Reykjavík, 16. nóvember 2026
ÞON26080022

Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Óskar J. Sandholt, sviðsstjóri þjónustu og nýsköpunarsviðs

---

Efni: Tilmæli um notkun undirritana í starfsemi Reykjavíkurborgar

Óskað er eftir að borgarráð samþykki meðfylgjandi tilmæli um notkun undirritana í starfsemi Reykjavíkurborgar. Tilmælunum er ætlað að samræma verklag við undirritun og staðfestingu skjala þvert á starfseiningar borgarinnar, einfalda stjórnsýslu og draga úr óþarfa kostnaði án þess að skerða réttaröryggi, rekjanleika eða sönnunargildi skjala.

Meginregla tilmælanna er að ávallt sé valin einfaldasta staðfestingarleið sem uppfyllir viðeigandi lagakröfur og þarfir um öryggi, rekjanleika og sönnunargildi. Fullgildar rafrænar undirritanir verði þannig notaðar þegar þeirra er þörf en einfaldari og hagkvæmari staðfestingarleiðir þar sem þær teljast fullnægjandi.

Jafnframt er lagt til að þjónustu- og nýsköpunarsviði, nánar tiltekið skrifstofu upplýsinga- og skjalastýringar, verði falið að annast kynningu, innleiðingu og viðhald tilmælanna ásamt því að veita starfseiningum borgarinnar leiðbeiningar um framkvæmd þeirra. Stjórnendur einstakra starfseininga beri ábyrgð á að tilmælunum sé fylgt í daglegri starfsemi, með aðkomu lögfræðinga viðkomandi sviða þegar lagaleg álitaefni koma upp.

Greinargerð fylgir tillögunni.

F.h. Þjónustu og nýsköpunarsviðs,

Óskar J. Sandholt,
sviðsstjóri

Hjálagt: Tilmæli um notkun undirritana í starfsemi Reykjavíkurborgar og greinargerð

Reykjavík

Tilmæli um notkun undirritana í starfsemi Reykjavíkurborgar

Tilgangur

Markmið þessara tilmæla er að stuðla að samræmdri notkun undirritana og staðfestinga í starfsemi Reykjavíkurborgar.

Almenna reglan er að velja einfaldasta úrræðið sem uppfyllir þarfir um rekjanleika og sönnunargildi viðkomandi skjals.

Við val á undirritunarleið skal fyrst og fremst líta til:

- hvort lög eða reglur geri sérstakar kröfur um undirritun
- fjárhagslegra eða lagalegra skuldbindinga eða réttaráhrifa
- áhættu af ágreiningi um efni, uppruna og staðfestingu skjals
- sönnunargildi og rekjanleika undirritana

Yfirlitstafla yfir flokka undirritana og dæmi um skjöl

Flokkur	Réttaráhrif og fjárhagslegar skuldbindingar	Dæmi	Undirritunarkrafa
Flokkur 1	Lítil	Tilkynningar, fundarboð, innri skjöl o.fl.	Engin undirritun
Flokkur 2	Miðlungs	Samþykki, staðfestingar, einfaldir samningar o.fl.	Auðkennt samþykki
Flokkur 3	Mikil	Skjöl til þinglýsinga, fasteigna- og lóðasamningar, ráðningar o.fl.	Fullgild rafræn undirritun

Flokkur 1 – Undirritun ekki nauðsynleg

Réttaráhrif og fjárhagslegar skuldbindingar: Lítil eða engin.

Lýsing: Skjöl í þessum flokki hafa almennt ekki bindandi áhrif hvorki gagnvart Reykjavíkurborg né þeim sem hún er í samskiptum við.

Það er nægjanlegt að skjöl í þessum flokki séu staðfest að uppruna með sendingu eða móttöku með öðrum hætti en undirritun, til dæmis með vistun innan upplýsingakerfa Reykjavíkurborgar eða skráningu í skjalakerfi með tímasettum samskiptum.

