

Forsætisráðuneytið

# Tilhögun rafrænna samskipta opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila

Skýrsla vinnuhóps  
Október 2011



## EFNISYFIRLIT

STJÓRNENDASAMANTEKT.....	3
1 INNGANGUR.....	4
1.1 Skipun starfshópsins.....	4
1.2 Verkefnisaðferð.....	4
2 ÁVINNINGUR.....	6
3 GREINING.....	11
3.1 Helstu samskiptalausnir.....	11
3.2 Högun rafrænna samskiptalausna.....	15
4 LAGAUMHVERFIÐ Á ÍSLANDI.....	19
4.1 Breytingar á stjórnsýslulögum.....	19
4.2 Lög um rafrænar undirskriftir.....	20
4.3 Rafrænir samningar.....	20
4.4 Lög um þjónustuviðskipti á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins.....	21
4.5 Niðurstaða.....	21
5 TILLÖGUR.....	23
5.1 Markmið.....	23
5.2 Framkvæmd.....	23
5.3 Tillögur.....	24
5.4 Framtíðarmöguleikar á sviði rafrænna samskipta.....	25
6 KOSTNAÐARÁÆTLUN.....	27
6.1 Kostnaður Ísland.is.....	27
6.2 Kostnaður aðila sem velja mínar síður sem samskiptavettvang.....	27

## MYNDIR

Mynd 1 – Kostnaður vegna tilkynningaseðla um fasteignamat 2011.....	7
---	---

## TÖFLUR

Tafla 1 – Einingarverð og hlutfall vegna póstsendingar tilkynningaseðla um fasteignamat 2011.....	7
Tafla 2 – Áætlaður heildarkostnaður vegna póstsendinga opinberra aðila 2009 (í m.kr.).....	8
Tafla 3 – Áætlaður sparnaður opinberra aðila miðað við að hluti bréfasendinga verði rafrænn.....	8
Tafla 4 – Dæmi um hagræðingu opinberra aðila með breyttum ferlum fyrir notendur og í innra starfi.....	10
Tafla 5 – Samanburður á sendingarleiðum fyrir bréfpóst og rafrænar sendingar.....	21
Tafla 6 – Áætlaður kostnaður við innleiðingu tillagna um rafræn samskipti.....	27

# STJÓRNENDASAMANTEKT

Meðfylgjandi er skýrsla vinnuhóps sem forsætisráðuneytið skipaði í júní 2010. Vinnuhópnum var ætlað að kynna sér helstu aðferðir sem völ er á við að veita einstaklingum, fyrirtækjum og opinberum aðilum aðgang að skjölum sem fara þeirra á milli og koma með tillögu að útfærslu hér á landi.

Tölvu- og netnotkun er mjög almenn á Íslandi og má því ætla að Íslendingar hafi alla burði til að nýta sér aukin rafræn samskipti og þann ávinning sem þau hafa í för með sér, bæði fyrir einstaklinga, fyrirtæki og opinbera aðila. Ávinningi af rafrænum samskiptum má skipta í tvennt. Annars vegar er um að ræða sparnað og skilvirkni innan stjórnsýslunnar vegna færri póstsendinga. Hins vegar er um að ræða sparnað hjá notendum, bæði í tíma og útlögðum kostnaði. Færð eru rök fyrir því að spara megi allt að 900 milljónir á ári hjá ríki og sveitarfélögum með rafrænum póstsendingum.

Ýmsar rafrænar samskiptalausnir eru notaðar hér á landi og erlendis. Má þar nefna tölvupóst, þjónustuvefi opinberra aðila, samskiptavefi og heimabanka. Danir og Kanadamenn hafa þróað miðlæggar lausnir ásamt fleiri þjóðum og Íslandspóstur hefur þróað „Möppuna“ sem byggist á kanadísku lausninni. Auk þessa hafa verið uppi um nokkurt skeið hugmyndir um svokallað lögnetfang, þ.e. að einstaklingar fengju eitt varanlegt netfang sem opinberir aðilar og fyrirtæki gætu sent á.

Í skýrslunni er gerð grein fyrir lagaumhverfinu á Íslandi og þeim atriðum sem stofnanir þurfa að skoða í því skyni að koma á auknum rafrænum samskiptum og málsmeðferð. Í flestum tilvikum er ekki að sjá að lagalegar hindranir séu til staðar varðandi rafræn samskipti eða rafræna málsmeðferð. Ef slíkar hindranir eru til staðar þá er talið að oftast sé auðvelt að ryðja þeim úr vegi.

Högun samskiptalausna má skipta í þrennt: Í fyrsta lagi eru gögn send beint til einstaklings sem sjálfur geymir gögnin. Í öðru lagi er gögnum safnað á einn stað og einstaklingur hefur aðgang að þeim þar. Í þriðja lagi eru gögn geymd hjá upprunastofnun og sótt eftir þörfum þegar óskað er eftir þeim.

Vinnuhópurinn leggur til að aðgangur að skjölum og samskiptum við opinbera aðila verði á einum stað, Ísland.is, sem jafnframt verði hið rafræna lögheimili gagnvart opinberum aðilum. Valin verði sú samskiptahögun að gögn séu geymd á upprunastað og sótt þegar viðskiptavinur óskar eftir þeim. Sérstaklega verður stutt við þá opinberu aðila sem hafa sjálfir ekki tæknilega burði til að veita rafrænt aðgengi að eigin gögnum.

Um er að ræða ódýra lausn með litla bindingu sem hægt er að hrinda hratt í framkvæmd.

Leiðarljós tillagnanna eru eftirfarandi:

- Rafræn samskipti opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila verði í boði á einum stað.
- Rafræn samskipti leiði til hagkvæmni og skilvirkni í rekstri og þjónustu.
- Rafræn samskipti stuðli að notkun rafrænt undirritaðra skjala og annarra vottaðra upplýsinga.

Í lokin er fjallað um framtíðarmöguleika á sviði rafrænna samskipta sem fela m.a. í sér að öðrum aðilum en opinberum aðilum verði gert kleift að senda rafrænt á lögheimili einstaklinga eða opinberlega skráð heimilisfang lögaðila.

Gert er ráð fyrir að stofnkostnaður við framkvæmd tillagnanna verði um 20 milljónir.

# 1 INNGANGUR

Í þessari greinargerð eru að finna niðurstöður vinnuhóps um tilhögun rafrænna samskipta opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila. Vinnuhópurinn var skipaður í júní 2010 af forsætisráðuneytinu. Í erindisbréfi hópsins segir:

„Í mörgum löndum Evrópu hefur verið komið upp rafrænum vettvangi til að halda utan um samskipti opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila. Ólíkar leiðir hafa verið farnar og ganga þær undir ýmsum nöfnum. Má þar til dæmis nefna rafræn pósthólf (e. eBox/eSave) eða svokölluð lögnetföng.

Forsætisráðuneyti hefur ákveðið að skipa vinnuhóp sem ætlað er að kynna sér helstu aðferðir sem völ er á við að veita einstaklingum, fyrirtækjum og opinberum aðilum aðgang að skjölum sem fara þeirra á milli, ásamt aðferðum til að halda utan um samskipti þessara aðila á hagkvæman og notendavænan hátt. Mögulegar lausnir verði skoðaðar og metnar með tilliti til íslenskra aðstæðna og þeirra innviða sem fyrir eru. Vinnuhópnum er enn fremur ætlað að koma með tillögu að útfærslu hér á landi ásamt kostnaðaráætlun.“

## 1.1 Skipun starfshópsins

Starfshópurinn skipuðu Halla Björg Baldursdóttir forsætisráðuneyti og formaður hópsins, Bragi Leifur Hauksson, velferðarráðuneyti (áður félags- og tryggingamálaráðuneyti), Haraldur Agnar Bjarnason fjármálaráðuneyti, Margrét Hauksdóttir innanríkisráðuneyti (áður dómsmála- og mannréttindaráðuneyti) og Ottó Valur Winther innanríkisráðuneyti (áður samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti).

## 1.2 Verkefnisaðferð

Starfshópurinn hélt samtals 23 fundi og aflaði að auki ýmissa gagna utan funda. Enn fremur fékk hópurinn til aðstoðar ráðgjafa hjá Capacent til skýrsluskrafa og úrvinnslu ýmissa gagna. Hópurinn lagði áherslu á að skipta tillögunum upp á þann veg að þær gæfu stjórnvöldum möguleika á að hrinda vissum aðgerðum í framkvæmd strax og öðrum síðar. Þar með gefst einnig svigrúm til að endurskoða einstakar aðgerðir, m.a. í ljósi nýrrar tækni.

### 1.2.1 Afmörkun verkefnis

Í skipunarbréfinu er gert ráð fyrir að hópurinn fjalli um samskipti opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila. Starfshópurinn ákvað að halda sig við þá afmörkun, en útilokar ekki að niðurstöðurnar nýtist fyrir samskipti fyrirtækja við einstaklinga og lögaðila í framtíðinni.

### 1.2.2 Gagnaöflun

Gagnaöflun hópsins fólst í að skoða ýmsar lausnir og fjalla um þær á almennan og hlutlægan hátt. Rætt var við ýmsa aðila í því skyni.

1. Halldór Benjamín Hreinsson hjá Íslandspósti kynnti Möppuna, en það er kerfi sem Íslandspóstur hefur verið að þróa til að halda utan um rafrænan póst og aðra þjónustu við einstaklinga og lögaðila.
2. Haukur Arnþórsson, stjórnsýslufræðingur, óskaði eftir fundi með vinnuhópnum og kynnti hugmyndir sínar um þjóðarnetföng, en þær byggja á því að nota OpenId og vera með miðlæga

auðkenningarþjónustu fyrir það hér á landi. Einnig kynnti Haukur hugmyndir sínar að efnismiðlun, þ.e. innviðum fyrir dreifingu á efni og þjónustu á netinu.

3. Formaður vinnuhópsins átti símafund með Rikke Saltoft Andersen, verkefnisstjóra verkefnisins „Digital post/NemSMS“ hjá Ökonomistyrelsen í Danmörku, þar sem hún fræddist um eBoks sem er það kerfi sem opinberir aðilar í Danmörku nota til samskipta við einstaklinga og lögaðila.
4. Sent var formlegt erindi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis með afriti til Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem óskað var eftir viðhorfum ráðuneytisins til Möppunnar og sambærilegra lausna, m.a. hvað varðar eftirlitsskyldu, persónuverndarsjónarmið, samkeppnissjónarmið, eftirlit með verðlagningu, æskilegt rekstrarform og fleira.
5. Aflað var upplýsinga frá fjármálaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og Þjóðskrá Íslands um kostnað við póstsendingar.

