tengja gögn saman. Með tilkomu samræmdra tæknilegra viðmiða væri hægt að stytta tíma í allri undirbúningsvinnu og framkvæmd. Ef að hægt væri að ná 10% sparnaði í öllu ferlinu, væri árlegur sparnaður við innkaup um 1.200 – 1.400 milljónir króna á ári.

Einnig eru væntingar til að með frumvarpinu náist rekstrarhagræði. Samrekstur á upplýsingatækni í sameiginlegum innviðum er hagkvæmari en rekstur á upplýsingatækni í dreifstýrðu fyrirkomulagi. Á þetta við um þróun og rekstur á upplýsingakerfum innan ríkiskerfisins og hjá birgjum í útvistuðum kerfum. Sameiginlegir innviðir eru t.d. gagnagrunnar og upplýsingatæknikerfi sem innihalda gögn sem þarf að miðla milli ríkisaðila, sem þurfa að vera til þess fallin að styðja við framþróun í rekstri og þjónustuveitingu hins opinbera með upplýsingatækni.

Dæmi um slíka þróun og samrekstur eru lausnir á borð við stafrænar kjarnaþjónustur verkefnastofu um Stafrænt Ísland. Það er ekki erfitt að gera sér í hugarlund hvernig miðlæg þróun og rekstur á þjónustum sem koma nær öllum ríkisaðilum og sveitarfélögum til góða, er hagkvæmara fyrirkomulag en ef hver og einn ríkisaðili hefði þróað sömu lausnir sérstækt og á eigin vegum. Dæmi um stafræna kjarnaþjónustu er stafrænt pósthólf, innskráning með rafrænni auðkenningu, umboðskerfi og umsóknarkerfi. Stafrænar kjarnaþjónustur eru enn fremur dæmi um þjónustur innan kerfis, sem eru þróaðar af einkamarkaðinum að undangengnu útboði á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Afurð þeirrar fjárfestingar er svo í umgjörð frjáls og opins hugbúnaðar sem nýtist öllum í framþróun, hvort sem er á einkamarkaði og opinberum.

Að sama skapi eru þróun og rekstur á kerfum sameiginlegra innviða vel til þess fallin að lúta sömu tæknilegu viðmiðum til þess að ná fram rekstrarhagræði. Verði slík viðmið til staðar, þvert á ríkisaðila, krefst reksturinn (almennt viðhald og möguleg sérsníði) minna vinnuframlags en ef viðmiðin væru ekki til staðar. Dæmi um slíkt eru upplýsingakerfi sem hafa verið lengi í rekstri og hafa ekki þróað í takt við breytta tækni og gjarnan er vísað til sem arfleifðarkerfa. Stuðningur við kerfin er ekki lengur til staðar eða er mjög takmarkaður. Við fjárfestingu í uppfærslu, kaupum á stöðluðu eða sérsníðuðu kerfi geta sameiginleg tæknileg viðmið stutt við aukna stöðlun, stærðarhagkvæmni og samþættingu kerfa í rekstri. Er þá ótalin aukin hagnýting þeirra gagna sem í kerfunum búa.

Að endingu er lagt upp með að bæta opinbera þjónustu. Upplýsingakerfi geyma gögn sem að jafnaði má hagnýta með tvennum hætti. Annars vegar eru það gögn sem varða einstaklinga eða fyrirtæki með einhverjum hætti. Hins vegar eru það annars konar gögn sem lýsa atvikum eða staðreyndum. Fyrri gerðina má hagnýta til að veita betri þjónustu, t.d. með því að gera þau aðgengileg með stafrænum hætti.