Dæmi:

- Innri vinnuskjöl
- Minnisblöð
- Fundarboð
- Tilkynningar
- Upplýsingabréf
- Svör við almennum fyrirspurnum
- Almenn samskipti milli starfseininga
- Starfsmannabeiðnir sem ekki fela í sér réttindi eða skuldbindingar
- Samkomulög í kjölfar umsóknarferla

Lágmarkskröfur:

- Uppruni skjals og höfundur séu rekjanleg
- Hægt sé að staðfesta hvenær skjalið var stofnað, vistað eða sent
- Skjalið sé rétt skráð og varðveitt í viðeigandi upplýsingakerfi

Flokkur 2 – Auðkennt samþykki eða staðfesting

Réttaráhrif og fjárhagslegar skuldbindingar: Miðlungs.

Lýsing: Skjöl í þessum flokki krefjast þess að hægt sé að sýna fram á hver samþykkti, hvenær samþykkt var veitt og hvað var samþykkt. Fullgild rafræn undirritun er þó almennt ekki nauðsynleg.

Dæmi

- Þjónustuskilmálar
- Samþykki vegna þjónustu
- Erindi sem fela í sér samþykki eða staðfestingu
- Einfaldari samningar þar sem lítil hætta er á ágreiningi
- Samþykki fyrir myndatöku eða viðburðaþátttöku
- Staðfesting á móttöku skjala

- Samþykki veitt í þjónustugátt eða á Mínum síðum
- Verktakasamningar
- Teikningar
- Ferðaheimildir
- Innri samþykki og eyðublöð

Lágmarkskröfur:

- Að rekjanleiki samþykkis sé formlega skráður

Lausnir t.d.:

- Staðfesting í þjónustugátt
- Samþykki með tölvupósti
- Samþykki með SMS eða sambærilegri lausn
- Rafrænt samþykki og/eða innsiglun (án auðkennisvottunar)
- Samþykki að lokinni innskráningu með rafrænni auðkenningu

Flokkur 3 – Fullgild rafræn undirritun

Réttaráhrif og fjárhagslegar skuldbindingar: Mikil.

Lýsing: Skjöl í þessum flokki fela í sér veruleg fjárhagsleg eða lagaleg réttaráhrif eða þar sem lög eða stjórnsýsluhagsmunir gera ríkar kröfur til sönnunar og hætta er á ágreiningi um efni, uppruna og staðfestingu skjals eða gerð er krafa í lögum um fullgilda rafræna undirritun.

Dæmi:

- Rafrænar fundargerðir ráða- og nefnda kjörinna fulltrúa
- Ráðningarsamningar
- Fasteigna- og lóðasamningar
- Samningar um verulegar fjárhagslegar skuldbindingar
- Skjöl þar sem lög kveða sérstaklega á um undirritun
- Skjöl sem hafa sérstakt sönnunargildi út fyrir upplýsingakerfi Reykjavíkurborgar
- Skjöl úr flokki 2 sem hafa miklar fjárhagslegar skuldbindingar

Lágmarkskröfur:

- Fullgild rafræn undirritun samkvæmt lögum
- Rekjanleg skráning undirritunar
- Varðveisla undirritaðs skjals í viðeigandi kerfi Reykjavíkurborgar

Lausnir t.d.:

- Rafræn undirritunargátt Reykjavíkur
- Önnur kerfi sem styðja við notkun fullgildra rafrænna undirritana svo sem Hlaðan, Mínar síður, 50skills, In-tent o.fl.

Leiðbeiningar og skýringar

Undirritun skjala, auðkenni sendanda og birting

Mikilvægt er að greina á milli þess að:

- **Undirrita skjal**
- **Auðkenna sendanda**
- **Birta niðurstöðu eða ákvörðun**

Undirritun staðfestir vilja, samþykki eða skuldbindingu aðila þegar þörf er á því.

Auðkenning sendanda snýst um að viðtakandi geti séð hver stendur að baki skjalinu og hvaðan það kemur.

Birting niðurstöðu eða ákvörðunar svo sem birting stjórnvaldsákvarðana getur verið á ólíkan máta hvort sem það er í viðeigandi upplýsingakerfi eða formleg birting í stafrænu pósthólfi island.is.

Í þessum tilmælum er verið fjalla um þörf á undirritun skjala og ábyrgð starfsfólks að gæta meðalhófs við ákvarðanir við meðferð skjala og krafa sem gerðar eru til notenda og þjónustuaðila.