## 2 ÁVINNINGUR

Samkvæmt skýrslu Hagstofunnar frá því í september 2010<sup>1</sup> er tölvu- og netnotkun mjög almenn á Íslandi. Í skýrslunni kemur fram að 96% landsmanna á aldrinum 16-74 ára höfðu notað tölvu síðustu þrjá mánuði fyrir rannsóknina, 95% höfðu tengst netinu, 93% höfðu notað tölvupóst og 70% höfðu notað samfélagsvefi. Ekki fundust upplýsingar á vef Hagstofunnar varðandi aldurshópin 75 ára og eldri og verður það að teljast nokkur galli á skýrslunni.

Notkun á heimabönkum er einnig mjög almenn, en 83% landsmanna höfðu notað heimabanka síðustu þrjá mánuði fyrir rannsóknina. Í skýrslunni kemur einnig fram að 78% einstaklinga á aldrinum 16 til 74 ára höfðu náð í upplýsingar á vefsíður opinberra aðila síðustu tólf mánuði fyrir rannsóknina, 65% höfðu hlaðið niður eyðublöðum frá vefsíðum opinberra aðila og 62% höfðu sent eyðublöð eða skýrslur til opinberra aðila.

Með ofangreindar tölur að leiðarljósi má draga þá ályktun að Íslendingar hafi alla burði til að nýta sér aukin rafræn samskipti og þann ávinning sem þau hafa í för með sér, bæði fyrir einstaklinga og fyrir-tæki og opinbera aðila.

Skipta má mögulegum ávinningi með rafrænum samskiptum í tvennt:

1. Aukin hagkvæmni og skilvirkni innan stjórn-sýslunnar í formi sparnaðar vegna póstsendinga og umhverfisvænni reksturs. Þetta er í samræmi við stefnu ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið 2008-2012, „Netríkið Ísland“, en þar er stefnt að aukinni skilvirkni með hagnýtri notkun upplýsinga-tækni. Þar segir meðal annars:

- „Netríkið Ísland starfi sem samhæfð stjórn-sýslueining þar sem gögn flæði milli stofnana eftir þörfum viðskiptavina og upplýsingar verði samnýttar og endurnýttar þar sem því verður við komið. Hætt verði að margskrá upplýsingar.“

2. Aukin þægindi fyrir notendur í formi einfaldari samskipta og aðgengis að gögnum á rafrænu formi. Í stefnunni kemur einnig fram:

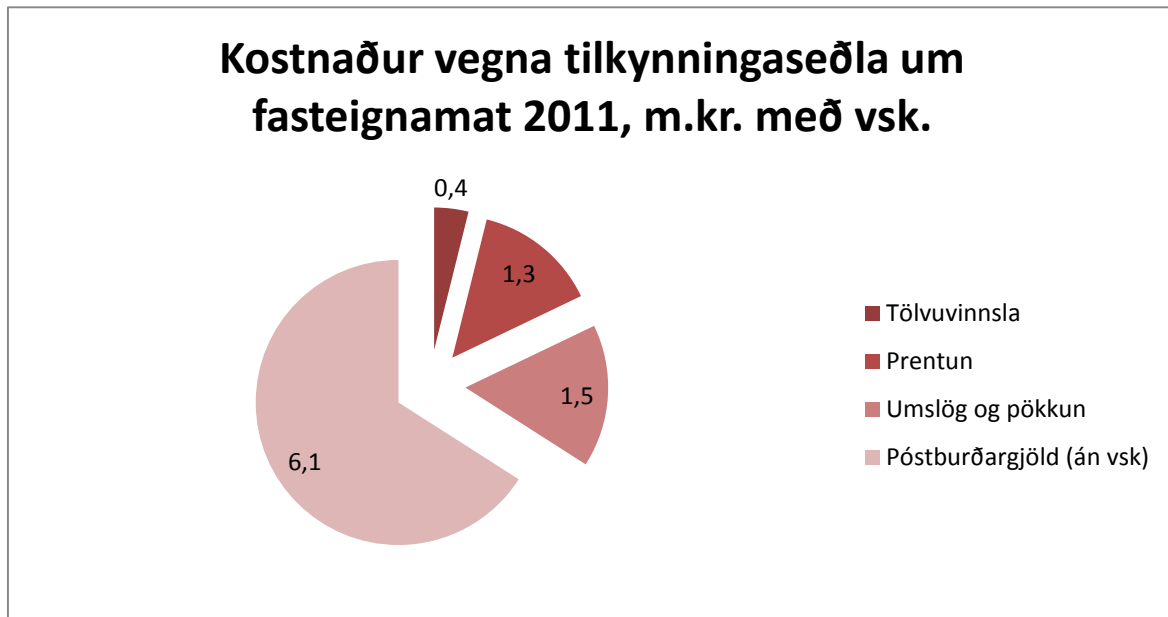
- “Netborgarinn geti nálgast upplýsingar um sig sjálfan sem geymdar eru í kerfum opinberra aðila og einnig aðrar mikilvægar upplýsingar í vörslu þeirra“.
- „Netborgarinn geti afgreitt sig sjálfur hvenær sem er, hvar sem er og án tafar. Það gildi um hvers kyns þjónustu þar sem því verður við komið, til dæmis umsóknir, vottorð, tilkynningar, tímamantanir, gagnaskil og fleira sem snýr að samskiptum við opinbera aðila“.

### 2.1.3 Ávinningur opinberra aðila

Vinnuhópurinn skoðaði kostnað Þjóðskrár Íslands við fjöldasendingu vegna nýs fasteignamats 2011. Tilkynningaseðlar voru sendir út í júní 2010 til 155.000 fasteignaeigenda. Með því að greina kostnaðinn má auðveldlega sýna fram á sparnað sem hefði orðið ef tilkynningunum hefði verið dreift rafrænt. Mynd 1 sýnir kostnaðardreifinguna. Með rafrænni dreifingu tilkynningaseðlanna fellur niður

<sup>1</sup> Sjá <https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=584a83aa-cefb-4867-b052-7c9c7c734b87>

kostnaður við prentun, umslög, pökkun og póstburðargjöld. Beinn fjárhagslegur ávinningur væri um 9 m.kr.



**Mynd 1 – Kostnaður vegna tilkynningaseðla um fasteignamat 2011, sendir út í júní 2010**

Vinnuhópurinn reiknaði einnig út einingarverð vegna sendingarinnar og kemur það fram í töflu 1. Ef fjöldi sendinga er þekktur þá má nota töfluna til að reikna ávinninginn við rafræna dreifingu sendinga.

<i>Atriði</i>	<i>Einingarverð kr. m. vsk</i>	<i>Hlutfall</i>
<i>Tölvuvinnsla</i>	3	4%
<i>Prentun</i>	10	13%
<i>Umslög og pökkun</i>	13	16%
<i>Póstburðargjöld með afslætti<sup>2</sup> (án vsk.)</i>	52	67%
<b>Samtals</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>

**Tafla 1 – Einingarverð og hlutfall vegna póstsendingar tilkynningaseðla um fasteignamat 2011**

Erfitt er að áætla nákvæmlega pappírskostnað vegna skjalasendinga hjá opinberum aðilum vegna þess að hann er oft hluti af öðrum gjaldaliðum. Upplýsingar um póstburðargjöld liggja hins vegar fyrir. Ef gengið er út frá því að ofangreind tafla sé dæmigerð fyrir fjöldapóstsendingar þá má nota hlutfallstölurnar til að áætla annan kostnað. Hér er ekki tekið tillit til stofnkostnaðar við að fara yfir í rafræna dreifingu. Í flestum tilvikum er slíkur kostnaður óverulegur.

<sup>2</sup> Gefinn var magnafsláttur á póstburðargjöldunum. Sjá nánar verðskrá Íslandspósts, [http://www.postur.is/desktopdefault.aspx/136\\_view-176/tabid-123/138\\_read-183/](http://www.postur.is/desktopdefault.aspx/136_view-176/tabid-123/138_read-183/)

Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðuneytisins voru póstburðargjöld ríkisins á árinu 2009 um 500 m.kr. Hugsanlega liggur stærsti hluti þessa kostnaðar hjá tiltölulega fáum aðilum, þ.e. þeim sem eru með fjöldasendingar líkt og Þjóðskrá Íslands. Samkvæmt tölum frá fjármálaráðuneyti er um 2/3 hluti kostnaðarins hjá 17 aðilum sem greiða um og yfir 5 m.kr. á ári í póstburðargjöld en af þeim greiða 10 aðilar yfir 10 m.kr.

Upplýsingar um póstburðargjöld 2009 fengust frá þremur sveitarfélögum<sup>3</sup> og voru þau samtals 63 milljónir. Heildaríbúafjöldi þessara þriggja sveitarfélaga var 152.000 og var því meðaltalskostnaður á íbúa 412 kr. Sé kostnaður yfirfærður á mannfjölda 1. janúar 2010 (317.630) má áætla að alls séu póstburðargjöld sveitarfélaganna um 130 m.kr. Þessar tölur eru líklega of lágar því að hugsanlega eru þessi þrjú sveitarfélög lengra komin í rafrænum samskiptum en mörg önnur.

Samkvæmt töflu 1 eru póstburðargjöld 67% af kostnaði við sendingar, prentun, umslög og pökkun 29% (13% + 16%) og tölvuvinnsla 4%. Ætla má að svipað hlutfall gildi um aðrar póstsendingar. Heildarkostnaður ríkisins vegna póstsendinga fæst þá eins og sýnt er í töflu 2:

<i>Atriði</i>	<i>Póstburðargjöld</i>	<i>Prentun, umslög og pökkun</i>	<i>Tölvuvinnsla</i>	<i>Samtals</i>
<b>Hlutfall skv. töflu 1</b>	67%	29%	4%	100%
<b>Ríki</b>	500	216	30	746
<b>Sveitarfélög</b>	130	56	8	194
<b>Heildarkostnaður vegna póstsendinga m.kr.</b>	630	272	38	940

**Tafla 2 – Áætlaður heildarkostnaður vegna póstsendinga opinberra aðila 2009 (í m.kr.)**

Heildarkostnaður vegna póstsendinga er þá 940 m.kr. Ef tölvuvinnslu er sleppt þá er kostnaðurinn rétt rúmlega 900 m.kr.

Jafnvel þótt einungis um helmingur af bréfasendingum yrði rafrænn er ljóst að um talsverðan ávinning er að ræða fyrir opinbera aðila. Tafla 3 sýnir áætlaðan sparnað í póstburðargjöldum, pappír, prentun og umslögum miðað við að tiltekinn hluti bréfasendinga verði rafrænn. Athyglisvert er að jafnvel þótt einungis 20% sendinga yrðu rafrænar þá mætti spara árlega 180 m.kr. á verðlagi ársins 2009.

