



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagata 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. apríl 2018

Efni: Frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu

Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármálaafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands (samtökin) hafa tekið sameiginlega til umsagnar frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu sem birtist inni á samráðsgáttinni þann 27. mars sl.

1. Greinargerð

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum (eIDAS reglugerðin). Við innleiðingu reglugerðarinnar var ákveðið að styðjast við tilvísunaraðferð og reglugerðin í heild sinni lögfest. Samtökin gera fyrst og fremst athugasemdir við greinargerðina eins og hún fylgir frumvarpsdrögum. Á grundvelli þess að löggin eru stutt og að vísað er til reglugerðarinnar í heild sinni er ljóst að greinargerðin muni gegna veigamiklu hlutverki þegar fram líða stundir sem lögskýringargagn.

Greinargerðin í núverandi mynd er í styttra lagi og sneiðir hjá mikilvægum mállefnum hvað varðar efni reglugerðarinnar. Þá er útskýringum á tilteknum ákvæðum ábótavant. Greinargerðin fjallar að miklu leyti um rafræn auðkenni en ekki um rafrænar undirskriftir eða aðrar traustþjónustur. Benda samtökin á að á heildina lítið verði að vera meira jafnvægi í umfjöllun greinargerðar um auðkenningu annars vegar og traustþjónustu hins vegar. Þá þurfi að útskýra betur muninn á þremur efnisköflum reglugerðarinnar: auðkenningu, traustþjónustu og rafrænum skjölum. Má þar vísa til þess að í kafla 1.3 í greinargerð er farið yfir skipan rafrænnar auðkenningar í nágrannalöndum og ekkert rætt um skipan traustþjónustu í nágrannalöndum eða afstöðu nágrannalanda til rafrænna skjala.

Þá skortir alveg að farið sé yfir þriðja efniskafla reglugerðarinnar um rafræn skjöl í greinargerðinni og hvaða áhrif hann mun hafa á íslenskan rétt. Er þar sérstaklega vísað til 46. gr. reglugerðarinnar sem mælir fyrir um réttaráhrif rafrænna skjala og þeirri reglu að ekki megi hafna því að rafrænt skjal fái réttaráhrif og sé viðurkennt sem sönnunargagn í málarekstri einungis af þeirri ástæðu að það er á rafrænu formi. Á Íslandi hefur hingað til verið stuðst við þá lögskýringu að gagn á rafrænu formi teljist ekki skjal og hafi því takmörkuð réttaráhrif. Reglugerðin felur í sér breytingu á þessum reglum og mun því vafalaust hafa mikil áhrif hér á landi og ef til vill breyta málsmeðferðarreglum í einstökum lögum. Mikilvægt er að þessu sé gerð góð skil í greinargerðinni.

Þá er ljóst af lestri greinargerðarinnar að hún ávarpar ekki þau áhrif sem frumvarpið mun hafa á íslensk fyrirtæki. Útskýra verður nánar þær réttarreglur sem settar eru fram og veita stjórnvöldum það aðhald sem nauðsynlegt er til að hægt sé að stuðla að góðum stjórnsýsluháttum. Þá furða samtökin sig sérstaklega á því hversu stutt umfjöllun í greinargerð er um þau úrræði sem Neytendastofu er veitt í lögunum. Benda samtökin sérstaklega á að útskýringar á túlkun þagnarskylduákvæðis skortir, sbr. sjá lið 3. hér að neðan.



Samtökin gera þá athugasemd við 5. mgr. 1.2. kafla greinargerðarinnar þar sem vísað er til þess að Fjármálaráðuneytið hafi byggt upp þá innviði sem eru fullgild rafræn skilríki. Uppbygging á notkun rafrænna skilríkja var unnið í samvinnu Samtök fjármálafyrirtækja og Fjármálaráðuneytisins og byggir upphaflega á viljayfirlýsingu milli þessara aðila frá árinu 2005 um stamstarf um innleiðingu rafrænna skilríkja á Íslandi. Telja samtökin því réttast að gert verði grein fyrir aðkomu þeirra í greinargerðinni.

2. Hlutverk Neytendastofu

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk Neytendastofu. Samtökin telja mjög mikilvægt að fram komi með með skýrum hætti í lögnum að Neytendastofa hafi einungis *eftirlit með traustþjónustu* en það kemur ekki skýrt fram af lestri 1. mgr. Á þeim grundvelli sé einnig mjög mikilvægt að fram komi að eftirlitstörf stofnunarinnar með innlendum reglum eigi einnig einungis við um reglur er varða traustþjónustu og traustþjónustuveitendur í samræmi við III. kafla reglugerðarinnar. Með sama hætti verði að fjalla með nánari hætti í greinargerð um þetta eftirlitshlutverk Neytendastofu.