Í mörgum tilvikum nægir að staðfesta uppruna skjals og ábyrgð á afgreiðslu þess með framsetningu skjals, rekjanleika í upplýsingakerfum eða öðrum auðkenndum samskiptaleiðum. Hefðbundin handundirritun eða mynd af undirskrift hefur takmarkað sjálfstætt sönnunargildi og leiðir ekki sjálfkrafa til aukinna réttaráhrifa. Þegar þörf er á að staðfesta samþykki eða vilja aðila má í mörgum tilfellum styðjast við auðkennt og rekjanlegt samþykki samkvæmt flokki 2 í þessum leiðbeiningum.

Óháð því hvort skjal er undirritað eða ekki skal almennt vera skýrt að skjalið sé gefið út af Reykjavíkurborg og hvaðan það á uppruna sinn. Eftir atvikum getur það verið viðkomandi svið, skrifstofa, starfseining eða hlutverk þess sem ber ábyrgð á afgreiðslu málsins. Slíkar upplýsingar stuðla að gagnsæi, rekjanleika og góðum stjórnsýsluháttum og auðvelda viðtakendum að átta sig á uppruna erindis og hvert skuli beina fyrirspurnum.

Vanda þarf útlit og hönnun skjala þegar kemur að framsetningu erinda og fylgja mörkun Reykjavíkurborgar (hönnunarstaðli) við frágang samskipta innan og utan borgarinnar og þarf að kynna sér viðeigandi leiðbeiningar og verklag. Sjá: https://reykjavik.is/midlun

Eiginhandarundirritanir halda gildi sínu

Þótt almennt sé mælt með rafrænum undirritunum og rafrænni málsmeðferð til að styðja við rafræna stjórnsýslu og draga úr þörf fyrir vistun pappírsskjala þá halda skjöl sem undirrituð eru með eigin hendi gildi sínu. Stjórnvöldum ber að jafnaði að taka við skjölum óháð því hvort þau berast rafrænt eða á pappír og haga þjónustu sinni að þörfum borgarbúa í samræmi við þjónustustefnu Reykjavíkurborgar. Ekki

skal því synja um móttöku skjals eða afgreiðslu erindis á þeirri forsendu að skjalið sé undirritað eigin hendi. Þegar þess er kostur skal þó leiðbeina um rafrænar leiðir og auðvelda notkun þeirra, án þess að það skerði aðgengi þeirra sem þurfa eða kjósa að nota pappírsskjöl.

Tæknileg útskýring

Á bak við þessi tilmæli eru tæknilegar skilgreiningar á tækni til rafrænna undirritana eins og skilgreint er í eIDAS-reglugerðinni (Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014) um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og lögum nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.

Í flokki 1 þarf ekki að nota sérstakar lausnir heldur dugar að tryggja vistun og rekjanleika þegar það á við.

Í flokki 2 er hægt að notast við margskonar undirritanir og staðfestingaaðferðir. Hægt er að nota rafræn kerfi og umhverfi eins og þjónustugáttir á bak við innskráningu með rafrænum skilríkjum eða kerfi á bak við innskráningu í tölvukerfi Reykjavíkurborgar þar sem starfsmenn eru auðkenndir. Einnig er hægt að nota svokallaða einfalda undirskrift með þjónustu frá viðurkenndum þjónustuaðilum, SES-undirskrift.

***SES-undirskrift**, einföld undirskrift, er notuð á skjöl þar sem einungis þarf að staðfesta samþykki eða auðkenna undirritanda og ekki er gerð krafa um jafn mikið lagalegt vægi og með QES-undirskrift. Sem dæmi má nefna fundargerðir og sambærileg skjöl. Með SES undirskrift er mögulegt á að innsigla skjal.*

Í flokki 3 þarf að notast við fullgilda rafræna undirskrift eða QES undirskrift.