	<i>20% rafrænt</i>	<i>40% rafrænt</i>	<i>60% rafrænt</i>	<i>80% rafrænt</i>	<i>100% rafrænt</i>
<b>Sparnaður m.kr.</b>	180	360	450	720	900

**Tafla 3 – Áætlaður sparnaður opinberra aðila miðað við að hluti bréfasendinga verði rafrænn**

<sup>3</sup> Sveitarfélögin voru Akranes, Hafnarfjörður og Reykjavík.



#### 2.1.4 Verðþróun pósthjónustu

Í þessari skýrslu er fyrst og fremst unnið út frá áætluðum pósthurðargjöldum opinberra aðila í heild án þess að greina pósthurðargjöld hverrar stofnunar.

Mikilvægt er að horfa til rekstrarumhverfis Íslandspóstshf. og áhrifa breytinga á verðþróun þjónustunnar. Íslandspóstur hf. er opinbert hlutafélag í 100% eigu ríkisins með einkarétt á dreifingu bréfa undir 50 gr. en starfar að öðru leyti á samkeppnismarkaði. Á Íslandi er pósthjónusta ekki ríkisstyrkt og er fyrirtækið því rekið af tekjum sem koma frá viðskiptavinum. Minnkandi framlegð af pósthjónustu verður því eingöngu mætt með gjaldskrárhækkun og/eða rekstraraðhaldi sem takmarkast m.a. af þjónustukvöðum.

Verðskrá Íslandspóstshf. fyrir bréf undir 50 gr. hækkaði 15. júní 2011 úr 75 kr. í 90 kr. eða um 20%. Forsendur hækkunarinnar voru bæði magnminnkun og aukinn kostnaður við dreifingu á bréfastósti. Von er á frekari hækkunum á árinu gangi boðaðar gjaldskrárbreytingar fyrirtækisins eftir<sup>4</sup>.

Rafræn þróun og efnahagssamdráttur frá 2008 hefur leitt til verulegs samdráttar í póstsendingum um allan heim. Bréfamagn á Íslandi hefur minnkað um 20% þrátt fyrir að íbúum og íbúðum hafi fjölgað. Kostnaður við dreifingu hækkar í samræmi við þetta, m.a. vegna reglna um dreifingu í öll hús á landinu alla virka daga ársins. Ekkert bendir til annars en að bréfamagn minnki almennt til muna á næstu árum.

Samsvarandi þróun hefur átt sér stað hjá pósthfyrirtækjum í nágrennalöndunum. Til að mæta þessum samdrætti hækkaði danski pósturinn verð á bréfum undir 50 gr. um 45% þann 1. apríl síðastliðinn og norski pósturinn um síðustu áramót í sem svarar 298 kr. Til samanburðar er verð á 30 gr. bréfi í BNA hins vegar um 52 kr. Norðurlandþjóðirnar, ekki síst Danir, eru lengra komnar í rafrænum samskiptum hins opinbera við einstaklinga og lögaðila en Íslendingar. Víxlverkun er fyrirsjáanleg hér á landi sem og annars staðar þar sem aukin rafræn samskipti þrýsta á verðhækkunir í póstdreifingu sem aftur þrýsta á aukin rafræn samskipti.

Stefnt er að opnun pósthmarkaðar á Íslandi fyrir árslok 2012<sup>5</sup>. Afnáms einkaréttar í pósthjónustu snertir aðallega bréf undir 50 gr. Erfitt er á þessu stigi að fullyrða um áhrif afnámsins á verðlag. Fyrir liggur að dreifing í þéttbýli er mun hagkvæmari en í dreifibýli óháð samkeppnisstigi. Afnáms einkaréttar leiðir því líklega ekki til hagræðingar fyrir ríkið eða aðra opinberra aðila sem nota almennan pósth í samskiptum við heimili og fyrirtæki á landinu óháð staðsetningu.

#### 2.1.5 Ávinningur einstaklinga og fyrirtækja

Í september 2009 kom út skýrsla á vegum forsætisráðuneytis um arðsemi rafrænnar stjórnsýslu<sup>6</sup>. Byggt var á aðferðafræði sem Evrópusambandið hefur notað og kallast staðalkostnaðarlíkan (e. Standard Cost Model - SCM).

Staðalkostnaðarlíkanið var þróað sem verkfæri stjórnvalda til að draga úr óhagræði sem of flókið regluverk og skrifræði getur valdið. Aðferðin felst fyrst og fremst í að finna og mæla þann kostnað

<sup>4</sup> Til umfjöllunar eru hjá PFS boðaðar breytingar Íslandspóstshf. á skilmálum um pósthjónustu. Breytingin hefði m.a. í för með sér verðhækkun fyrir almenn bréf sem þýddi aukin útgjöld ríkisins. Verð fyrir magnpósth mundi hins vegar lækka. Sjá samráð PFS við markaðsaðila: [http://pfs.is/default.aspx?cat\\_id=112&module\\_id=220&element\\_id=2796](http://pfs.is/default.aspx?cat_id=112&module_id=220&element_id=2796)

<sup>5</sup> Sjá [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/legislation/2008-06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_en.pdf). Sótt var um frest til 2012.

<sup>6</sup> Sjá <http://www.ut.is/utgafa/nr/3881>

sem notendur opinberrar þjónustu þurfa að bera í samskiptum við stjórnvöld og draga fram mögulegar aðgerðir til einföldunar og lækkunar.

Í skýrslunni var meðal annars skoðuð úthlutun fæðingarorlofs hjá Fæðingarorlofssjóði og metinn sá kostnaður sem umsækjendur bera í umsóknarferlinu. Þar kemur fram að hægt er að ná umtalsverðum sparnaði hjá umsækjendum, bæði í tíma og útlögðum kostnaði með því að auka rafræn samskipti. Tafla 4 sem tekin er úr skýrslunni sýnir sparnað sem hægt er að ná fram með breyttum ferlum. Taflan sýnir lækkun kostnaðar umsækjenda vegna breytinga sem gerðar voru á umsóknarferlinu í hagræðingarskyni fyrir umsækjendur. Taflan sýnir einnig kostnaðarlækkun í innra starfi samhliða breytingunum.

<i>Flokkur</i>	<i>Lýsing á aðgerðum</i>	<i>Mælt hagræði á ársgrundvelli</i>
<b><i>Hagræði (ytri) notenda</i></b>	Öflun upplýsinga, frágangur umsóknar og fylgigagna, sending gagna og samskipti við FOS	56 m.kr. <sup>7</sup>
<b><i>Hagræði í innra starfi</i></b>	Breyting á innri kostnaði samfara breyttu verklagi	6,5 m.kr.
	<b>Samtals</b>	<b>62,5 m.kr.</b>

**Tafla 4 – Dæmi um hagræðingu opinberra aðila með breyttum ferlum fyrir notendur og í innra starfi**

<sup>7</sup> Áætlaður fjöldi fæðinga á ári skv. tölum úr skýrslunni (frá 2008) er 4.500 og gert er ráð fyrir að tveir foreldrar sæki um vegna hversrar fæðingar, samtals 9000 manns.

## 3 GREINING

Í eftirfarandi kafla er litið til samskiptalausna sem hafa tíðkast hér á landi og erlendis. Tekin eru dæmi um ýmsar lausnir á þessu sviði, sér í lagi þær sem opinberir aðilar hafa tileinkað sér, einnig er þó litið til samskiptalausna sem einkaaðilar bjóða upp á eða nýta sér á einhvern hátt til rafrænna samskipta.

### 3.1 Helstu samskiptalausnir

#### 3.1.1 Tölvupóstur

Tölvupóstur er einn algengasti rafræni samskiptamátinn hér á landi. Einstaklingar beina erindum sínum til stjórnvalda með tölvupósti í síauknum mæli og sérstaklega hafa möguleikar með skönnun gagna ýtt undir notkun tölvupósts. Mörg mál sem einstaklingar hefja innan stjórnsýslunnar eru þannig vaxin að talið er fullnægjandi að taka við erindi í gegnum tölvupóst, en það ræðst af kröfum um auðkenningu hverju sinni.

Stjórnvöld hafa síðan ýmsan hátt á í samskiptum við málshefjanda, allt eftir eðli málsins, og í sumum tilvikum á vel við að stjórnvaldið haldi áfram notkun tölvupóstsins við meðferð málsins en í sumum tilvikum eru send út bréf.

#### 3.1.2 Almennir þjónustuvefir opinberra aðila

Margir opinberir aðilar hafa komið sér upp samskiptasíðum. Síður þessar hafa margs konar heiti og má þar nefna „mitt svæði“, „mínar síður“, „umsóknarvefur“ og „þjónustuvefur“. Hjá sveitarfélögum er oft talað um „íbúagáttir“ en einnig hafa verið búin til heiti með nöfnum sveitarfélagsins, t.d. „minn Garðabær“ og „rafrænt Seltjarnarnes“.

Allar þessar síður eiga það sameiginlegt að þörf er á innskráningu til að komast inn á þær. Útfærslur á innskráningu eru mismunandi. Margir vefir bjóða upp á notkun rafrænna skilríkja (oftast á debetkortum). Í öðrum tilvikum halda stofnanir sjálfar utan um notendanöfn og aðgangsorð, oft með tengingu við heimabanka þannig að hægt sé að fá aðgangsorðin send þangað. Á annan tug vefja notar auðkenninguna á Ísland.is þar sem hægt er að velja milli þess að nota annars vegar veflykil ríkisskattstjóra og hins vegar rafræn skilríki.

Vefir þessir hafa sameiginlegt markmið sem snýr að því að „sérsníða“ þjónustu viðkomandi stofnunar eða sveitarfélags að þörfum einstaklings. Útfærslur eru hins vegar mismunandi og eðlilega sniðnar að þeirri þjónustu sem veitt er. Hér eru nokkur dæmi um þjónustu sem veitt er á þessum þjónustuvefjum:

- Meðferð mála – hægt er að senda inn umsókn og fylgjast með framvindu hennar, t.d. umsókn um námslán, skil á skattframtali eða umsókn um leikskólapláss.
- Fyrirspurnir til opinbers aðila – hægt er að senda inn fyrirspurn og halda utan um umræður tengdar henni.
- Bókanir og beiðnir – á sumum vefjum er til dæmis hægt að sjá lausa tíma hjá lækni og bóka tíma.
- Skjöl frá stofnun til einstaklinga eða lögaðila – hægt er að skoða meðal annars bréf, greiðsluskjöl og ýmsar tilkynningar.
- Tilkynningar – hægt er að skrá sig fyrir tilkynningum með smáskilaboðum, t.d. ef ný gögn koma fram í tilteknu máli.