Í 2. mgr. 3. gr. verður þá að leiðrétta það ósamræmi sem er á milli reglugerðarinnar og íslensku laganna þegar talað er um tilkynningar á auðkenningarleiðum. Samkvæmt reglugerðinni eiga kynningarnar að vera á rafrænni auðkenningarskipan. Jafnframt ber að nefna að umfjöllun um ákvæðið í greinargerðinni er misvísandi enda má af henni leiða að 9. gr. reglugerðarinnar kveði á um viðurkenningarkerfi. Um viðurkenningarkerfi er hinsvegar fjallað í 6. gr. reglugerðarinnar og leggja samtökin til að umfjöllun séu löguð til samræmis við það.

Þá þarf að koma betur fram í greinargerð hver sé munurinn á hlutverki Neytendastofu og ráðherra í skilningi 2. mgr. 3. gr. Fram verður að koma skýrlega að ráðherra taki ákvörðun um hvort tilkynning verði samin og hvernig auðkenningarskipan er samsett að Neytendastofa ber þá einungis að sjá um að senda tilkynningu og eiga í samskiptum við þá aðila sem að málinu koma.

3. Úrræði Neytendastofu

Samtökin gera í fyrsta lagi athugasemdir við heimildir Neytendastofu til að grípa til aðgerða gegn aðilum sem brjóta gegn ákvæðum laganna sbr. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Skýra mætti í því samhengi með betri hætti í greinargerð hvað hugtakið „fyrirmæli“ feli í sér í skilningi ákvæðisins. Þá kemur fram að Neytendastofa geti gripið til stjórnvaldssekta, bann eða afturköllun á fullgildri stöðu traustþjónustu. Minna samtökin á að gæta verður meðalhöfs í beitingu slíkra aðgerða. Þá þurfi að skýra í greinargerð hvað afturköllun felur í sér, hvenær henni verði beitt og á hverju hún byggist.

Í öðru lagi gera samtökin athugasemd við umfjöllun greinargerðarinnar um þagnarskyldu starfsmanna Neytendastofu Mjög mikilvægt er að áréttað sé hvernig umfang þagnarskyldunnar í skilningi ákvæðisins eigi að vera og um mikilvægi þess að hún haldi gagnvart þriðja aðila. Á grundvelli þeirra upplýsinga sem hér um ræðir verður að mati samtakanna að koma fram í greinargerð að við beitingu ákvæðisins eigi að taka mið af túlkun þagnarskylduákvæðis 1. mgr. 13. gr. í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en ákvæðin eru eins orðuð. Í núverandi mynd fjallar greinargerðin ekki um beitingu þagnarskylduákvæðisins sérstaklega, en rík þörf er á slíku, þar sem sambærileg þagnarskylduákvæði hafa verið túlkuð af eftirlits- og úrskurðaraðilum á mismunandi vegu eftir efnisandlagi. Taka verði skýrt fram í greinargerð að ætlunin sé ekki sú að takmarka þagnarskylduna og að efnisandlag þess sem sæti eftirliti eigi ekki að geta haft áhrif á hversu sérstæk þagnarskylda Neytendastofu er í skilningi upplýsingalaga. Það sé því ekki undir huglægu mati úrskurðaraðila að ákvarða hversu sértæk þagnarskyldan er á grundvelli andlags. Neytendastofu eru veittar víðtækar heimildir til eftirlits og upplýsingaöflunar og túlkun úrskurðaraðila á upplýsingum sem hér um ræðir



ætti að mati samtakanna að lúta sömu beitingu og á 1.mgr. 13. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í þriðja lagi gera samtökin athugasemd við 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins en þar er að finna ákvæði um heimild Neytendastofu til þess að krefjast úttektar samræmismatsstofu á starfsemi fullgildra traustþjónustuveitenda. Telja samtökin mikilvægt að fram komi í greinargerð að hér sé um að ræða íþyngjandi eftirlitsúrræði til viðbótar við ákvæði reglugerðarinnar um að samræmismatskýrslu skuli skila á tveggja ára fresti, og að eingöngu sé réttmætt að grípa til þessa úrræðis ef sterk rök benda til þess að nauðsyn sé til, að undangenginni ítarlegri og umfangsmikilli rannsókn Neytendastofu. Þá verði að gæta meðalhófs í beitingu þessa úrræðis, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga.

