

Reykjavík, 23. febrúar 2022
MSS22020135

Til borgarráðs
Ráðhúsi Reykjavíkur

Efni: Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins um innleiðingu rafrænna undirritana hjá Reykjavíkurborg

Vísað er til bréfs, dagsett 14. febrúar 2022, þar sem óskað er eftir svörum frá Þjónustu- og nýsköpunarsviði um innleiðingu rafrænna undirritana hjá Reykjavíkurborg.

F.h. Þjónustu og nýsköpunarsviðs,



Karen María Jónsdóttir,
skrifstofustjóri skrifstofu sviðsstjóra



SVAR

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Karen María Jónsdóttir, skrifstofustjóri skrifstofu sviðsstjóra

Efni: Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins um innleiðingu rafrænna undirritana hjá Reykjavíkurborg

Á fundi Borgarráðs þann 10. febrúar 2022 var lögð fram svohljóðandi fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins, sbr. 43. lið fundargerðar ráðsins s.d.:

Á fundi borgarráðs 3. febrúar var óskað eftir að borgarráð myndi staðfesta að landslög gildi hjá Reykjavíkurborg. Óskað var eftir samþykki að þegar gögn frá Reykjavíkurborg séu undirrituð, geti fullgild rafræn undirskrift komið í stað eiginhandarundirskriftar. Fulltrúi Flokks fólksins óskar nánari upplýsinga um af hverju sérstaklega þarf að staðfesta þetta? Rafrænar undirskriftir geta verið af ýmsum toga en samkvæmt lögum 55/2019 þá annast Neytendastofa framkvæmd eftirlits hér á landi með lögfestri tilskipun ESB 910/2014 en í henni stendur „fullgild rafræn undirskrift skal hafa sömu réttaráhrif og eiginhandarundirskrift“. Í fyrirsögninni er einungis rafræn en ekki fullgild rafræn og í minnisblaðinu er hoppað milli rafrænna og fullgildra rafrænna eftir hentugleika – hver er skýringin á þessu? Þegar þetta verkefni var fyrst kynnt fyrir borgarráði á síðasta ári, þá kom fram að Þjónustu og nýsköpunarsvið hefði verið með verkefnið í "uppgötvunarfasa" og svo í tilraunafasa og loks þróunarfasa. Fulltrúi Flokks fólksins spyr hvað er verið að uppgötva og þróa varðandi innleiðingu á lausn sem er að finna alls staðar í fyrirtækjum og hefur verið lengi í notkun? Hvers vegna hefur Reykjavíkurborg líkt og önnur sveitarfélög og stofnanir ekki nýtt sér gæði og hagkvæmni rammisamnings Ríkiskaupa um rafrænar undirskriftir í stað þess að gera kostnaðarsama sérsamninga við Dokobit?

Fyrirspurninni var vísað til umsagnar Þjónustu- og nýsköpunarsviðs með bréfi dagsettu þann 14. febrúar 2022.

Svar:

Fulltrúi Flokks fólksins óskar nánari upplýsinga um af hverju sérstaklega þarf að staðfesta þetta?

Í stjórnsýslulögum nr. 37/1993 kemur fram í 38. gr.: „Þegar sett lög, almenn stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur áskilja að gögn frá aðila eða stjórnvaldi séu undirrituð er stjórnvaldi heimilt að ákveða að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar, enda tryggi rafræna undirskriftin með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega



staðfestingu þess sem gögnin stafa frá. Fullgild rafræn undirskrift skal ætíð teljast fullnægja áskilnaði laga um undirskrift.“

Í ljósi þess orðalags laganna að stjórnvaldi sé „heimilt að ákveða að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar“ taldi Borgarlögmaður rétt að formleg ákvörðun þess eðlis væri tekin í borgarráði og lagði það til að Þjónustu- og nýsköpunarsvið myndi undirbúa slíka tillögu, sbr. heimildarbeiðni Þjónustu- og nýsköpunarsviðs sem lögð var fram á fundi borgarráðs þann 3. febrúar 2022, sbr. 20. lið fundargerðar ráðsins s.d..