Markmiðið er því að flytja gögn en ekki fólk. Dæmi um gögn eru ýmis konar skírteini og réttindi sem hægt er að sækja um og fá afhent í gegnum stafrænt pósthólf. Rafræn þinglýsing skuldabréfa fyrir ökutæki eða íbúðakaup er annað dæmi. Engum dylst hagkvæmnin við slíkan feril að sama skapi sem notendur fá betri þjónustu með lægri tilkostnaði og minna óhagræði fyrir þá sjálfa, t.d. með því að sleppa við að þurfa að mæta á staðinn. Á árinu 2022 voru gefin út 16.235 sakavottorð, þar af 81%, eða 13.101 með rafrænum hætti. Einfaldur útreikningur fyrir þessa einu gerð af gögnum sýnir að jafn margar heimsóknir til sýslumanna spöruðust og tíminn sem að öðrum kosti hefði farið í allt ferlið frá upphafi til enda samsvarar 2.250 klukkustundum í vinnu, eða um það bil 16 mánuðum á einu ári. Seinni gerð gagnanna má hagnýta til þess að taka upplýstari ákvarðanir, byggðar á staðreyndum. Því aðgengilegri sem gögnin eru og þau sett í rétt samhengi verður undirlag ákvarðana betra. Með því að samræma tæknileg viðmið er stefnt að því að draga úr fyrirkomulagi sem gerir erfiðara en ella að bæta þjónustu og ákvarðanatöku með nýtingu gagna.

Verði frumvarpið að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi veruleg áhrif á ríkissjóð, enda eru mörg verkefni tengd stafvæðingu og upplýsingatækni nú þegar á fjárlögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmið frumvarpsins er skilgreint í 1. gr. Með því er skilgreind ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra á stefnumótun og fyrirkomulagi upplýsingatæknimála ríkisins, sem og ábyrgð og hlutverk ráðuneyta og stofnana í því fyrirkomulagi. Ætlunin er að draga úr sundurleitri og ósamræmdri högun upplýsingatæknimála, sem hamlar viðleitni til að bæta opinbera þjónustu. Einnig er gert ráð fyrir að af samræmdum viðmiðum og sameiginlegum stafrænum innviðum leiði aukið öryggi, skilvirkni og hagkvæmni í upplýsingatæknirekstri ríkisaðila. Þá verður gert mögulegt að forgangsraða fjárfestingu í upplýsingatækni með upplýstum og samræmdum hætti.

Gildissvið laganna er afmarkað við ríkisaðila í A1 og A2-hluta skv. 50.gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015, sbr. 13. tl. 3. gr. sömu laga. Þau ná þannig einvörðungu til þeirra sem fara með kjarnaverkefni ríkisins og starfa ekki á markaði, en óeðlilegt þykir að með löggjöf sé kveðið á um hvernig þeir aðilar skulu haga upplýsingatæknimálum.

Um 2. gr.

Í greininni segir að ráðherra skuli á grundvelli stefnumótunarinnar útbúa sértæk viðmið um högun upplýsingatækni í rekstri ríkisins. Markmiðið með viðmiðunum er að gera ríkisaðilum betur kleift að uppfylla síauknar kröfur um notendaaðgengi, þjónustumiðaða hönnun, upplýsinga- og gagnaöryggi og hagkvæmni, en reynslan hefur sýnt að sífellt verður erfiðara fyrir einstaka aðila að uppfylla þessar kröfur hver í sínu lagi. Með vönduðum samræmdum viðmiðum sem eru í samræmi við þær kröfur geta stofnanir verið öruggar um gæði högunarinnar og betur einbeitt sér að sinni kjarnastarfsemi. Þá eru þau jafnframt líkleg til að skila sér í aukinni hagkvæmni, en í núverandi fyrirkomulagi hafa margar stofnanir fjárfest í sambærilegum hugbúnaðarlausnum án samstarfs og samþættingar og ríkið hefur þar af leiðandi orðið af ávinningi af stærðarhagkvæmni í innkaupum og rekstri.

Samræmd tæknileg högun er einnig til þess fallin að gera ríkisaðilum hægara um vik að bæta þjónustu heildstætt, til dæmis með því að miðla nauðsynlegum gögnum sín á milli í stað þess að almenningur þurfi að sækja gögn til eins ríkisaðila til að afhenda þau öðrum. Traustur rammi er einnig líklegur til að stuðla að aukinni nýsköpun, m.a. með því að þegar lausnir uppfylla hin opinberu samræmdu viðmið fylgir því þegar gæðastimpill. Þá eru ónefnd öryggisjónarmið, en líkurnar á að fyrirkomulag á högun hjá einstökum ríkisaðilum sé ekki fullnægjandi er umtalsvert meira hafi þeir engin viðmið sem þeir geta eða skulu fara eftir.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er fjallað um með hvaða hætti ríkisaðilar skulu geta að viðmiðunum í sinni starfsemi. Ekki er kveðið á um afdráttarlausu skyldu til að útfærsla á högun og skipan upplýsingatæknikerfa og -verkefna sé í samræmi við viðmiðin, en aðstæður hverju sinni geta ráðið hvort það er raunhæft eða skynsamlegt. Ríkisaðilum ber hins vegar í fremstu lög að freista þess að tryggja að farið sé eftir viðmiðunum, en um nauðsyn þess er vísað til umfjöllunar um 2. gr. hér að framan. Af þeim sökum er kveðið á um skyldu til að framkvæma mat á hvort svo sé hverju sinni og rökstyðja frávík. Með því næst fram aukin vitund um kröfurnar og ávinninginn sem fylgir því að fara eftir þeim og fagraðuneytum gefst tækifæri til að leggja