Í fjórða lagi telja samtökin að umfjöllun um aðgengi Neytendastofu að starfsstöð fullgildra traustþjónustuveitenda skv. 4. mgr. þurfi að vera bæði ítarlegri og skýrari. Í greinargerð verður að tiltaka mörk úrræðisins og skýra að úrræðið nái einungis til aðgengis að starfsstöð en alls ekki til þess að fjarlægja gögn af starfsstöð eins og ákvæði sakamálalaga myndi heimila. Tiltaka verði því skýrlega að ákvæðið feli því ekki í sér húsleitarheimild enda verði slíkri heimild einungis beitt á grundvelli ákvæða sakamálalaga.

Um heimild Neytendastofu til að krefjast upplýsinga eða aðgangs að starfsstöðu, sbr. 5.mgr. ákvæðisins verður að áréttu aftur í greinargerð að í þeim tilvikum þar sem eftirlitsskyldur aðili sé skyldugur til að afhenda gögn eða veita Neytendastofu aðgang að gögnum verði aðili varinn af þagnarskyldu Neytendastofu varðandi þriðja aðila. Eftirlitsskyldir aðilar verði að geta treyst því að ekki sé veittur aðgangur að gögnum sem afhent eru vegna eftirlits, á grundvelli upplýsingalaga.

4. Sektorheimildir

Samtökin gera þá athugasemd við fjárhæð dagsekta, sbr. 6. gr. frumvarpsins en þar er miðað við 10.000 krónur til 1 milljón á dag sem er umtalsvert hærra en almennt tíðkast um dagsektir í stjórnsýslunni og ekki fæst séð að umfang viðskipta á þessu sviði réttlæti þann ramma. Í greinargerð er ekki rökstutt hvers vegna sé miðað við jafn háa fjárhæð eða hvaða fordæma sé verið að horfa til.

5. Reglugerðarheimild og innleiðing

Í athugasemdum um 8. gr. laganna um reglugerðarheimild þarf að greina frá því að eIDAS reglugerðin innihaldi 25 heimildir til setninga framkvæmdagerða enda eykur það skýrleika og fyrirsjáanleika hvað varðar umfang laganna. Þá er 3. máls. greinargerðarinnar ruglandi en hann gefur til kynna að það séu framkvæmdagerðir frá ESB sem fjalli um sannprófun á fullgildum undirskriftarþjónustum fyrir rafræna undirritun, en það er ekki rétt. Framkvæmdagerðum um kröfur til fullgildrar sannprófunarþjónustu má ekki blanda við framkvæmdagerðir um kröfur til og vottun á fullgildum rafrænum undirritunar- og innsigluarþúnaði.

Í 2. gr. laganna er tekið fram að ákvæði reglugerðarinnar hafi verið tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018 með aðlögunum. Tiltaka verður í greinargerð hvernig aðlaganir voru gerðar og hvaða áhrif þær feli í sér fyrir innleiðingu reglugerðarinnar.

Þá vilja samtökin benda á að við innleiðingu EES-reglna verði ávallt að vanda til verka og gæta samræmis. Annað stuðli að vandkvæðum í framkvæmd og dragi úr einsleitni. Því sé mikilvægt að gætt sé að því að hugtakanotkun sé samræmd á milli íslensku laganna og íslenskrar þýðingar reglugerðarinnar. Benda samtökin sérstaklega á að breyta þurfi hugtakinu „umtalsvert“ í „verulegt“ í greinargerðinni til að gæta samræmis við ákvæði reglugerðarinnar er varðar flokkun fullvissustiga. Að



sama skapi þurfi að gæta að því að ávallt sé stuðst við hugtakið „fullvissustig“ og ekki „öryggisstig“ eins og fram kemur á stöku stað í greinargerð.

6. Gildistaka

Samkvæmt frumvarpinu stendur til að lögin öðlist þegar gildi en það er, að mati samtakanna, með öllu ótækt að ætlast til þess að lögin öðlist að öllu leyti strax gildi. Þegar reglugerðin var innleidd innan ESB var aðildarríkjum og fyrirtækjum sem starfrækt eru í aðildarríkjunum gefin tvö til fjögur ár til aðlögunar fyrir gildistöku einstakra ákvæða og auk þess var tilteknum traustþjónustuveitendum sem voru starfandi fyrir gildistöku reglugerðarinnar veittur árs frestur til þess að uppfylla skilyrði tengd veitingu fullgildrar traustþjónustu. Við innleiðingu reglugerðarinnar í EES-samninginn var tekið fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar að gefnir væru 6 mánuðir til að komast til móts við reglurnar og myndi þá þurfa að miða við 9. ágúst nk. Eðli málsins samkvæmt er ljóst að þetta mun ekki standast þar sem óljóst er hvort íslensku lögin munu vera samþykkt fyrir haustið. Þá verður að gefa fyrirtækjunum tíma til að bregðast við nýjum kröfum og aðlaga sig að breyttu starfsumhverfi. Í lögnum eru nýjar kröfur sem gera framkvæmd tiltekinna úttekta að skilyrði þjónustuveitingar starfsleyfis en til að framkvæma þær þarf að leita til erlendra aðila og óraunhæft að hægt verði að ljúka undirbúningi og framkvæmd úttektar fyrir upphaf ágústmánaðar.

