



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um högun upplýsingatækni í rekstri ríkisins – FJR 22060097
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	2. ágúst 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Íslenska ríkið hefur sett sér stefnu um stafræna þjónustu, en markmiðið er að Ísland verði á meðal allra fremstu þjóða heims á sviði hennar, jafnt hvað snertir gæði og öryggi. Almennur samhljómur er um að gríðarleg tækifæri til umbóta séu með áframhaldandi þróun á notkun upplýsingatæknilausna í starfsemi ríkisins.

Með stjórnun og högun upplýsingatækni er vísað til þess formlega ramma sem ætlað er að tryggja að fjárfesting og rekstur upplýsingatækni styðji við daglegan rekstur ríkisaðila. Núverandi högun upplýsingatækni ríkisins er hins vegar ekki byggð á samræmdum viðmiðum og af þeim sökum ekki nægjanlega vel til þess fallin að stuðla að framþróun á þessu sviði.

Rekstur og högun upplýsingatækni er að mestu leyti dreifstýrð hjá ríkisaðilum og stofnanir bera bæði rekstrarlega og eftir atvikum stefnumótandi ábyrgð á högun eigin upplýsingatæknimála. Þetta hefur leitt til umtalsverðs óhagræðis þar sem margar stofnanir hafa fjárfest í sambærilegum hugbúnaðarlausnum án samstarfs og samþættingar og ríkið hefur þar af leiðandi orðið af ávinningi af stærðarhagkvæmni í innkaupum og rekstri. Ósamræmd nálgun hefur jafnframt haft hamlandi áhrif á möguleika til að bæta enn frekar þjónustu með stafvæðingu og auka samnýtingu gagna innan hins opinbera.

Einnig þarf að líta til þess að vegna þátttöku Íslands í alþjóðasamstarfi er nauðsynlegt að hagnýta upplýsingatækni og gögn með þeim hætti að þróun og rekstur verði eins öruggur og hagkvæmur og mögulegt er, að undirbyggja högun og stjórnskipulag með þeim hætti að tæknileg viðmið og virkni sé samþætt og samræmd ásamt því að geta uppfyllt alþjóðlegar skuldbindingar, svo sem vegna frjáls flæðis fólks, þjónustu og ópersónulegra gagna á Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Samstarf Norðurlanda er jafnframt umtalsvert á sviði gagna og upplýsingatækni og högun og stjórnskipulag þarf að taka mið af samstarfinu við önnur ríki og bestu mögulegu framkvæmd.

Núna er hvergi fjallað um högun upplýsingatæknimála ríkisins í lögum, eins og þessi áform standa til að gera. Í lögnum verður skilgreind ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins á málaflokknum og kveðið á um heimild ráðuneytisins til að mæla fyrir um samræmd viðmið sem öll ráðuneyti og stofnanir skulu haga upplýsingatæknimálum eftir. Þetta fyrirkomulag er í samræmi við það sem hefur verið komið á annars staðar á Norðurlöndunum.

Markmiðið með breyttu fyrirkomulagi er að skapa grundvöll fyrir skilvirkara og hagkvæmara skipulagi í stjórnun og högun upplýsingatæknimála hjá ríkinu. Þannig verður mögulegt að eiga öflugt samstarf um forgangsröðun verkefna og samþættingu lausna hjá ríkinu, jafnt hvað varðar tæknilegar forsendur sem verklag við ákvarðanatöku og framkvæmd. Með því er hægt að styðja við ríkiskerfið með sameiginlegum lausnum og gera stofnunum kleift að einbeita sér að eigin kjarnaþjónustu, án þess að dregið sé úr möguleikum þeirra til að nýta sértækar upplýsingatæknilausnir þegar þess gerist þörf.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Erfitt er fyrir einstaka stofnanir að uppfylla síauknar kröfur um notendaaðgengi, þjónustumiðaða hönnun, upplýsinga- og gagnaöryggi og hagkvæmni hver í sínu lagi, án þess að til staðar sé samræmd högun, samræmd viðmið og fjárfest sé í sameiginlegum grunninnviðum sem nýtast öllum ríkisaðilum og gera þeim betur kleift að þjónusta aðra ríkisaðila, einstaklinga og lögaðila. Jafnframt er rík þörf til að samnýta gögn þvert á ríkiskerfið svo hægt sé að veita betri þjónustu og taka upplýstari ákvarðanir. Auk þess er nauðsynlegt að taka allan vafa af um að ríkisaðilar skuli deila gögnum gjaldfrjálst sín á milli í sama tilgangi.