Við undirbúning málsins var meðal annars haft samband við sveitarfélögin Árborg, Hafnarfjarðarbæ, Suðurnesjabæ, Múlaþing og Akureyrarbæ en einnig var rætt við lögfræðinga Samband íslenskra sveitarfélaga. Niðurstaðan úr þeirri könnun var að heimildin sem vísað er í er túlkuð með ólíkum hætti milli sveitarfélaga. Einnig er ólíkt hverjir hafa heimild innan hvers sveitarfélags til að ákveða hvaða skjöl má undirrita með rafrænum hætti.

Með staðfestingu borgarráðs er verið að girða fyrir að hægt sé að efast um réttmæti rafrænna undirritanna hjá Reykjavíkurborg.

Í fyrirsögninni er einungis rafræn en ekki fullgild rafræn og í minnisblaðinu er hoppað milli rafrænna og fullgildra rafrænna eftir hentugleika –hver er skýringin á þessu?

Orðalag heimildarbeiðninnar er í samræmi við orðanotkun stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt orðalagi 1. mgr. 38, gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eru rafrænar undirritanir ekki einskorðaðar við fullgildar rafrænar undirritanir. Samkvæmt orðalagi áður nefndrar greinar geta rafrænar undirritanir uppfyllt skilyrði laganna „enda tryggi rafræna undirskriftin með sambærilegum hætti og eiginhandarundirskrift persónulega staðfestingu þess sem gögnin stafa frá“. Samkvæmt greinargerð með 5.gr. breytingarlaga nr. 51/2003, er það einkum „háð mati á tæknilegum eiginleikum tiltekinnar rafrænnar undirskriftar hvort þessu skilyrði telst fullnægt“. Hins vegar er sjálfkrafa litið svo á að fullgild rafræn undirskrift fullnægi skilyrðinu. Í greinargerðinni með breytingarlögum nr. 51/2003, sem tóku gildi 7. apríl 2003, er nánar farið í ástæðu þess hvers vegna ekki var talið rétt að útiloka aðrar undirskriftir.

Sú lausn sem Þjónustu- og nýsköpunarsvið hefur innleitt uppfyllir það skilyrði að vera fullgild rafræn undirskrift og því vísað til þess á viðeigandi stöðum auk viðeigandi lagaheimilda.

Fulltrúi Flokks fólksins spyr hvað er verið að uppgötva og þróa varðandi innleiðingu á lausn sem er að finna alls staðar í fyrirtækjum og hefur verið lengi í notkun?

Uppgötvun þekktist einnig undir orðinu stöðumat. Tekin eru viðtöl við þá aðila sem hafa umboð til að skrifa undir ólík skjöl. Rýnt er í gögn sem til staðar eru um nýtingu, skilvirkni og upplifun sem og mælingar og kannanir ef þær eru til staðar. Að því loknu er haldin vinnustofa þar sem og upplifun á ferlinu er kortlögð en úr þeirri vinnu koma mjög skýr verkefni er varða úrbætur í kerfinu.

Þá er farið inn í þróunarferlið, með samsköpun þeirra sem að þróun lausnarinnar koma og notendum hennar, þar sem stuðst er við niðurstöðurnar úr stöðumatinu til að útfæra og innleiða meginþætti þjónustunnar með þarfir notendanna að leiðarljósi. Í kjölfarið er lögð fram drög að aðgerðaáætlun og skilgreint hvaða verkefni eigi sérstaklega að prófa með notendum.



Að því loknu er farið inn í prófanir og loks innleiðingu. Vinnustofa er haldin þar sem lausnin er prófuð í raunaðstæðum með notendum. Í þessum hluta er reynt að leiða í ljós mögulega galla ef einhverjir eru og í kjölfarið er farið í endurbætur gerist þess þörf. Þannig er hægt að hámarka árangur í innleiðingu á lausninni þegar hún fer í almenna notkun og tryggja jákvæða notendaupplifun.

Það sem verið er að uppgötva og þróa eru því breyting á starfsháttum og verklagi sem tryggir heildstæða og skilvirka aðgerðakeðju, þvert á svið, skrifstofur og deildir, ráð og nefndir borgarinnar, eða m.ö.o. yfir tíu þúsund manna vinnustað á sama tíma og breytingin hefur áhrif á fjölda íbúa og fyrirtækja í borginni.