### 3.1.3 Samskiptavefir

Einföldustu samskiptavefir eru spjallvefir eins og msn og skype. Þar er lögð áhersla á rauntíma-samskipti. Samskiptin geta verið milli tveggja einstaklinga, en einnig er hægt að búa til hópa. Opinberir aðilar bjóða margir upp á slíkt form af samskiptum og er þá algengast að notað sé verkfærið Svarbox frá Modernus (ISNIC)<sup>8</sup>.

Samskiptavefir á borð við Facebook eða Twitter eru nýjasta tegund samskipta. Þar fara samskiptin fram bæði í rauntíma með spjallvirkni en einnig þegar fólki hentar. Facebook býður að auki upp á tölvupóstvirkni. Það færast mjög í vöxt að opinberir aðilar nýti sér þessa vefi til að kynna starfsemi sína og fá viðbrögð viðskiptavina.

Auk þessa eru dæmi um að opinberir aðilar nýti sér vefi eins og Youtube og Flickr til að koma að myndefni frá atburðum og leyfi þeim sem skoða að senda athugasemdir.

### 3.1.4 Heimabankar

Heimabankar er sú þjónusta sem er einna mest notuð á netinu í íslensku samfélagi í dag. Heimabankarnir eru enn fremur leiðandi í rafrænum samskiptum við einstaklinga og lögaðila. Sem fyrr segir í könnun Hagstofunnar höfðu 83% einstaklinga á aldrinum 16 til 74 ára notað heimabanka síðustu þrjá mánuði fyrir rannsóknina.

Bæði opinberir aðilar og fyrirtæki hafa nýtt sér birtingakerfi bankanna til þess að miðla upplýsingum til viðskiptavina, til dæmis eru launaseðlar opinberra starfsmanna birtir í heimabönkum.

### 3.1.5 Mappan

Vinnuhópurinn kynnti sér lausn sem kemur upprunalega frá Kanada (*e. ePost*). Þessi lausn nefnist „Mappan“ og hefur verið í þróun og aðlögun hjá Íslandspósti. Í Möppunni er hægt að taka á móti rafrænum skjölum, halda utan um fyrirspurnir og rafræn samskipti ásamt því að flokka og geyma rafræn gögn til langs tíma. Einnig munu notendur geta sent inn eigin gögn til varðveislu, t.d. skönnuð skjöl.

Í kynningu á Möppunni kom fram að stefnt væri að því að hún yrði ókeypis fyrir einstaklinga og lögaðila sem taka á móti pósti, en kostnaður félli á útsendingaraðila líkt og í hefðbundnum póstsendingum. Ef fólk kys að nota Möppuna þarf það að skrá sig fyrir þjónustunni. Mappan mun geta haft í för með sér mikla hagræðingu bæði fyrir móttakendur og sendendur. Þar verður örugg varðveisla á skjölum, örugg samskipti milli aðila, örugg varðveisla samskiptasögu auk ýmiss konar virkni til að auka þægindi við notkun, t.d. áminningar í SMS og kvittun fyrir móttöku.

Sem fyrr segir var sent formlegt erindi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis með afriti til Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem óskað var eftir viðhorfum ráðuneytisins og eftirlitsstofnunar Íslandspósts til Möppunnar og sambærilegra lausna, m.a. hvað varðar eftirlitsskyldu, persónuverndarsjónarmið, samkeppnissjónarmið, eftirlit með verðlagningu, æskilegt rekstrarform og fleira.

Ráðuneytið vísaði erindinu til Póst- og fjarskiptastofnunar. Í umsögn þeirra kemur m.a. fram að hið rafræna kerfi, sem Mappan grundvallast á, til sendinga og móttöku póst, fellur utan gildissviðs póstlaga nr. 19/2002 og þar með eftirlitsvalds stofnunarinnar. Þá má gera ráð fyrir því að ákvörðun hins opinbera um að færa póstsamskipti sín yfir á rafrænt form muni hafa áhrif á umfang

---

<sup>8</sup> Sjá <http://www.svarbox.is>

alþjónustuskuldna og samkeppni á póstmörkaði sem og hækkunar á gjaldskrá vegna samdráttar á magni póstumferðar. Stofnunin telur að aukin póstsamskipti á rafrænu formi séu tilefni til þess að endurskoða lagaumhverfið á þessu sviði meðal annars með það að markmiði að tryggja sanngjarnt samkeppnisumhverfi og að rafræn dreifing pósts njóti sömu verndar og hefðbundinn bréfpóstur að því varðar öryggi og friðhelgi einkalífs.

### 3.1.6 Lögnetfang

Hér er um að ræða svokallaða netfangþjónustu. Undanfarin ár hefur nokkrum sinnum komið upp hugmynd að svokölluðu lögnetfangi. Á fjárlögum 2008 var veittur styrkur frá forsætisráðuneytinu til verkefnis hjá Þjóðskrá sem bar heitið „Ríkisnetfang – án spams – án pósthúss – tilraunaverkefni“. Fyrirhugað var að einstaklingar gætu fengið eitt varanlegt netfang og þeir ásamt opinberum aðilum og fyrirtækjum hefðu aðgengilegt og sýnilegt netfang. Um var að ræða tilraun með þátttöku fárra einstaklinga.

Stefnt var að því að setja upp framsendingarþjónustu fyrir umrædda einstaklinga og reka hana tímabundið af tölvudeild Þjóðskrár. Á grundvelli þeirrar reynslu stóð til að setja niður nánari notkunarreglur og þjónustulýsingu svo hægt yrði að bjóða þjónustuna út og koma henni á fyrir alla landsmenn. Í þessu skyni var tekið frá lénið „ríkisnetfang.is“ og stefnt að því að netfangið yrði [kennitala@rikisnetfang.is](mailto:kennitala@rikisnetfang.is).

Gert var ráð fyrir tvenns konar þjónustu í kerfinu:

- Póstþjónusta sem felst í því að taka við pósti á framangreind netföng og áframsenda á það netfang sem kennitöluhafi hefur tilgreint í gegnum skráningarþjónustu.
- Skráningarþjónusta sem felst í því að kennitöluhafi auðkennir sig með rafrænu skilríki í gegnum skráningarvef og skráir þar netfang sem hann vill að pósturinn berist til.

Með slíku vefpósthúsi hefði mátt ná fram birtingu skjala samhliða almennum samskiptum vegna meðferðar mála. Vegna fjárskorts hjá Þjóðskrá var hætt við tilraunaverkefnið. Engu að síður gæti þetta verið raunhæf leið til að ná fram auknum rafrænum samskiptum milli opinberra aðila og einstaklinga eða lögaðila.

### 3.1.7 Þjónustuvefir Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnunar

Á vefnum skattur.is og tryggur.is hafa nú um árabíl verið reknir þjónustuvefir sem eru að nokkru leyti frábrugðnir öðrum þjónustuvefjum sem fjallað var um í kafla 3.1.2. Vefirnir eiga það sameiginlegt að sérsníða þjónustu út frá þeim verkefnum sem stofnunum er skylt að sinna en veita aukna þjónustu á þá leið að birta skjöl frá öðrum stofnunum sem tengjast á einhvern máta. Má nefna í því samhengi að Tryggingastofnun birtir skjöl frá Vinnumálastofnun inn á sínum þjónustuvef.

Athyglisvert við þessa lausn er að hvorug stofnunin geymir gögn frá þriðja aðila heldur sækir gögnin eftir þörfum (þegar notandi óskar eftir þeim) í gegnum svokallaða „vefþjónustu“<sup>9</sup> og lágmarkar því utanumhald og kostnað við geymslu gagna og umsýslu gagnagrunna.

Einstaklingur sem er skráður inn á vef Ríkisskattstjóra eða Tryggingastofnunar veit því ekki endilega að í sumum tilvikum er verið að sækja gögn inn í gagnagrunna annarra stofnana.

<sup>9</sup> Sjá skýringu á [http://en.wikipedia.org/wiki/Web\\_service](http://en.wikipedia.org/wiki/Web_service)

### 3.1.8 „eBoks“ í Danmörku

eBoks<sup>10</sup> er einkafyrirtæki sem hefur verið starfandi á dönskum markaði í 10 ár. Danska ríkið gerði samning við eBoks að loknu útboði um að kaupa þjónustu af fyrirtækinu. Í samningnum eru skilyrði um að einstaklingar eigi gögnin í eBoksini, ekki danska ríkið og ekki eBoks. Að auki greiða stofnanir fyrir sendingar sínar, skjöl, tölvupóst og sms. Samkvæmt ársskýrslu eBoks mun fyrirtækið hefja starfsemi í Noregi á yfirstandandi ári<sup>11</sup>.

eBoks þjónar ekki eingöngu opinberum aðilum því að hægt er að nálgast það með fjórum leiðum:

1. Tengjast eBoks beint
2. Tengjast í gegnum heimabanka
3. Tengjast í gegnum borger.dk<sup>12</sup>
4. Tengjast í gegnum virk.dk<sup>13</sup>

Samkvæmt vef e-Boks voru notendur kerfisins 3,0 milljónir í árslok 2010 eða um 54% af fólksfjölda Danmerkur. Þessi fjöldi er þó ekki allur tengdur danska ríkinu vegna þess að hluti tenginganna er í gegnum heimabankana og var tilkominn áður en samningurinn var gerður.

Samkvæmt upplýsingum frá Ökonomistyrelsen í Danmörku er verð fyrir birtingu 11 Kb. bréfs á eBoks 12% af sendingarkostnaði fyrir einfalt bréf í Danmörku.

Heildarsparnaður aðila sem sendu gögn rafrænt gegnum eBoks, í stað þess að senda hefðbundin bréf, var að sögn fyrirtækisins áætlaður um 800 milljónir DKK árið 2010. Samsvarandi sparnaður fyrir íslenskt samfélag<sup>14</sup> árið 2010 hefði verið um 1.000 m.kr að teknu tilliti til íbúafjölda og gengis DKK.

Hvað umhverfisþáttinn varðar, kemur fram í ársskýrslunni að áætlað er að þjónusta eBoks hafi minnkað pappírnotkun um 26.000 tonn árið 2010. Það samsvarar um 1.500 tonnum á Íslandi.