Þess ber að geta að úttekt á samræmismati, sem reglugerðin gerir ráð fyrir, getur ekki hafist hjá íslenskum fyrirtækjum fyrr en reglugerðin hefur verið innleidd í íslenskan rétt. Samtökin leggja því til að sett verði inni lögin bráðabirgðaákvæði þar sem fullgildum traustþjónustuveitendum verði gefnir 12 mánuðir til að skila skýrslu um úttekt á samræmismati starfseminnar við reglugerðina frá gildistöku laganna með sambærilegum hætti og gert var þegar reglugerðin var innleidd innan Evrópusambands.

7. Mat á áhrifum ekki í samræmi við ákvæði frumvarpsins

Hvergi er tilgreint í frumvarpsdrögnum eða í greinargerðinni með þeim að fyrirhugað sé að innheimta gjald af þeim aðilum sem frumvarpsdrögin taka til. Ætla verður því að ráðgert sé að kostnaður sá sem fellur til við lagasetninguna verði fjármagnaður með framlagi úr ríkissjóði.

Þrátt fyrir þetta er á eyðublaði um mat áhrifum sem fylgdi frumvarpinu inná samráðsgáttinni tekið fram að gert sé ráð fyrir að heimild sé fyrir því í frumvarpsdrögnum að rukka eftirlitsskyldan aðila um kostnað vegna úttekta og eftirlits með traustþjónustuaðilum, sem virðist vera metinn í skjalinu á 8-16 milljónir króna fyrir hverja úttekt. Á öðrum stað í greiningunni má skilja sem svo að ein úttekt sé framkvæmd á 2-5 ára fresti. Greininguna í skjalinu má jafnframt skilja sem svo að matsaðilar álíti að heimildin sem frumvarpsdrögin veita Neytendastofu í þágu eftirlits til þess að krefjast viðbótarúttekta á mati á samræmi starfsemi traustþjónustuaðila við reglugerð 910/2014 leiði til tekna sem komi í ríkissjóð sem unnt sé að nota til jöfnunar á kostnaði sem til verður hjá Neytendastofu vegna slíkrar úttektar. Samtökin vilja benda á að svo virðist sem þarna sé um misskilning matsaðila að ræða. Úttektir sem framkvæmdar eru hjá fullgildum traustþjónustuveitendum hvort sem er reglubundnar eða í undantekningartilvikum á grundvelli eftirlitsheimildar Neytendastofu stofna til kostnaðar hjá eftirlitsskyldum aðilum en sá kostnaður greiðist til samræmismatsaðilans sem framkvæmir úttektina en ekki til Neytendastofu, enda framkvæmir Neytendastofa ekki slíka úttekt sjálft.

Eftir stendur að í mati á áhrifum lagafrumvarpsins er gert ráð fyrir tekjum til Neytendastofu sem ekki er lagaheimild fyrir. Sé það markmið með þessari greiningu matsaðila að gera ráð fyrir því við fjármögnun frumvarpsins að allur kostnaður Neytendastofu við framkvæmd eftirlits með einstökum traustþjónustuveitendum verði felldur á eftirlitsskylda aðila, vilja samtökin mótmæla slíkum áformum



harðlega. Ekki er þó unnt að taka frekari afstöðu til slíkra áforma, þar sem þau eru ekki enn fram komin. Samtökin áskilja sér rétt til þess að andmæla slíkum áformum ef/þegar þau koma fram.

Samtökin leggja til við stjórnvöld að löggin og greinargerðin verði endurskoðuð með tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingafyllst,

Unnur Elfa Hallsteinsdóttir, f.h. Samtaka atvinnulífsins

Vigdís Halldórsdóttir, f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja

Björg Ásta Þórðardóttir, f.h. Samtaka iðnaðarins

Marta Guðrún Blöndal, f.h. Viðskiptaráðs Íslands