***QES-undirskrift** sú undirskrift sem er framkvæmd með rafrænum skilríkjum, til dæmis í síma eða í appi. Þetta er sú rafræna undirskrift sem við þekkjum best hér á Íslandi og hefur fullt lagalegt gildi, sambærilegt við handskrifaða undirskrift.*

Ábyrgð og eftirfylgni

Þjónustu- og nýsköpunarsvið (skrifstofa upplýsinga- og skjalastýringar) ber, í samræmi við hlutverk sitt samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar um upplýsinga- og skjalastjórn, ábyrgð á að viðhalda tilmælunum, veita leiðbeiningar um skráningu og varðveislu skjala og fylgja eftir samræmdri framkvæmd þeirra. Stjórnendur og starfsfólk hverrar starfseiningar bera ábyrgð á að tilmælunum sé fylgt í daglegu starfi. Lögfræðingar sviða veita ráðgjöf þegar upp koma lagaleg álitaefni, meðal annars um undirritunarkröfur og réttaráhrif.

Reykjavík, 20. október 2026
ÞON26080022

Greinargerð:

Markmið og megininntak
Markmið tilmælanna er að stuðla að samræmdu verklagi á öllum sviðum Reykjavíkurborgar, tryggja að fullgildar rafrænar undirritanir séu notaðar þegar þörf er á þeim og draga úr notkun þeirra þegar einfaldari staðfestingar eru fullnægjandi. Þannig verði kostnaður lækkaður og skilvirkni í stjórnsýslu og þjónustu aukin, samhliða því að tryggja rekjanleika og sönnunargildi skjala í samræmi við reglur um upplýsinga- og skjalastjórn Reykjavíkurborgar.
Tilmælin byggja á þremur flokkum: skjölum sem ekki þurfa undirritun, skjölum sem krefjast auðkennds samþykkis eða staðfestingar og skjölum sem krefjast fullgildrar rafrænnar undirritunar. Val á staðfestingarleið ræðst af lagakröfum, réttaráhrifum, fjárhagslegum skuldbindingum og áhættu á ágreiningi. Flokkunin kemur ekki í stað sérstakra formkrafna sem gilda um einstaka málaflokka.

Samráð og helstu breytingar
Drög að tilmælunum voru rýnd innan þjónustu- og nýsköpunarsviðs sumarið 2026. Þau voru síðan send til umsagnar til sviðsstjóraa fag- og stoðsviða Reykjavíkurborgar, Innri endurskoðunar, borgarlögmanns, skrifstofustjóra borgarstjórnar og annara hagaðila innan Reykjavíkurborgar innan Reykjavíkurborgar 1. september 2026 með fresti til 21. september. Svör og umsagnir bárust einnig eftir þann tíma. Umhverfis- og skipulagssvið gerði ekki athugasemdir við drögin í svari 2. september. Borgarlögmaður skilaði áliti 17.september. Tilkynning um umsögn skóla- og frístundasviðs barst 23. september, umsögn mannauðs- og starfsumhverfissviðs barst 1. október og tilkynning um umsögn velferðarsviðs barst 15. október. Einnig voru nokkrir samráðsfundir haldnir á umsagnartíma.
Farið var yfir allar framkomnar athugasemdir og tekið mið af þeim við lokafrágang tilmælanna. Tilmælin voru uppfærð í samræmi við þá yfirferð til að skýra viðmið og stuðla að samræmdri framkvæmd. Í tilmælunum er einnig ábyrgð gerð skýr, að þjónustu- og nýsköpunarsvið (skrifstofa upplýsinga- og skjalastýringar) beri, í samræmi við hlutverk sitt samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar um upplýsinga- og skjalastjórn, ábyrgð á að viðhalda tilmælunum, veita leiðbeiningar um skráningu og varðveislu skjala og fylgja eftir samræmdri framkvæmd þeirra.

Aðdragandi og rökstuðningur
Á undanförnum árum hefur notkun rafrænna undirritana og annarra rafrænna staðfestinga aukist verulega í starfsemi Reykjavíkurborgar. Samhliða þeirri þróun hafa orðið til ólíkar vinnuaðferðir milli sviða og starfseininga. Sambærileg skjöl eru stundum undirrituð með fullgildum rafrænum undirritunum, stundum staðfest með einfaldari hætti og í öðrum tilvikum afgreidd án sérstakrar undirritunar.