### 3.1.9 „ePost“ í Kanada

„ePost“<sup>15</sup> í Kanada er það kerfi sem „Mappa“ Íslandspósts byggir upphaflega á. Kerfið hefur verið notað í Kanada allt frá árinu 1999 og notendur eru nú 5 milljónir. „ePost“ er í raun nokkuð sambærilegt íslensku heimabönkunum að því leyti að lausnin hefur verið notuð til að borga og skoða reikninga en kerfið býður einnig upp á aðgengi að tugum skjala frá fyrirtækjum og opinberum stofnunum, t.d. símafyrirtækjum, orkufyrirtækjum og öðrum.

„ePost“ er líka veflægt öruggt pósthólf. Þegar notandi skráir sig inn er honum gert kleift líkt og í „eBoks“ frá Danmörku að skrá sig fyrir þeirri þjónustu sem hann óskar eftir, þ.e. hvaða fyrirtækjum, stofnunum verði leyft að stunda samskipti við viðkomandi í gegnum þjónustuna. Hægt er að geyma skjöl í „ePost“ í allt að 7 ár. Þannig er hér einnig um að ræða geymslu gagna og þar af leiðandi þurfa þeir sem kjósa að senda skjöl inn í „ePost“ að greiða fyrir slíkt. Líkt og með „eBoks“ eru greiðendur

<sup>10</sup> <http://www.eboks.dk>

<sup>11</sup> Sjá ársskýrslu eBoks 2010: <http://bocawired.ipapercms.dk/eboks/aarsrapport2010/>

<sup>12</sup> <http://www.borger.dk>, þjónustuvefur stjórnvalda við einstaklinga, sambærilegt við Ísland.is, þar heitir eBoksíð „Post“

<sup>13</sup> <http://www.virk.dk>, þjónustuvefur stjórnvalda við fyrirtæki

<sup>14</sup> Taka þarf tillit til þess að starfsemi eBoks nær til mun fleiri þátta en eingöngu rafrænna samskipta ríkisstofnana við einstaklinga og lögaðila

<sup>15</sup> <http://www.epost.ca>

fyrirtæki og opinberir aðilar sem sjá hagræði í að senda skjöl á þennan máta enda gjaldskrá talsvert lægri en venjulegar bréfpóstsendingar. Notkunin fyrir móttakendur er án endurgjalds.

### 3.1.10 Aðrar erlendar lausnir

Erlendis hefur víða verið komið upp rafrænum vettvangi til að halda utan um samskipti opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila. Í nýjustu skýrslu ESB<sup>16</sup> um rafræna þjónustu í löndum Evrópu-sambandsins er athugað hvaða lönd hafa komið upp innviðum sem falla undir „viðurkennd rafræn samskipti“. Í skýrslunni er þetta nefnt „eSafe“ eða „lagalega viðurkennt kerfi sem gerir ráð fyrir öruggri geymslu og endurheimt rafræna skjala“. Í skýrslunni kemur fram að 38% af EU27+<sup>17</sup> Evrópuríkjum hafa tileinkað sér innviði í þessu samhengi og var Ísland þeirra á meðal vegna þeirra innviða sem fyrir hendi eru hjá Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun. Þegar litið er til landa sem hafa ekki tileinkað sér „eSafe“ má sjá að það er ofarlega á dagskrá hjá þeim flestum.

## 3.2 Högun rafrænna samskiptalausna

Í eftirfarandi kafla er litið til högunar framangreindra lausna, þ.e. hvernig geymslu á gögnum er háttáð, hvernig einstaka skjölum eða upplýsingum er komið áfram til þess sem eftir þeim óskar o.s.frv. Vinnuhópurinn metur það svo að þær samskiptalausnir, sem fjallað er um í þessari skýrslu, megi í grófum dráttum flokka í þrennt:

1. Gögn send beint til einstaklings/viðskiptavinar sem sjálfur þarf að geyma gögnin.
2. Gögnum safnað á einn stað og viðskiptavinur hefur aðgang að þeim þar.
3. Gögn geymd hjá upprunastofnun og sótt eftir þörfum þegar viðskiptavinur óskar eftir þeim.

Í öllum tilvikum er miðað við að hægt sé að birta rafræn skjöl, eiga rafræn samskipti og skoða samskiptasögu, þótt það geti verið misauðvelt í útfærslu eftir hvaða högun er valin.

### 3.2.1 Gögn send beint til viðskiptavinar sem sjálfur þarf að geyma gögnin

Undir þetta fyrirkomulag má setja samskiptalausnir eins og tölvupóst og lögnetfang. Lausnir sem byggja á þessu miða í raun við að líkja eftir því hvernig bréfpóstur virkar en gögnin eru send rafrænt. Eins og kom fram fyrr í þessari skýrslu nota einstaklingar oft á tíðum tölvupóst til samskipta við opinbera aðila. Stundum telst það fullnægjandi en sum mál og samskipti innan stjórnsýslunnar krefjast þess að ljóst sé að sá sem er í samskiptum við stjórnvöld sé sá sem hann segist vera. Slíkt er auðveldara með lögnetfangi.

Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"><li>• Flestir Íslendingar frá 16 til 74 ára aldurs nýta sér möguleika tölvupósts á hverjum degi.</li><li>• Auðvelt að taka í notkun án sérstakra tilfæringa.</li><li>• Auðvelt að senda viðhengi í tölvupósti, svo sem bréf, myndir og skönnuð skjöl.</li><li>• Sé rafrænum skilríkjum beitt á báðum</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tölvupóstföng einstaklinga breytast, en hvergi er haldið utan um þau með miðlægum hætti og er því ekki hægt að fá vitneskju með öruggum hætti hvert sé „rétt“ tölvupóstfang einstaklings. Þetta vandamál minnkar með innleiðingu lögnetfangs.</li><li>• Samskiptin eru almennt ekki dulkóðuð</li></ul>

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc\\_id=747](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=747)

<sup>17</sup> Evrópusambandslöndin auk Íslands, Króatíu, Sviss og Tyrklands

endum til undirritunar og dulritunar, þá eru þessi samskipti mjög örugg.

og fela þar af leiðandi í sér hættu á að þriðji aðili komist með óleyfilegum hætti inn í tölvupóst. Þetta vandamál minnkar með aukinni notkun rafrænna skilríkja.

- Pósthólf eru stundum lítil og fyllast en þá geta gögn glatast.
- Tiltölulega auðvelt er að villa á sér heimildir.
- Erfitt er að fá staðfestingu á að póstur hafi verið opnaður.
- Lagaleg staða er veik, sé rafrænum skilríkjum ekki beitt.

Í samskiptum sínum við einstaklinga og lögaðila hafa stjórnvöld nær undantekningarlaust sent út formleg bréf undirrituð nema það hafi verið afþakkað sérstaklega, t.d. álagningarseðlar ríkisskattstjóra, slíkt yrði erfitt í útfærslu ef um almennan tölvupóst er að ræða.

Varðandi notkun almenns tölvupósts er það mat starfshópsins að ekki sé raunhæft að nýta sér þennan samskiptamáta nema með því að innleiða svokölluð lögnetfang. Með innleiðingu lögnetfanga mætti sjá fyrir sér innviði sem styrkt gætu samskiptaleiðir á milli opinberra aðila, lögaðila og einstaklinga. Slíkur rekstur gæti hins vegar orðið umfangsmikill.

Miðað við núverandi notkun tölvupósts telur vinnuhópurinn að þessi högun gangi of skammt, sér í lagi þegar kemur að rekjanlegum, sannanlegum, auðkenndum og öruggum samskiptum milli opinberra aðila, einstaklinga og lögaðila. Með innleiðingu lögnetfangs og með aukinni notkun rafrænna skilríkja til undirritunar og dulkóðunar gæti þetta breyst.

### 3.2.2 Gögnum safnað á einum stað og viðskiptavinur hefur aðgang að þeim þar

Lausnir sem byggja á þessu eru einhvers konar miðstöðvar sem taka við öllum gögnum sem send eru til viðskiptavinar og getur hann skoðað og sótt gögnin þar. Um er að ræða t.d. heimabanka, Möppuna, eBoks í Danmörku og ePost í Kanada.

Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gögn eru aðgengileg á einum stað með öruggum hætti (gert ráð fyrir auðkenningu).</li><li>• Heimabankar eru í viðtækri notkun á Íslandi og hægt á skjótan hátt að nýta birtingu þar.</li><li>• Lausnirnar eru góðar fyrir þá sem þær</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geyma þarf mikið magn skjala, í sumum tilvikum í allt að 6 ár. Jafnvel þótt geymslumiðlar hafi lækkað í verði getur umsjáslan með gögnin verið kostnaðarsöm.</li><li>• Sömu gögn geymd á fleiri en einum stað (bæði hjá stofnun og í miðstöð) en slíkt getur verið vandamál til lengri tíma.</li></ul>



eru hannaðar fyrir og hafa í flestum tilvikum bætt þjónustu viðkomandi stofnana og sparað einstaklingum og lög- aðilum sporin.

- Sumar miðstöðvar styðjast við gögn á svokölluðu xml-formi<sup>18</sup> með xlst-stílsniði<sup>19</sup> og erfiðleikar geta verið með afritun skjala og vistun skjala úr slíku formi inn á tölvur.

Það ber einnig að hafa í huga að megintilgangur heimabankanna er ekki að sinna almennum samskiptum, heldur að veita bankaþjónustu. Einnig gæti orðið tregða hjá almenningi að vilja fá birtar upplýsingar á vefjum fjármálastofnana er varða til dæmis meðferð mála og samskipti við stjórnvöld. Af þeim sökum er ekki talið heppilegt að líta til þessa vettvangs sem framtíðarlausnar í íslensku samhengi.

Ef þessi högun yrði fyrir valinu er ljóst að geyma þyrfti talsvert magn skjala í lengri tíma, hvort sem það yrði gert á miðlægum vef hjá opinberri stofnun eða í gegnum samninga við einkaaðila. Umsýsla getur verið kostnaðarsöm og býður upp á takmarkaðan sveigjanleika fyrir stjórnvöld að stilla til þjónustuna ef aðrar og betri tæknilausnir koma á markað.

### 3.2.3 Gögn geymd á upprunastað og sótt þegar viðskiptavinur óskar eftir þeim

Þessi högun hefur verið valin hjá Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun sem birta skjöl frá nokkrum öðrum stofnunum. Skjölin eru sótt til viðkomandi stofnana þegar einstaklingurinn biður um þau, en ekki geymd hjá Ríkisskattstjóra eða Tryggingastofnun.