mat á ákvörðun um að víkja frá þeim í hvert og eitt skipti. Gert er ráð fyrir að ráðherra útfæri nánar framkvæmd þessa mats í reglugerð.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um ábyrgð ráðherra á að tilgreina öruggt samskiptalag sem ríkisaðilum ber að nota í gagnasamskiptum. Með því er stefnt að því að tryggja örugga og skilvirka miðlun gagnanna. Fjöldi ríkisaðila er nú tengdur við Strauminn (e. x-road), sem er gagnaflutningslag sem ætlað er að auðvelda samskipti milli upplýsingakerfa og uppfyllir þau skilyrði sem almennt eru gerð til gagnasamskipta.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu ríkisaðila til að miðla gögnum sín á milli í þeim tilvikum sem gögnin eru nauðsynleg í starfseminni. Hagnýting gagna er sífellt mikilvægari í starfsemi ríkisaðila, allt frá úrlausn einstakra mála til almennrar stefnumótunar. Hér er ekki alltaf um að ræða ný gögn eða nýja möguleika til úrvinnslu, heldur tækifærin í möguleikanum til að miðla gögnum milliliðalaust innan kerfisins án þess að leggja þurfi það á almenning að afla þeirra á einum stað til að koma á annan. Rétt er að miðlun persónuupplýsinga í þessu skyni sé einskorðuð við tilvik þar sem gögnin eru nauðsynleg, en það er í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.

Hins vegar hefur borið á tregðu meðal ríkisaðila til að miðla gögnum með þessum hætti; tregðu sem byggt hefur á óvissu um heimild þeirra til miðlunarinnar samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Með þessum lögum er ætlunin að taka af vafa um að þegar á annað borð eru fullnægjandi hagsmunir til vinnslunnar hjá einum ríkisaðila ber öðrum ríkisaðila að miðla til hans nauðsynlegum gögnum.

Í flestum tilvikum mun sú miðlun gagna sem hér er kveðið á um vera samkvæmt síðari málslið 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018, þar sem segir að vinnsla persónuupplýsinga geti verið heimil við beitingu opinbers valds. Ekki er þó útilokað að vinnsla geti grundvallast á öðrum heimildum, en það skal byggja á mati hverju sinni. Mikilvægast er að gögnin standi í nánnum tengslum við starfsemi þess ríkisaðila sem þeim er miðlað til. Í því felst þó ekki að berum orðum þurfi að kveða á um heimild til vinnslu tiltekinnar gagna í lögum, heldur er fullnægjandi að vinnslan sem slík sé heimil, byggt á ákvæðum persónuverndarlaga þar um. Í dæmaskyni má nefna að réttur til opinbers fjárhagsstuðnings getur verið tengdur tekjum umsækjanda, sem er til að mynda sýnt fram á með upplýsingum úr skattframtali, án þess að sérstaklega sé tekið fram í lögum að umsókn skuli fylgja afrit skattframtals.

Sérstök ástæða er til að áréttu að miðlun samkvæmt þessari grein er ekki bundin við tilvik þar sem gögnin eru nauðsynleg, í þeim þrönga skilningi að ekki væri hægt að veita tiltekna opinbera þjónustu án hennar. Þannig getur hún einnig verið heimil í tilvikum þar sem hún er til þess fallin að létta fjárhags- eða stjórnsýslulegri byrði af umsækjanda um þjónustu. Einnig getur miðlunin verið heimil til að auðvelda stjórnun, umsjón og eftirlit með þjónustu og til að greiða fyrir umbótum og markvissum úrbótum á veitingu þjónustu, til að meta, hafa umsjón með eða endurskoða og auðvelda greiningu á skipulagi eða aðferðum við veitingun hennar. Sama á við um stefnumótun á ákveðnum sviðum. Þetta er í samræmi við skilgreiningu á nauðsyn vinnslu samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2018.