Innan borgarinnar hefur verið kallað eftir sameiginlegum og skýrum viðmiðum um hvenær fullgild rafræn undirritun sé nauðsynleg, hvenær önnur staðfesting eða samþykki nægi og hvenær ekki sé þörf á sérstakri undirritun. Tilmælunum er ætlað að mæta þeirri þörf og styðja við einfaldari framkvæmd án þess að draga úr réttaröryggi, rekjanleika eða gæðum stjórnsýslunnar.

Núverandi framkvæmd fylgir kostnaður hverri undirritun. Þegar fullgildum rafrænum undirritunum er beitt þótt einfaldari og rekjanleg staðfesting væri fullnægjandi getur það leitt til óþarfa kostnaðar, flóknari ferla og aukins álags á starfsfólk og notendur þjónustunnar. Skýr viðmið, fræðsla og samræmd framkvæmd eiga að stuðla að því að valið sé það úrræði sem hæfir eðli og áhættu viðkomandi skjals.

Vinnan tengist jafnframt undirbúningi útboðs vegna rafrænna undirritana og tengdrar þjónustu. Tilmælin eru þó sjálfstæð viðmið um þarfir starfseminnar og framkvæmd, óháð því hvaða

tæknilausnir eða þjónustuaðilar verða fyrir valinu. Þau eru því ekki lýsing á tiltekinni tæknilausn eða samningi við þjónustuaðila.

Með tilmælunum er lagður sameiginlegur grunnur að mati á þörf fyrir undirritun út frá réttaráhrifum skjala, fjárhagslegum skuldbindingum, áhættu á ágreiningi og þörf fyrir sönnun á samþykki eða vilja aðila. Fullgildar rafrænar undirritanir verði notaðar þar sem þeirra er þörf en einfaldari leiðir þar sem þær uppfylla viðeigandi kröfur.

Kröfur laga um fullgilda rafræna undirskrift

Eins og fram kemur í minnisblaði LEX lögmannsstofu frá árinu 2024, sem unnið var fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga, er samkvæmt íslenskum rétti aðeins í afmörkuðum tilvikum gerð bein krafa um fullgilda rafræna undirskrift. Slík krafa verður almennt að eiga sér stoð í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum eða leiða af eðli þess löggernings eða þeirrar athafnar sem um ræðir.

Gildi ákvarðana stjórnvalda ræðst að jafnaði af því hvort þær hafi verið teknar með fullnægjandi lagaheimild, af þar til bærum aðila og í samræmi við þær málsmeðferðar- og formkröfur sem við eiga. Jafnframt þarf að vera unnt að staðreyna efni þeirra, uppruna og afgreiðslu. Meginmáli skiptir því að fyrir liggi fullnægjandi sönnun um ákvörðunina, hver beri ábyrgð á henni og eftir atvikum birtingu hennar eða afhendingu.

Samkvæmt 38. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er stjórnvaldi heimilt að ákveða að rafræn undirskrift komi í stað eiginhandarundirskriftar þegar lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða venjur gera ráð fyrir undirritun. Fullgild rafræn undirskrift telst ávallt fullnægja lagakröfu um undirskrift. Af ákvæðinu leiðir þó ekki almenn skylda til að nota fullgilda rafræna undirskrift við meðferð stjórnsýslumála. Aðrar tegundir rafrænna undirskrifta geta einnig komið til greina, enda tryggi þær með fullnægjandi hætti persónulega staðfestingu þess sem gögnin stafa frá. Til hliðsjónar má jafnframt vísa til máls umboðsmanns Alþingis nr. 12800/2024, þar sem stjórnvald féll frá auknum formkröfum vegna rafrænt undirritaðs umboðs eftir að hafa viðurkennt misskilning um gildi rafrænnar undirritunar.

Þróun stjórnsýslu og stafrænna þjónustuleiða hefur jafnframt leitt til þess að sífellt stærri hluti samskipta við íbúa, fyrirtæki og starfsfólk fer fram í gegnum rafræn kerfi þar sem auðkenning, rekjanleiki, atvikaskráning og varðveisla upplýsinga veita í mörgum tilvikum sambærilegt eða sterkara sönnunargildi en hefðbundin undirskrift á pappír. Þá leiðir af eIDAS-reglugerðinni að rafrænni undirskrift verður ekki synjað um réttaráhrif eða hæfi sem sönnunargagni eingöngu vegna rafræns forms hennar eða þess að hún uppfylli ekki kröfur um fullgilda rafræna undirskrift. Meta ber sönnunargildi viðkomandi ferlis heildstætt.