Í ljósi tækniþróunar og aukinnar bandbreiddar á Íslandi telur vinnuhópurinn það vænlegan kost að sækja gögn til birtingar beint til stofnana eftir þörfum. Lausnir sem byggja á þessu miðast við að ekki séu búin til aukaeintök af gögnum að óþörfu, heldur náð í upprunagögn þegar þess er óskað. Reiknað er með viðskiptavinir geti hvenær sem er nálgast rafrænt staðfest afrit af gögnunum, hvort sem er til framsendingar til annarra eða til geymslu í eigin „skjalasafni“.

Kostir	Gallar
<ul style="list-style-type: none"><li>• Alltaf náð í frumgögn, sömu gögn ekki geymd á mörgum stöðum.</li><li>• Kostnaður við gagnageymslu í lágmarki.</li><li>• Gögn aðgengileg á einum stað eða fleiri með öruggum hætti (gert ráð fyrir auðkenningu).</li><li>• Auðvelt að hafa fleiri en einn birtingarstað, t.d. heimabankar, „mínar síður“ á Ísland.is, aðrir þjónustuvefir o.s.frv.</li><li>• Hægt að innleiða hratt og örugglega og fyrirmyndir af þessari þjónustu eru til staðar í íslensku samfélagi.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hraði gæti orðið vandamál þegar sótt eru gögn frá mörgum stofnunum.</li><li>• Kostnaður fellur til vegna uppsetningarvinnu við samskipti birtingarstaðar við upprunastað (má þó sennilega samnýta á milli stofnana).</li><li>• Finna þyrfti lausnir fyrir minni stofnanir sem reka ekki eigin gagnagrunna eða hafa ekki tæknifólk til að sjá um rekstur þjónustu.</li><li>• Frumgögn geta fyrir mistök breyst hjá stofnun.</li></ul>

<sup>18</sup> Sjá skýringu á <http://en.wikipedia.org/wiki/XML>

<sup>19</sup> Sjá skýringu á <http://en.wikipedia.org/wiki/XSLT>

Tillögur sem er að finna aftast í þessari skýrslu miða að mestu leyti við ofangreinda högun þar sem, að mati vinnuhópsins, áhætta og kostnaður er lágmörkuð. Þessi leið felur auk þess í sér hvað mestan sveigjanleika gagnvart birtingu skjala á öðrum stöðum.

## 4 LAGAUMHVERFIÐ Á ÍSLANDI

Í eftirfarandi kafla er gerð grein fyrir lagaumhverfinu á Íslandi og á hvaða atriði stofnanir þurfi að líta með tilliti til rafrænnar málsmeðferðar í því skyni að koma á rafrænum samskiptum í auknum mæli. Að lokinni slíkri yfirferð hjá hverri stofnun fyrir sig yrði þeim ekkert að vanbúnaði að auka rafræn samskipti, meðal annars í gegnum þá innviði sem kynntir eru til sögunnar í tillögum hópsins. Í kaflanum er jafnframt farið stuttlega yfir lagaumhverfi rafrænna undirskrifa og rafrænna samninga. Þá er sagt frá þjónustutilskipun ESB en lög voru samþykkt á vorþingi 2011 um fullgildingu hennar.

### 4.1 Breytingar á stjórnýslulögum

Með lögum nr. 51/2003 voru gerðar breytingar á stjórnýslulögum nr. 37/1993 er lutu að því að nýjum kafla um rafræna meðferð stjórnýslumála var bætt í lögin. Þar er lýst lágmarkskröfum til rafrænnar málsmeðferðar. Ítarleg greinargerð fylgdi frumvarpi laganna og hér verður stiklað á stóru á efni hennar með það að markmiði að nefna þau atriði sem hvert stjórnvald þarf að huga að við breytingu yfir í rafræna málsmeðferð. Auk þessa þarf hvert stjórnvald að fara vel yfir sérlöggjöf sem gildir á viðkomandi sviði.

#### 4.1.4 Ný tækni, sömu meginreglur

Við umfjöllun um rafræna meðferð stjórnýslumála er eðlilegt að gengið sé út frá því að sömu kröfur eigi að gera til meðferðar stjórnýslumála án tillits til þess hvaða tækni er notuð til samskipta. Reglur eru í eðli sínu óhlutbundnar (*e. abstrakt*) og eru því ekki fyrir fram bundnar við raunveruleg tilvik eða aðstæður. Reglur geta því haldið gildi sínu að fullu þótt aðstæður breytist og ný tækni komi til sögunnar.

Í samræmi við þetta er þorri málsmeðferðar- og efnisreglna stjórnýsluréttarins tæknilega hlutlaus og á við hvort sem samskipti eru rafræn eða pappírsbundin. Reglur um andmælarétt, leiðbeiningarskyldu, málshraða, rannsókn, jafnræði og meðalhóf eiga þannig við um meðferð stjórnýslumáls hvort heldur hún er rafræn eða pappírsbundin.

#### 4.1.5 Reglur um skriflega gerninga

Víða er í sérlögum gerð krafa um að gerningar stjórnvalda séu skriflegir eða erindi almennings og lögaðila til stjórnvalds séu skrifleg, m.a. í þeim tilgangi að tryggja að gerningur sé aðgengilegur og tiltækur öðrum en þeim sem að honum standa og sé sönnunargagn um tilvist og efni hans auk þess sem sá háttur auðveldar geymslu og skráningu gagna.

Rafræn gögn virðast geta gegnt sama hlutverki og skrifleg gögn að því tilskildu að þau séu aðgengileg móttakanda þannig að hann geti kynnt sér efni þeirra, varðveitt þau og framvísað þeim síðar.

#### 4.1.6 Áskilnaður um frumrit skjals

Almennt er krafa um að skjöl eða annars konar gögn séu í frumriti, þannig að hægt sé að ganga úr skugga um að skjalið eða gagnið sé óbreytt frá upprunalegri gerð. Tæknilega er mögulegt að gera rafræn gögn þannig úr garði að kanna megir hvort þeim hefur verið breytt frá því að þau voru t.d. undirrituð. Er það einkum rafrænar undirskriftir sem gera þetta mögulegt.

#### 4.1.7 Frestir og birting ákvörðunar

Frestir við meðferð stjórnýslumála ráðast í ýmsum tilvikum af því hvenær aðili málsins hefur mótttekið tilkynningu frá stjórnvaldi. Tilkynning telst almennt komin til aðila þegar hann á þess kost að

kynna sér efni hennar. Þannig myndi tilkynning um stjórnvaldsákvörðun teljast komin til aðila þegar bréf með tilkynningu hefur verið borið út til heimilis aðila eða í pósthólf hans. Sömu sjónarmið gilda um sendingu og móttöku tilkynninga á rafrænu formi og annarra tilkynninga. Almennu myndu því rafræn gögn teljast komin til einhvers þegar hann á þess kost að kynna sér efni þeirra.

#### 4.1.8 Sending með sannanlegum hætti

Stundum er þess krafist að gögn séu send með sannanlegum hætti, svo sem með ábyrgðarbréfi eða þess háttar. Að öllu jöfnu senda stjórnvöld bréf og tilkynningar á lögheimili einstaklings og skráð heimilisfang lögaðila. Ljóst er að upplýsingatækni getur staðfest með tryggum hætti hvort og hvenær gögn teljast komin til aðila, þar á meðal getur búnaður til rafrænna undirskrifa þjónað þessu hlutverki.

#### 4.1.9 Skráning, vistun og geymsla gagna

Reglur upplýsingalaga, nr. 50/1996, og lög um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985, taka til rafrænna gagna eins og annarra gagna. Þar segir að skjöl og önnur gögn á rafrænu formi skuli afhent Þjóðskjalasafni Íslands að jafnaði eigi síðar en þegar þau hafa náð fimm ára aldri, en meginreglan á skilaskyldu skjala miðast við þrjátíu ára aldur þeirra.

Þá er til þess að líta að hagræði við rafræna meðferð stjórnsýslu minnkar umtalsvert ef prenta þarf rafræn gögn sérstaklega fyrir vistun og geymslu.

## 4.2 Lög um rafrænar undirskriftir

Lög um rafrænar undirskriftir, nr. 28/2001, voru sett vorið 2001. Þar er kveðið á um réttaráhrif rafrænna undirskrifa, starfsemi svonefndra vottunaraðila, vottorð með rafrænum undirskriftum, eftirlit með vottunaraðilum og ábyrgð þeirra gagnvart almenningi. Meginregla laganna, sem kemur fram í 4. gr. þeirra, er eftirfarandi:

*„Ef undirskrift er skilyrði réttaráhrifa samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða af öðrum orsökum fullnægir fullgild rafræn undirskrift ætíð slíku skilyrði.“*

*Ákvæði 1. mgr. er því ekki til fyrirstöðu að aðrar rafrænar undirskriftir en þar greinir geti uppfyllt skilyrði um undirskrift samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða reglugerð.“*

Samkvæmt framangreindu fela lögin í sér jafngildi svonefndra fullgildra rafrænna undirskrifa og eiginhandarundirskrifa. Með fullgildri rafrænni undirskrift er vísað til rafrænna undirskrifa sem fullnægja ákveðnum skilyrðum um vottun og öryggi. Lögin eru því ekki til fyrirstöðu að aðrar rafrænar staðfestingar hafi gildi, en veita þeim hins vegar ekki sömu stöðu og eiginhandarundirskriftum. Hvort réttlæt看legt getur talist að nota t.d. leyniorð í ákveðnu tilviki er bæði háð mati á öryggi leyniorða frá tæknilegu sjónarmiði og eðli þess máls sem til meðferðar er.

## 4.3 Rafrænir samningar

Meginregla laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002, gerir ráð fyrir því að ef gerð er krafa um skriflegan samning í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða með öðrum hætti þá sé fullnægjandi að mæta þeirri kröfu með rafrænum samningi, enda sé samningurinn aðgengilegur báðum aðilum og unnt að varðveita hann. Hið sama gildir einnig um kröfur til skriflegra tilkynninga eða annarra aðgerða sem aðilar samnings þurfa að framkvæma í tengslum við samnings samband þeirra og samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða með öðrum hætti.

Tekið er fram í lögunum að þau gilda ekki um samninga á sviði sifja- og erfðaréttar, stimpilskyldra samninga og samninga sem stofna eða yfirfæra rétt yfir fasteignum, nema þegar um leigurétt er að ræða. Þá gilda þau ekki um þinglýsingar og lögbókandagerðir. Þess skal þó getið að greiningarskýrsla um þinglýsingu rafrænna skjala liggur fyrir sem unnin hefur verið að af hálfu fjármálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis og Þjóðskrár Íslands. Verkefnið er hluti af stefnu ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2008-2012 um Netríkið Ísland. Þar er lagt til að veðskjöl sem fjármálastofnanir útbúa verði rafræn og þeim þinglýst sjálfvirkir að öllum skilyrðum fullnægðum.