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins er þessu markmiði best náð með því að skilgreina ábyrgð á stefnumótun og fyrirkomulagi upplýsingatæknimála ríkisins og kveða á um heimildir til að mæla fyrir um samræmd viðmið og högun sem opinberum aðilum ber að tryggja að eigin upplýsingatækniinnviðir uppfylli. Þannig er tryggt að grunninnviðir, eins og til dæmis gagnagrunnar og/eða upplýsingatæknikerfi sem innihalda gögn sem þarf að miðla milli ríkisaðila, séu til þess fallin að styðja við framþróun í rekstri og þjónustuveitingu hins opinbera með upplýsingatækni. Skýr rammi til stofnana um það fyrirkomulag ætti að verða til þess að þær geti einbeitt sér í auknum mæli að kjarnastarfsemi sinni. Þá ættu fagráðuneyti jafnframt að vera betur í stakk búin til að styðja sínar stofnanir við frekari framþróun á þessum sviðum þegar fyrir liggja samræmd viðmið. Í því samhengi er gert ráð fyrir stofnun samráðshóps með fulltrúum ráðuneyta. Þar mun m.a. gefast tækifæri til að deila reynslu af vinnu og verklagi til að auka þekkingu á upplýsingatækni og stafrænni umbreytingu og koma auga á tækifæri í þverfaglegu samstarfi.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ekki eru til lög um ábyrgð á upplýsingatæknirekstri ríkisins, tilgreind markmið og samræmda högun.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Stefna ríkisins um stafræna þjónustu hins opinbera var gefin út í júlí 2021. Samkvæmt henni stefnir Ísland að því að vera meðal allra fremstu þjóða heims á sviði stafrænnar þjónustu. Stafræna þjónustu skal nota til að skapa öflugt samfélag með aukinni samkeppnishæfni sem leiði til verðmætasköpunar og myndi grundvöll hagsældar. Hún skal vera skýr, örugg, einföld og hraðvirk. Upplifun notenda af þjónustunni skal standast samanburð við þjónustu eins og hún gerist best. Almennigur og fyrirtæki í landinu komist beint að efninu, hvar og hvenær sem er sem spari dýrmætan tíma. Jafnframt minnki áhrif þjónustunnar á náttúruauðlindir. Markmið og áherslur stefnunnar snúa að aukinni samkeppnishæfni, betri opinberri þjónustu, öruggari innviðum og nútímalegra starfsumhverfi.

Málefnasviðið tilheyrir málaflokki 5.3 í fjármálaáætlun. Markmið í málaflokknum eru m.a. „betri og skilvirkari þjónusta ríkisstofnana“ og „öflugri og vistvænni rekstur ríkisstofnana“. Fyrirhugað frumvarp mun þá jafnframt styðja við markmið skv. málaflokki 6.1.

Að auki hafa stefnurnar „Öryggis- og þjónustustefna um hýsingarumhverfi – stefna um notkun skýjalausna“ og „Öryggisflokkun gagna ríkisins“ verið gefnar út, en með þeim báðum er stefnt að því að stuðla að aukinni hagnýtingu upplýsingatækni og öruggri hagnýtingu gagna milli ríkisaðila. Netöryggisstefna Íslands rammur svo inn markmið og aðgerðir sem tengjast net- og upplýsingaöryggi.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Með lögnum er stefnt að því að:

- Skilgreina ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins á stefnumótun og fyrirkomulagi upplýsingatæknimála ríkisins og skilgreina ábyrgð og hlutverk ráðuneyta og stofnana í því fyrirkomulagi.
- Auka samrekstur á sameiginlegum tækniinnviðum ríkisins þar sem við á til að gera stofnunum frekar kleift að einbeita sér að eigin kjarnarekstri og kjarnaþjónustu.
- Lögfesta heimild ábyrgðaraðila stefnumótunar og fyrirkomulags upplýsingatæknimála ríkisins til að setja reglur eða gefa fyrirmæli um grundvallarviðmið í högun upplýsingatækni og gagna, með samræmingu að leiðarljósi.