Eins og áður hefur komið fram er öll miðlun samkvæmt ákvæðinu háð því ófrávíkjanlega skilyrði að hún sé í samræmi við ákvæði persónuverndarlaga. Í raun er þetta ákvæði til fyllingar þeim reglum sem þar koma fram, til að taka af vafa um hvernig standa skal að miðlun gagna í þessum tilvikum. Ríkisaðilar þurfa eftir sem áður að gæta að þeim skyldum sem persónuverndarlögin leggja á þá, svo sem um upplýsingaskyldu og að vinnslan sé ekki óþörf til að ná því marki sem stefnt er að.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er skilgreind ábyrgð ráðherra á að stafræktir séu sameiginlegir stafrænir innviðir ríkisins, nema sérstaklega sé kveðið á um annað í lögum. Með ábyrgð ráðherra í þessum efnun er átt við að ráðherra skuli sjá til þess, þegar hefur verið tekin ákvörðun um að tilteknir innviðir skuli sameiginlegir, að þeir séu starfræktir með fullnægjandi hætti. Gert er ráð fyrir að ráðherra feli stofnun verkið, sem hefur yfir að ráða nægilegri sérþekkingu innan sinna raða til að sjá um starfrækslu innviðanna. Það felur hins vegar ekki í sér að ráðherra eða stofnunin taki yfir allan rekstur og umsjón innviðanna, heldur einungis þann hluta sem er nauðsynlegur svo hægt sé að innleiða og reka innviðina hjá ríkisaðilum.

Í 2. mgr. er nánari skýring á hvað getur talist til sameiginlegra stafrænna innviða. Ekki er tæmandi talið hvers konar innviði getur verið um að ræða, enda vandasamt að skilgreina það með nákvæmum hætti. Hins vegar eru tekin dæmi um innviði sem bersýnilega getur verið hagur af því að séu sameiginlegir meðal ríkisaðila. Þá skal áréttuð að ákvörðun um að tiltekna innviði skuli starfrækja sameiginlega, sbr. byggja á að þeir nýtist í almennum rekstri ríkisaðila. Dæmi um sameiginlega innviði eru til dæmis samræmdur skrifstofuhugbúnaður, en samningur um miðlæg kaup ríkisins á honum fyrir ríkisaðila skilaði

umtalsverðum ávinningi, bæði fjárhagslegum, með skilvirkari umsýslu og í almennu upplýsingaumhverfi, sem varð mun öruggara. Einnig má nefna kjarnaþjónustur stafræns Íslands. Þá er áréttað að þarna er ekki átt við sérstök upplýsingakerfi einstakra ríkisaðila eða almennan vélbúnað. Sérstöku kerfin eru til dæmis kerfi sem nýtast eingöngu í starfsemi tiltekins aðila, eru sérsniðin að þeirra starfsemi og hafa jafnvel verið smíðuð sérstaklega fyrir hana eina. Með almennum vélbúnaði er þá m.a. átt við tölvur starfsmanna og annan áþekkan búnað sem er nýttur í daglegri starfsemi.

Í 3. mgr. fjallað um heimildir ráðherra. Í 1. tölul. er heimild fyrir ráðherra til að ganga til samninga um kaup á upplýsingatæknilausnum sem teljast til sameiginlegra stafrænna innviða. Nú þegar er í notkun hjá ríkisaðilum staðlaður skrifstofuhugbúnaður, afnotaleyfi hvers voru keypt með samningi ríkisins við Microsoft. Með því að ríkið komi fram sem ein heild er hægt að ná fram hagræðingu með því að nýta innkaupastyrk þess. Að öðru leyti vísast til röksemda fyrir samræmingu á högun upplýsingatækni.