#### 4.4 Lög um þjónustuviðskipti á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins

Vorið 2011 var samþykkt á Alþingi frumvarp til laga um þjónustuviðskipti á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins, lög nr. 76/2011, en því er ætlað að innleiða í íslenskan rétt tilskipun Evrópu-þingsins- og ráðsins 2006/123/EB, svokallaða þjónustutilskipun. Tilgangur hennar er að koma á raunverulegum innri markaði á sviði þjónustuviðskipta með því að fjarlægja lagalegar og stjórnsýslulegar hindranir svo að þjónustuveitendur og viðtakendur þjónustu eigi auðveldara með að veita og nýta sér þjónustu yfir landamæri. Samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar eiga þjónustuveitendur að geta sótt um leyfi til að stunda starfsemi sína á Íslandi með rafrænum hætti og fengið svör frá lögbærum yfirvöldum með rafrænum hætti. Af þeim sökum hefur verið komið á laggirnar sérstakri upplýsinga- og þjónustuveitu á Ísland.is, psc.island.is, þar sem þjónustuveitendur geta fengið upplýsingar og sótt um viðeigandi leyfi með rafrænum hætti.

#### 4.5 Niðurstaða

Í flestum tilvikum er ekki að sjá að lagalegar hindranir séu til staðar varðandi rafræn samskipti eða rafræna málsmeðferð sem grundvöll slíkra samskipta. Ef slíkar hindranir eru til staðar þá er talið að úrlausnarefni þess sé oftast einfalt í framkvæmd.

Í töflu 5 eru bornar saman mismunandi tegundir sendinga.

<i>Tegundir sendinga</i>	<i>Póstsending</i>	<i>Rafræn sending</i>
<b><i>Almenn tilkynning</i></b>	Dreifipóstur á öll heimili eða bréfpóstur til viðtakenda.	Auglýsing á vef eða birting á „mínum síðum“, sent á rafrænt heimilisfang eða heimilisfang lögaðila.
<b><i>Póstur á lögheimili</i></b>	Lögheimili eða skráð heimilisfang lögaðila.	Birting á „mínum síðum“, sent á rafrænt lögheimili eða heimilisfang lögaðila. Tilkynning send í sms eða í tölvupósti.
<b><i>Ábyrgðarpóstur með kvittun</i></b>	Afhent á lögheimili eða á pósthúsi gegn undirritun.	Birting á „mínum síðum“, gegn sönnun um opnun skjals, sent á rafrænt lögheimili gegn sönnun um opnun skjals. Tilkynning send í sms eða í tölvupósti.

Tafla 5 – Samanburður á sendingarleiðum fyrir bréfpóst og rafrænar sendingar

Rafrænt heimilisfang einstaklinga (lögheimili) og lögaðila er ekki fyrirbyggjandi á Íslandi í dag. Í ljósi þess að jafnan senda stjórnvöld bréf og tilkynningar á lögheimili einstaklings og skráð heimilisfang lögaðila þá þarf að taka ákvörðun um hvert hin rafræna sending á að berast og hér eru nefndir tveir

möguleikar, annars vegar á „mínum síðum“ og hins vegar ef úthlutað verði rafrænu heimilisfangi (lögfangi) fyrir hvern einstakling og lögaðila og boðið væri upp á sjálfvirka framsendingu á það tölvupóstfang sem viðtakandinn kys. Fyrirsjáanlegt er að setja þurfi lög um lögfang, verði sú leið valin, til að tryggja skýran grundvöll þess.

Með vísan til niðurstöðu Hagstofunnar um hátt hlutfall heimila á Íslandi sem eru þegar nettengd og þess að öll lögheimili með heilsársbúsetu eiga kost á háhraðanettengingu þá er óhætt að fullyrða að aðgengi að fjarskiptum telst ekki lengur raunveruleg tæknileg hindrun fyrir aukinni rafrænni sendingu sem hér um ræðir. Stjórnvöld þurfa hins vegar að meta það í hverju tilviki hvort samhliða rafrænni sendingu verði jafnframt boðið upp á sendingu í bréfpósti eða tölvupósti samkvæmt beiðni. Það fer eftir eðli og efni sendingarinnar, hvort um þrönga tímafresti er um ræða og fleira.

## 5 TILLÖGUR

Vinnuhópurinn leggur til eftirfarandi:

**Tillaga um rafræn samskipti.** Með framangreinda greiningu og umfjöllun að leiðarljósi telur vinnuhópurinn, bæði út frá kostnaði og flækjustigi, að farsælast sé að opnað verði fyrir aðgang að skjölum og samskiptum við opinbera aðila á einum stað sem jafnframt verði hið rafræna lögheimili. Valin verði sú högun varðandi samskiptin að gögn séu geymd á upprunastað og sótt þegar viðskiptavinur óskar eftir þeim. Jafnframt verði þó hugað að lausn sem styður við þá opinberu aðila sem hafa sjálfir ekki tæknilega burði til að veita rafrænt aðgengi að gögnunum.

Það liggur beinast við og er í samræmi við stefnuna um Netríkið Ísland að Ísland.is verði þróað áfram til þess að sinna þessu hlutverki.

**Framtíðarmöguleikar á sviði rafrænna samskipta.** Að fenginni reynslu yrði verkefnið metið og skoðað hvort á sama stað mætti opna fyrir samskipti fyrirtækja við einstaklinga og lögaðila. Einnig mætti skoða hvort einstaklingar og lögaðilar gætu átt val um rafrænan samskiptavettvang sinn með skilgreiningu lögfangs á netinu.

### 5.1 Markmið

Þau markmið og aðgerðir sem vinnuhópurinn leggur til eiga í sameiningu að styðja við eftirfarandi leiðarljós.

- Rafræn samskipti opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila verði í boði á einum stað.
- Rafræn samskipti leiði til hagkvæmni og skilvirkni í rekstri og þjónustu.
- Rafræn samskipti stuðli að notkun rafrænt undirritaðra skjala og annarra vottaðra upplýsinga.

#### Tímasett markmið:

- Í árslok 2013 verði heildarkostnaður opinberra aðila við póstsendingar 50% af kostnaði 2009 en 25% árið 2014.
- Í árslok 2012 verða allar „mínar síður“ sem eru hjá opinberum aðilum einnig aðgengilegar í gegnum Ísland.is.
- Í árslok 2013 verði skjöl frá 40% prósent opinberra aðila aðgengileg í gegnum Ísland.is en 70% árið 2014.
- Í árslok 2014 hafi yfir 50% fólks<sup>20</sup> skráð sig amk. einu sinni inn á Ísland.is og um 25% reglulega.
- Í árslok 2014 verði búið að treysta lagagrundvöllinn þannig að litið sé á „mínar síður“ sem rafrænt lögheimili.

### 5.2 Framkvæmd

Verkefnið Ísland.is er mikilvægasti þáttur núverandi stefnu ríkisstjórnar Íslands um upplýsinga-samfélagið (Netríkið Ísland). Í stefnunni kemur fram að Ísland.is skuli verða netmiðstöð með þjónustu opinberra aðila á einum stað. Það liggur því beinast við að Ísland.is verði þróað áfram til þess að sinna því hlutverki að vera miðstöð rafrænna samskipta, þar sem einstaklingar og lögaðilar geta nálgast

---

<sup>20</sup> Hér er átt við einstaklinga sem eru 18 ára og eldri og hafa kennitölu

gögn sín og átt í rafrænum samskiptum við stofnanir og eftir atvikum farið hindrunarlaust inn á þjónustuvefi þeirra. Við þá þróun er mikilvægt að þekking og reynsla þeirra sem þegar hafa innleitt svipaðar lausnir sé nýtt við stýringu og innleiðingu lausna, svo hægt sé að forðast þau mistök sem aðrir hafa þegar gert eða sneitt hjá. Einnig er mikilvægt að sjónarmið viðskiptavina séu höfð að leiðarljósi þannig að lausnin uppfylli þarfir og væntingar þeirra. Þjónustumiðuð lausn er lykilforsenda fyrir almennri notkun og hagkvæmum samskiptum.

### 5.3 Tillögur

Vinnuhópurinn leggur til að rafræn samskipti verði innleidd á „mínum síðum“ á Ísland.is fyrir einstaklinga og lögaðila. Högun miðast við að sem minnst af gögnum sé geymt á Ísland.is heldur sótt til uppruna þegar með þarf. Þannig er sveigjanleiki tryggður og möguleika á öðrum lausnum haldið opnum. Lögð er áhersla á að áfangaskipta innleiðingu þannig að ávinningur skili sér fljótt bæði fyrir opinbera aðila og viðskiptavini þeirra. Drög að áföngum og verkliðum fylgja hér.

#### 5.3.1 Birting rafrænna skjala á „mínum síðum“ á Ísland.is.

- Fengnir verði 5-10 áhugasamir og öflugir aðilar til samstarfs, ríkisstofnanir og sveitarfélög.
- Vefþjónustur og notendaviðmót verði hannað í samvinnu við samstarfsaðila og kóði samnýttur eftir þörfum.
- Gætt verði fyllsta öryggis í meðferð gagna, m.a. að hvert skjal eigi sitt einkvæma auðkenni.

#### 5.3.2 Fleiri samstarfsaðilar og stillingar notenda

- Stórum aðilum verði kynnt lausnin og boðið að taka þátt.
- Þróuð verði útfærsla fyrir minni samstarfsaðila. Fengnir verði 2-3 samstarfsaðilar. Lögð verði áhersla á einfaldar lausnir og samnýtingu kóða. Ísland.is eða annar milliliður verði fenginn til að varðveita gögnin, en birting yrði nákvæmlega eins og frá stærri samstarfsaðilum.
- Stillingar notanda á „mínum síðum“ á Ísland.is. Notendur geti skráð netföng og símanúmer í því skyni að fá áminningar þegar ný skjöl bætast við. Áminningar gætu verið í tölvupósti eða með smáskilaboðum samstundis, daglega eða sjaldnar. Gert er ráð fyrir að smáskilaboð yrðu á kostnað viðskiptavina.
- Mögulegum samstarfsaðilum verði kynntar báðar lausnirnar og þeim boðið að taka þátt.
- Framsending auðkenndra notenda á þjónustuvefi einstakra stofnana.

#### 5.3.3 Lausn fyrir þá sem ekki geta eða vilja eiga í rafrænum samskiptum

- Boðið verði upp á þann valkost fyrir notendur, jafnvel að uppfylltum tilteknum skilyrðum, að öll „nauðsynleg“ rafræn skjöl verði send reglulega til viðkomandi á pappír. Ísland.is sæi um samskipti við utanaðkomandi prentmiðstöð og öll skjöl til hvers viðskiptavinar yrðu sett í eitt umslag. Þarna þarf að skoða kostnaðarskiptingu milli Ísland.is, samstarfsstofnana og viðtakanda.