Við val Reykjavíkurborgar á staðfestingarleið ber því að líta til réttaráhrifa viðkomandi skjals eða ráðstöfunar, þeirra hagsmuna sem eru í húfi, hættu á ágreiningi og viðeigandi lagakrafna. Þegar lög áskilja ekki fullgilda rafræna undirskrift getur samþykki að undangenginni rafrænni auðkenningu, staðfesting í þjónustugátt eða önnur rekjanleg og sannreynanleg rafræn staðfesting verið fullnægjandi.

Fullgilda rafræna undirskrift ætti hins vegar að áskilja þegar lög mæla fyrir um slíkt eða þegar réttaráhrif, fjárhagslegir hagsmunir eða annað mikilvægi skjalsins kalla á aukið öryggis- og sönnunarstig. Við val á staðfestingarleið ber þannig að gæta meðalhófs og velja úrræði sem hæfir eðli og áhættu viðkomandi ráðstöfunar. Slík nálgun samræmist vönduðum stjórnsýsluháttum og kröfum um áreiðanlega, rekjanlega og örugga meðferð gagna.

Yfirsýn yfir notkun fullgildra rafrænn undirritana hjá Reykjavíkurborg

Farið var í greiningu á gögnum sem fram koma í Dokobit portal Reykjavíkurborgar. Þar sem undirritun fer fram á fleiri en einum stað með ólíkum lýsigögnum er ekki hægt að vinna

heildarlista undirritana. Gerð var greining á um 3.000 skjölum sem undirrituð voru á árstímabili Í Dokobit Portal hjá SFS, USK, MÍR og miðlægri stjórnsýslu. Þau gáfu greinargóða hugmynd um eðli skjala sem verið er að undirrita með fullgildum rafrænum skilríkjum.

Áætlaður árskostnaður vegna þjónustu fyrir undirritanir og þjónustu árið 2025 var um 31 milljónir. Varlega áætlaður sparnaður með farsælli innleiðingu tilmælanna er um 8 milljónir á ári.

Innri kostnaður við innleiðingu tilmælanna er áætlaður sem nemur 20–40 vinnustundum sérfræðings á fjögurra mánaða tímabili vegna funda, kynningar og umsýslu á öllum sviðum borgarinnar. Gert er ráð fyrir að vinnan rúmist innan núverandi verkefna og fjárheimilda skrifstofu upplýsinga- og skjalastýringar með breytingu á forgangsröðun.

Heimildir og tilvísanir
Við gerð og framkvæmd þessara tilmæla skal meðal annars horfa til eftirfarandi laga, reglna, stefna og leiðbeininga:

- Lög og reglur
  - Lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.
  - Stjórnsýslulög nr. 37/1993.
  - Upplýsingalög nr. 140/2012.
  - Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.
  - Lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019.

- Reglur og stefnumörkun Reykjavíkurborgar
  - Reglur um upplýsinga- og skjalastjórn Reykjavíkurborgar.
  - Viðeigandi verklagsreglur Reykjavíkurborgar um upplýsingaöryggi, persónuvernd og skjölun mála.
  - Tilmæli um notkun gervigreindar hjá Reykjavíkurborg sem fyrirmynd að áhættumiðaðri flokkun og leiðbeinandi framsetningu.
  - Leiðbeiningar Sambands íslenskra sveitarfélaga um notkun rafrænna undirritana.
  - Leiðbeiningar og útgáfur Þjóðskjalasafns Íslands um skjöl, rekjanleika, varðveislu og sönnunargildi rafrænna gagna.

Virðingarfyllst fyrir hönd vinnuhóps,

Óskar Þór Þráinsson,
skrifstofustjóri upplýsinga- og skjalastýringar á þjónustu- og nýsköpunarsvið

Reykjavík