Í 2. tölul. er heimild fyrir ráðherra til að fela öðrum ríkisaðila rekstur og umsjón sameiginlegra stafrænna innviða. Í núverandi fyrirkomulagi fer Umbra – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins með lykilhlutverk þegar kemur að stöðluðum skrifstofuhugbúnaði. Talið er skynsamlegt að sá kostur verði til staðar að áfram verið unnið að því að byggja upp sérhæfða þekkingu á umræddi sviði innan ríkisins, sérstaklega að því virtu að rekstur og umsjón sameiginlegra stafrænna innviða er líklegur til að vera umfangsmikill og mikilvægt að einn aðili hafi heildaryfirsýn yfir hann. Markmiðið með að fela daglega umsýslu sérhæfðum aðila er að treysta hana, sem gerir ráðherra betra svigrúm til að fara með sitt mikilvæga stefnumótunarhlutverk á sviðinu.

Í 3. tölul. er kveðið á um möguleika ráðherra til að veita öðrum en ríkisaðilum heimild til að nýta sameiginlega stafræna innviði ríkisins. Vel er hægt að ímynda sér aðstæður þar sem slíkur aðgangur er til þess fallinn að ýta undir nýsköpun og þróun á tæknilausnum. Þá getur jafnframt verið hagræði af því fyrir rekstur ríkisaðila að aðrir en þeir nýti innviðina. Slík ákvörðun skal vitaskuld byggð á heildstæðu mati á þeim hagsmunum sem eru til grundvallar, þar á meðal með tilliti til samkeppnissjónarmiða.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja ákvæði um nánari framkvæmd laganna í ýmsu tilliti, bæði er snýr að verklagi og tækniforskriftum. Þá er jafnframt kveðið á um heimild til að innleiða með reglugerð Evrópugerðir um fyrirkomulag stafrænnar opinberrar þjónustu.

Í 1. tölul. er heimild til að setja reglugerð um hina sameiginlegu stafrænu innviði. Meðal atriða sem eru útfærð í reglugerð eru hverjir sameiginlegir stafrænir innviðir eru og hvaða þjónustu hverjum þeirra er ætlað að sinna. Ráðherra skal ekki taka ákvörðun um að tilteknir stafrænir innviðir skuli vera sameiginlegir nema mat leiði í ljós veigamikil rök til þess. Ekki eru efni til að telja með tæmandi hætti hver þau rök geti verið. Hins vegar er viðbúið að ákvörðunin muni í flestum tilvikum byggja á annað hvort eða bæði hagkvæmnis- og samræmingarsjónarmiðum. Möguleikinn á sameiginlegum miðlægum innkaupum á tæknilausnum er þannig til þess fallinn að spara ríkinu umtalsverðar fjárhæðir. Jafnframt er augljós akkur í því að losa ríkisaðila undan ákvörðunum um með hvaða hætti skal reka tiltekna stafræna innviði þannig að uppfyllt séu skilyrði laga, en þegar sameiginlegir stafrænir innviðir eru reknir miðlægt nær það jafnframt til þeirrar grunnvinnu. Þar er meðal annars átt við áhættumat.

Einnig mætti í reglugerð fjalla um hvernig umsjón og rekstri sameiginlegra stafrænna innviða verður háttað, svo sem ef öðrum ríkisaðila er falið að annast rekstur og umsjón þeirra. Þar um er bent á að Umbra – þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins fer í núverandi fyrirkomulagi með umsjón staðlaðs skrifstofuhugbúnaðar, sem er stýrt með miðlægum hætti. Ekki er stefnt að því að gera breytingar á þeirri högun. Jafnframt væri í reglugerð kveðið á um tækniforskriftir og öryggisviðmið sem sameiginlegir stafrænir innviðir skulu samræmast, en mikilvægt er að þeir séu útfærðir með þeim hætti að ríkisaðilar geti verið fullvissir um að með notkun þeirra sé ekki brotið gegn ákvæðum laga, svo sem um upplýsingaöryggi eða persónuvernd. Einnig yrði í reglugerðinni kveðið á um hvaða sameiginlegu stafrænu innviði ríkisaðilum er skylt að nota.