#### 5.3.4 Staðfest afrit af rafrænu skjali

- Hægt verði að fá staðfest (rafrænt undirritað) eintak af rafrænu skjali á „mínum síðum“. Skjalið væri PDF skjal, rafrænt undirritað af Ísland.is. Einnig kæmu þar fram upplýsingar um það hvenær var náð í skjalið, hvaðan skjalið kom og gildi staðfesta skjalsins ásamt upplýsingum um það hvernig á að fá staðfest að plaggið sé í lagi.



- Sett verði upp síða sambærileg við <http://www.rsk.is/sannreyna> þar sem hægt verði að sannreyna gildi skjalsins.
- Hægt verði að framvísa skjalinu rafrænt hvar sem er eftir þörfum.

### 5.3.5 Rafræn samskipti

Viðskiptavinur geti sent inn svar eða fyrirspurn til stofnunar frá „mínum síðum“. Fyrirspurnin gæti verið sjálfstæð fyrirspurn, svar eða fyrirspurn í tengslum við rafrænt skjal. Fyrirspurnin væri vistuð hjá stofnun. Síðan væri eðlilegast að hún væri aðgengileg sendanda eins og önnur rafræn skjöl hans á „mínum síðum“ og eins yrðu svör og frekari samskipti birt þar.

Eftirfarandi atriði er rétt að vinna samhliða ofangreindum verkefnum:

### 5.3.6 Lagalegt gildi samskipta

- Almennur lagagrundvöllur verði styrktur ef með þarf.
- Stofnanir kanna sinn lagagrundvöll varðandi gildi rafrænna samskipta. Niðurstaðan gæti verið þrenns konar og mismunandi eftir því hvaða þjónustu á að veita; lagagrundvöllur í lagi, styrkja þarf lagagrundvöll, rafræn samskipti ekki möguleg í bili.

### 5.3.7 Lögfang

- Með lögfangi er átt við það hvert sendingar frá opinberum aðilum berast. Fyrst um sinn er gert ráð fyrir að sá vettvangur verði Ísland.is, en síðar verði boðið upp á val, sbr. kafla 5.4.
- Tryggður verði grundvöllur rafræns heimilisfangs (lögfangs) með lagasetningu sem jafngildi lögheimili einstaklinga og skráðu heimilisfangi lögaðila.

### 5.3.8 Rafrænt undirrituð gögn frá viðskiptavinum

- Boðið verði upp á einfalda leið til þess að fólk geti „framvísað“ rafrænum skilríkjum sínum á vefnum og nýtt þau til rafrænnar undirritunar á plöggum þar sem krafist er undirritunar.

### 5.3.9 Endurskoðun

- Gerð verði úttekt á verkefninu í árslok 2014. Fyrirkomulag rafrænna samskipta sem hér er gerð tillaga um verði metið á grundvelli niðurstöðu úttektar og með hliðsjón af öðrum lausnum sem verða í boði eða eru fyrirsjáanlegar á þeim tímapunkti. Högun lausnarinnar er þannig að auðvelt er að skipta yfir í aðra lausn.

## 5.4 Framtíðarmöguleikar á sviði rafrænna samskipta

Margt bendir til að tæknin muni þróast í þá átt að fólk hafi val um það hvar það sækir þjónustu. Það gæti leitt til þess að sértækum þjónustuvefjum muni fækka en samskiptavefir þar sem fólk velur sér þjónustu eftir óskum og þörfum muni koma í staðinn. Með því móti myndu áherslur í rafrænum samskiptum líklegast færast yfir á umsýslu um innihald, en aðrir sjá um birtingu.

Opinberir aðilar gætu því þurft að taka afstöðu til þess að opnað verði fyrir möguleika á vali notenda á samskiptum við opinbera aðila eftir fleiri leiðum. Þannig væri t.d. hægt að gera aðilum sem veita svipaða þjónustu og „mínar síður“ á Ísland.is kleift að veita notendum þjónustu á sambærilegan hátt. Þetta gætu verið bæði opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög, en líka aðilar á einkamarkaði eins og heimabankar, pósthjónustufyrirtæki, tryggingarfélag, lífeyrissjóðir og fleiri. Notendur gætu þannig

valið vettvang fyrir samskiptin og fengið hann opinberlega skráðan. Þar með væri komið í notkun lögfang, þ.e. rafrænt lögheimili einstaklinga og rafrænt heimili lögaðila, sem eðlilegt væri að skráð væri í þjóðskrá og fyrirtækjaskrá. Slíkt lögfang myndi kalla á að útbúin yrði sameiginleg þjónusta þjóðskrár og fyrirtækjaskrár þar sem haldið er utan um skráningu. Jafnframt fengju opinberir aðilar það hlutverk að setja fram og fylgja eftir kröfum sem gera þyrfti til slíks vettvangs, t.d. hvað varðar réttleika upplýsinga, leynd, aðgengileika og rekjanleika. Með þessu yrði öðrum aðilum en opinberum aðilum einnig gert kleift að senda rafrænt á lögheimili einstaklinga eða opinberlega skráð heimilisfang lögaðila í fyrirtækjaskrá. Þannig gæti almenningur og lögaðilar stundað formleg rafræn samskipti sambærileg við pappírssamskipti í dag.

Ef þróunin verður þannig að Ísland.is verður einn af þeim valkostum sem notendum bjóðast í framtíðinni þá þarf að taka afstöðu til þess hvort einkaaðilum verði leyft að stunda rafræn samskipti á „mínum síðum“, hvort eða hvernig verðleggja eigi þjónustuna og hvaða þjónustustig eigi að veita. Þetta kallar á að tekin verði afstaða til stöðu „minna síðna“ á Ísland.is á samkeppnismarkaði, sérstaklega ef einkaaðilar bjóða sambærilega þjónustu. Á hinn bóginn má velta fyrir sér hvort skilgreina eigi „mínar síður“ sem vettvang fyrir samskipti opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila til frambúðar eða leyfa aðilum á markaði alfarið að halda utan um samskiptin.

Við frekari þróun er lykilatriði að hafa ávallt í fyrirrúmi hvað hentar viðskiptavinum og að lausnir geti verið til hagsbóta bæði fyrir viðskiptavinum og stofnanirnar sjálfar. Það góða er að með því að minnka skriffinnskubyrði borgaranna fæst yfirleitt einnig hagræðing í rekstri stofnana. Stundum togast kröfur um þjónustu og persónuvernd á og mikilvægt að sinna hvorutveggja vel, án þess að verða kaþólskari en páfinn.

Gögn eiga að ferðast á milli stofnana en ekki fólk. Í þeirri högun sem hér hefur verið lagt upp með er reiknað með að fólk geti fengið staðfest afrit af gögnum á Ísland.is og framsent þau hvert sem er. Þetta mun klárlega spara fólk sporin. Hins vegar er rétt að þróa þetta frekar og bjóða fólk upp á að senda valin skjöl beint til ákveðinnar stofnunar. Síðan er einnig hægt að hugsa sér að stofnun sé veitt tímabundið leyfi til þess að skoða skjöl viðkomandi einstaklings við meðhöndlun hans mála.

## 6 KOSTNAÐARÁÆTLUN

Lagt er til að Ísland.is verði falið að útfæra ofangreindar tillögur. Hér á eftir er kostnaðaráætlun sem inniheldur eingöngu stofnkostnað til ársloka ársins 2014 til að framfylgja verkefnum sem skilgreind eru tillögum í kafla 5.3. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórnun sé innifalin í kostnaðinum. Heildarkostnaður er áætlaður 20 m.kr. Gert er ráð fyrir að Ísland.is verði falið að gera áætlun um rekstrarkostnað.

### 6.1 Kostnaður Ísland.is

<i>Verkbáttur</i>	<i>Áætl. kostn.</i>
<b>5.3.1</b> <i>Birting rafrænna skjala á „mínum síðum á Ísland.is</i>	5 m.kr.
<b>5.3.2</b> <i>Fleiri samstarfsaðilar og stillingar notenda</i>	4 m.kr.
<b>5.3.3</b> <i>Lausn fyrir þá sem ekki geta eða vilja eiga í rafrænum samskiptum</i>	2 m.kr.
<b>5.3.4</b> <i>Staðfest afrit af rafrænu skjali</i>	2 m.kr.
<b>5.3.5</b> <i>Rafræn samskipti</i>	5 m.kr.
<b>5.3.6</b> <i>Lagalegt gildi samskipta</i>	0 m.kr.
<b>5.3.7</b> <i>Lögfang</i>	1 m.kr.
<b>5.3.8</b> <i>Rafrænt undirrituð gögn frá viðskiptavinum</i>	1 m.kr.
<b>5.3.9</b> <i>Endurskoðun</i>	0 m.kr.
<b>Samtals áætlaður kostnaður</b>	<b>20 m.kr.</b>

Tafla 6 – Áætlaður kostnaður við innleiðingu tillagna um rafræn samskipti

### 6.2 Kostnaður aðila sem velja „mínar síður“ sem samskiptavettvang

Ofangreint verkefni felur í sér að einhver kostnaður falli á stofnanir, sveitarfélög og aðra aðila sem óska þess að eiga í samskiptum á „mínum síðum“ á Ísland.is. Hins vegar telur vinnuhópurinn að slíkur kostnaður verði hóflegur, m.a. með því að endurnýta kóða og hanna fyrirfram grunn að vefþjónustum sem stofnanir geta nýtt sér. Ísland.is geti þannig afhent stofnunum skilgreiningu á samskiptaformi sem þarf til að birta skjöl á „mínum síðum“. Gert er ráð fyrir því að um 80% kóða sé endurnýtanlegur til skjalabirtingar á milli stofnana. Tæknimenn stofnana eða þeirra þjónustuaðilar þurfa því að aðlaga kóða að einhverju leyti að því umhverfi sem hver stofnun starfar í. Þá ber að taka tillit til þess að einhver tími hjá Ísland.is og stofnunum/sveitarfélögum fer í prófanir og til að ganga úr skugga um að öll virkni sé eðlileg þegar vefþjónusta hefur verið sett upp.

Í verkefninu er gert ráð fyrir að öllum stöðlum sem opinberir aðilar setja fram sé fylgt til hins ýtrasta. Stofnunum verði þannig gert auðvelt nýta „mínar síður“ á Ísland.is því þróun og sértækri forritunarvinnu verði haldið í lágmarki.