Sú leið sem kjörinn fulltrúi hefur ítrekað vísað í að notuð hafi verið hjá Barnaverndarnefnd í fjölda ára sparar engin spor í kerfinu, þar sem eiginhandarundirskrift var einungis skipt út fyrir rafræna undirskrift. Að kaupa tilbúna lausn, stinga í samband og hefja notkun á vinnustað eins og Reykjavíkurborg er ekki góð ráðstöfun á almannafé. Slík notkun á rafrænni undirskrift er gríðarlega kostnaðarsöm og ekki til þess fallin að skapa þá kerfislegu hagræðingu sem sóst er eftir heldur þvert á móti eykur hún aðeins kostnað í stjórnsýslunni. Það er ekki skilningur Þjónustu- og nýsköpunarsviðs að fulltrúi Flokks fólksins sé að hvetja til slíks, heldur þvert á móti að hvetja til að varlega sé farið í ráðstöfun fjármuna. Sú aðferð sem lýst er hér að framan við innleiðingu nýrra lausna miðar einmitt að því. Skýr afmörkun og djúpur skilningur á virkni og notkun lausna áður en þær eru innleiddar lágmarkar hættu á kostnaðarsömum vandamálum síðar í ferlinu.

Sú nálgun sem fulltrúi Flokks fólksins spyr hér út í hefur áður verið útskýrð í svörum við fyrirspurnum og kynningum. Nú síðast í fyrirspurn fulltrúa Flokks fólksins um samstarf við Stafrænt Ísland en svar við þeirri spurningu var lagt fram í mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráði þann 9. desember 2021, sbr. 12 lið fundargerðar ráðsins dagsett s.d. Samkvæmt skilgreindum skrefum Stafræns Íslands er það í höndum hvers sveitarfélags fyrir sig að setja upp þjónustuferla sína og aðlaga nýjar tæknilausnir að sinni starfsemi. Það felur í sér endurhönnun á öllum innri ferlum með breytingu á vinnubrögðum, verklagi, skipulagi og nálgun verkefna innan sveitarfélagsins.

Eins og Stafrænt Ísland bendir á og Þjónustu- og nýsköpunarsvið tekur undir, þá er það nákvæmlega þessi þáttur, breyting þjónustuferla frá upphafi ferils til enda, sem felur í sér mesta hagræðið fyrir sveitarfélagið. Ekki kaupin á lausninni (sem er fyrsta skrefið), eða gagnatengingar við önnur kerfi (sem er annað skrefið).

Hvers vegna hefur Reykjavíkurborg líkt og önnur sveitarfélög og stofnanir ekki nýtt sér gæði og hagkvæmni rammisamnings Ríkiskaupa um rafrænar undirskriftir í stað þess að gera kostnaðarsama sérsamninga við Dokobit?

Þegar samningur Reykjavíkurborgar við Dokobit var undirritaður í maí 2020 var ekki í gildi rammisamningur Ríkiskaupa um rafrænar undirritannir, en sá samningur tók gildi fyrst rúmu ári síðar, eða í ágúst 2021.

Því hefur auk þess áður verið svarað til að aukin áhætta fylgir því að taka þátt í rammisamningi Ríkiskaupa þar sem Reykjavíkurborg hefur ekki forræði á skilmálum samningsins. Auk þess er kostnaður við þátttöku í rammisamningum 1,75% af veltu innkaupa Reykjavíkurborgar innan samnings fari kaupin í gegnum Ríkiskaup. Vinna starfsmanna Þjónustu- og nýsköpunarsviðs í



tengslum við slíkan samning yrði sambærileg og ef innkaup væru gerð í gegnum Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar, þ.e. vinna við undirbúning gagna, örútbod o.fl. Á sama tíma yrði þjónusta Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar vegna samnings Ríkiskaupa mjög takmörkuð sem myndi leiða til þess að Þjónustu- og nýsköpunarsvið þyrfti að leita til Ríkiskaupa og greiða fyrir það tímagjald. Vegna þessa eru hagsmunir Reykjavíkurborgar betur tryggðir í almennu útbóði sem framkvæmt er innan borgarinnar sjálfar.

F.h. Þjónustu- og nýsköpunarsviðs,

Karen María Jónsdóttir,
skrifstofustjóri skrifstofu sviðsstjóra