Þá er ráðherra einnig heimilt að ákveða með reglugerð hvort og að hvaða marki ríkisaðilum sé skylt að nota sameiginlega stafræna innviði. Sem fyrr segir er ákvörðun um að innviðir skuli vera sameiginlegir ekki tekin nema veigamikil rök standi til þess. Í einhverjum tilvikum, hvort heldur sem ákvörðunin er tekin af hagkvæmnis- eða samræmingarsjónarmiðum, getur ávinningurinn verið háður því að innviðirnir séu notaðir heildstætt meðal ríkisaðila. Það á til að mynda við þegar innviðirnir eru háðir kaupum á hugbúnaðarleyfum sem verður tvígreitt fyrir séu þau ekki í almennri notkun. Með þessu er brugðist við athugasemdum Ríkisendurskoðunar í skýrslu um samning ríkisins við Microsoft frá því í október 2023, þar sem bent var á sóun við tvöföld innkaup hugbúnaðarleyfa. Ekki er gert ráð fyrir að ráðherra beiti

Þessari heimild nema í þeim tilvikum sem það er nauðsynlegt til að ná fram því markmiði sem stefnt er að, til að mynda í þeim tilvikum sem hér var lýst.

Í 2. tölul. er heimild til að setja reglugerð um nánari útfærslu á högun og skipan upplýsingatækniverkefna. Markmiðið er að þar verði hægt að stuðla að skilvirkri og markvissri fjárfestingu í upplýsingakerfum og upplýsingatækni. Í því skyni er mikilvægt að kostur sé á því að forgangsraða fjárfestingu með upplýstum og samræmdum hætti. Til að það geti orðið að veruleika verður fyrirkomulag ákvarðana um fjárfestingu að vera byggt á heildstæðri framtíðarsýn fyrir viðfangsefnið. Hér er jafnframt gert ráð fyrir að ráðherra setji tæknileg viðmið.

Í 3. tölul. er heimild til að setja reglugerð um tæknilega högun á öruggu samskiptalagi gagna og nánari reglur um miðlun gagna milli ríkisaðila. Mikilvægt er að tæknileg högun öruggs samskiptalags sé í samræmi við það sem almennt telst til bestu venja á markaði, auk þess að vera fullnægjandi út frá notendaupplifun og öryggi. Eðlilegt er að kveðið sé á um nákvæmari tækniútfærslur í reglugerð. Þá setur ráðherra jafnframt í reglugerð nánari fyrirsmæli um miðlun ríkisaðila á gögnum. Þar skal fjallað um í hvaða tilvikum miðlunin er heimil og sambandið milli ríkisaðilanna, þess sem miðlar og þess sem móttækur.

Í 4. tölul. er heimild til að kveða með reglugerð á um aðgang annarra en ríkisaðila að sameiginlegum stafrænum innviðum ríkisins. Vísast nánar um umfjöllun um þá heimild í 4. gr.

Í 5. tölul. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja gjaldskrá vegna notkunar á sameiginlegum stafrænum innviðum. Í gjaldskrá yrði meðal annars fjallað um endurgjald ríkisaðila vegna beins kostnað sem hlýst af notkun sameiginlegra stafrænna innviða. Það á sérstaklega við þegar uppi eru þær aðstæður þar sem tilteknar lausnir eru keyptar af ráðherra til notkunar af öðrum ríkisaðilum. Í dreifstýrðu kerfi þurftu allir ríkisaðilar, hver fyrir sig, að afla sér lausnanna og greiða fyrir beint. Þegar þeirra er aflað miðlægt hefur hins vegar ráðherra, sem samningsaðili við birgja, staðið skil á greiðslum og beint endurkröfu til hvers ríkisaðila. Jafnframt skal ákveðið hvort gjald skuli tekið fyrir notkunina þegar ráðherra hefur heimilað öðrum en ríkisaðilum aðgang að sameiginlegum stafrænum innviðum. Heimilt væri að miða fjárhæð gjaldsins við að það stæði undir bæði jaðarkostnaði við að veita aðgang að innviðunum, hluta fasts kostnaðar við rekstur þeirra og hluta stofnkostnaðar.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Kveðið er á um breytingar á lögum um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda nr. 105/2021. Breytingarnar felast í betri afmörkun á gildissviði laganna, svo það samræmist betur markmiði þeirra, að auðvelda samskipti borgaranna við stjórnvöld. Ekki er nauðsynlegt í því skyni að leggja skyldur til að nota pósthólfíð á fyrirtæki í eigu ríkisins sem starfa á samkeppnismarkaði.