Til að ná eftirtöldum markmiðum:

- Auka öryggi, skilvirkni og hagkvæmni í upplýsingatæknirekstri ríkisaðila.
- Forgangsráða fjárfestingu í upplýsingakerfum eða upplýsingatækni með upplýstum og samræmdum hætti.
- Auka möguleika til hag- og samnýtingar gagna milli ríkisaðila, jafnt í þjónustu- og greiningarskyni.
- Gera ríkisaðilum mögulegt að auka nýsköpun í starfsemi sinni með notkun nýrra aðferða og færa þeim ný og betri verkfæri til umbótastarfs.
- Draga úr sundurleitri og ósamræmdri högun upplýsingatæknimála sem hamlar viðleitni til að bæta þjónustu.

Ætlunin er ekki að:

- Færa ábyrgð á öllum rekstri upplýsingatæknikerfa í hendur eins aðila.
- Gera breytingar á almennri ábyrgð fagráðuneyta gagnvart sínum stofnunum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins er nauðsynlegt að skilgreint sé í lögum hvar endanleg ábyrgð á högun upplýsingatæknimála hins opinbera liggur. Þá er sömuleiðis talið nauðsynlegt, til að ná fram markmiðum ríkisstjórnarinnar um aukna þjónustu við almenning með nýtingu stafrænna lausna, að ábyrgðaraðila á högun upplýsingatæknimála sé með lögum veitt heimild til að gefa út reglur eða fyrirmæli um tilgreind atriði í högun, í því skyni að tryggja samræmi og bestu mögulegu högun. Ef ekki yrði aðhafst væri örðugra að ná fram þessum markmiðum því til þess þyrfti samstillt átak stofnana og ráðuneyta sem reynslan hefur sýnt að gengur ekki vel.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þegar hefur mikið starf verið unnið til að stuðla að samræmdari og bættri högun upplýsingatæknimála hjá ríkinu, svo sem með skipan verkefnastofu um Stafrænt Ísland og framsetningu stafrænnar stefnu, öryggis- og þjónustustefnu um hýsingarumhverfi, stefnu um öryggisflokkun gagna ríkisins, netöryggisstefnu og reglum um sameiginleg innkaup. Meðal annars með vísan til reynslunnar af áhrifum þessarar vinnu er talin þörf á að styrkja enn frekar grundvöll stefnumótunarinnar og innra samstarfs með fyrirhugaðri lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Lagt er til að leggja fram frumvarp sem felur í sér heimild fjármála- og efnahagsráðherra til stefnumótunar, skipunar og högunar upplýsingatæknimála ríkisins og að setja rekstrar- og tæknileg viðmið, sem eftir atvikum kunna að vera bindandi. Það er ekki markmið lagasetningarinnar að öll kerfi ríkisins verði rekin með miðlægum hætti heldur að leggja grunn að því að tilgreina sameiginlega innviði sem stofnanir geti eða beri að nýta, eftir því sem við á. Þar er meðal annars átt við notkun samræmds skrifstofuhugbúnaðar, sameiginleg viðmið um samskiptalag gagna og stafrænar kjarnaþjónustur.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Útbúið verður lagafrumvarp um högun upplýsingatæknimála ríkisins til að tryggja markvissari og samhæfðari framkvæmd.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Fyrirhuguð lagasetning mun einkum taka á eftirfarandi atriðum:

- Ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins á stefnumótun, forgangsroðun fjárfestinga, skipun og högun upplýsingatæknimála hins opinbera.
- Fyrirkomulagi á rekstri og umsjón með grunnkerfum og stafrænni grunnþjónustu. Með grunnkerfum og -þjónustu er m.a. átt við kerfi, gagnagrunna og fleira sem getur nýst heildstætt í starfsemi ríkisins.
- Samstarfi ráðuneyta um upplýsingatækni og stafvæðingu.
- Möguleikum til að gera breytingar á skipulagi stofnanaumhverfis í upplýsingatæknirekstri og stafvæðingu.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Opinberir aðilar, einkum ráðuneyti og stofnanir. Ákvarðanir um samrekstur geta þá haft áhrif á upplýsingatæknifyrirtæki á almennum markaði; bæði geta samræmd viðmið aukið getu þeirra til að bjóða hagkvæmar lausnir sem uppfylla samræmdar þarfir ríkisins og sömuleiðis geta sameiginleg útboð og innkaup minnkað fjölda einstakra samninga sem upplýsingatæknifyrirtæki selja ríkinu. Samræmt aðgengi að gögnum og aukin geta opinberra aðila til að standa undir rauntímaköllum á gögn geta svo aukið getu upplýsingatæknifyrirtækja til að þróa og búa til nýskapandi lausnir til að auðga gögnin og búa til ný verðmæti fyrir íslenskt samfélag.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða (netöryggislögin), nr. 78/2019, og lög um endurnot opinberra upplýsinga, nr. 45/2018, heyra undir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið. Ætla má að samræmd viðmið geti orðið til þess að auðveldara verði að uppfylla þær skyldur sem kveðið er á um í þeirri löggjöf, en annars er ekki gert ráð fyrir að með fyrirhugaðri lagasetningu verði skörun við þessi málefni.

Þá gerir núgildandi fyrirkomulag ráð fyrir að opinberir aðilar – stofnanir og ráðuneyti þ.á.m. – beri sjálfir ábyrgð á stefnumótun í högun upplýsingatæknimála. Það stefnumótunarhlutverk verður nú fært til fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Formlegt samráð ráðuneyta hefur átt sér stað um framkvæmd fyrirliggjandi stefnu í málaflokknum og ítarlegt samráð hefur átt stað auk þess sem fram fer stöðugt samtal um þau viðmið og verkefni sem þegar liggja fyrir. Með lagafrumvarpi er ekki verið að breyta neinum grundvallaratriðum í núverandi framkvæmd heldur er markmiðið að setja fram traustari lagagrundvöll á núverandi framkvæmd.

4. Fyrirhugað samráð

Fyrirhugað er að áformaskjal verði kynnt í opnu samráðsferli í samráðsgátt stjórnvalda. Frumvarpsdrög jafnframt þegar þar að kemur.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Í kjölfar lagasetningarinnar verður haft samráð við helstu hagaðila, þar með talið samráðshóp með fulltrúum ráðuneyta, um skilgreiningu sameiginlegra tæknilegra innviða og önnur atriði sem stefnt er að með lagasetningunni. Ekki er gert ráð fyrir mikilli aðlögun af hálfu þeirra sem verða fyrir áhrifum.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Engar sérstakar forsendur, aðrar en þær sem minnst er á í lið nr. 2. hér að framan.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Sjá mælikvarða í fjármálaáætlun í málaflokki 5.3.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sett sér lykilmælikvarða í málaflokki 5.3 í fjármálaáætlun um bættu og skilvirkari þjónustu ríkisstofnana við almenning og fyrirtæki í landinu með aukinni sjálfsafgreiðslu, öruggari, öflugri og vistvænni rekstri og markvissari mannauðsstjórnun. Árangurinn er m.a. metinn af þeim gögnum sem safnað er við úttekt á lykilmælikvörðunum. Jafnframt hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið látið framkvæma greiningu á mikilvægum upplýsingatæknikerfum ríkisstofnana og fengið mat á arfleifðarskori þeirra kerfa. Arfleifðarkerfi eru upplýsingakerfi sem hafa verið lengi í rekstri og hafa ekki endilega þróast í takt við breytta tækni. Stuðningur við kerfin er oft ekki lengur til staðar eða er mjög takmarkaður. Endurnýjun slíkra kerfa er mikilvæg og rík ástæða til að fjárfestingu sé forgangsraðað auk þess að tæknilegum viðmiðum sé framfylgt. Þá er hægt að meta arfleifðarskor kerfa reglulega til að fylgjast með þróun í gæðum kerfanna.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
2. [Stafræn stefna um þjónustu hins opinbera](#)
3. [Öryggis- og þjónustustefna um hýsingarumhverfi](#) – stefna um notkun skýjalausna
4. [Öryggisflokkun gagna ríkisins](#), útgáfa 1.2
5. [Netöryggisstefna Íslands 2022-2037](#)