

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 28.03.2019
Tilv. 2019/0259 - 0.3.01
SGI

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, 634. mál.

Neytendastofa vísar til erindis efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 11. mars 2019, þar sem Neytendastofu er gefinn kostur á að gefa umsögn um frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, 634. mál.

Á samráðsgátt Stjórnarráðsins var á vordögum 2018 birt frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu (málsnr. S-40/2018). Neytendastofa sendi inn umsögn við frumvarpið með bréfi, dags. 17. apríl 2018. Engar efnislegar athugasemdir voru gerðar við frumvarpið á þeim tíma en Neytendastofa vakti athygli á því að ekki væri gert ráð fyrir eftirlitsgjaldi, eins og kveðið sé á um í 1. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001.

I. Vanmetin kostnaður við eftirlit

Í fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti sem innleiða á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014, kemur fram að umsagnir þeirra aðila sem gerðu athugasemdir við fyrra frumvarp hafi verið teknar til greina. Það á þó ekki við ábendingar Neytendastofu þar sem að stofnunin hefur gert varðandi "Mat á áhrifum" vegna kostnaðar sem fylgja mun innleiðingu eIDAS reglugerðarinnar sbr. og fyrra kostnaðarmat ráðuneytisins. Í fyrri umsögn Neytendastofu sagði svo: "Neytendastofa vill benda á að í skjalinu "Mat á áhrifum" er gert ráð fyrir að varanlegur stjórnsýslukostnaður verði 3 mkr sem verður fjármagnaður af fjárlögum, annars vegar með 1 mkr sem þegar er í ramma Neytendastofu og hins vegar með 2 mkr viðbættu framlagi". Rétt er að Alþingi og ráðuneyti sé kunnugt um að við brottfall laga nr. 28/1991 þá mun Auðkenni ehf. sem er eini aðilinn hér á landi sem veitir nú fullgilda traustþjónustu og er undir eftirliti stofnunarinnar ekki framar þurfa að greiða 1 mkr í eftirlitsgjald. Jafnframt falla niður öll eftirlitsgjöld við samþykkt frumvarpsins og vandséð að mati Neytendastofu hvers vegna aðilar sem falla undir opinbert eftirlit samkvæmt þessum lögum skuli ekki greiða neinn hluta af varanlegum eftirlits- og stjórnsýslukostnaði sem fylgir eftirlitinu. Það er því mikilvægt að Alþingi m.t.t. janfræðis skoði nánar hvenær að eftirlitsskyldir aðilar skuli greiða eftirlitsgjald, fjárhæð þess og nánari skiptingu kostnaðar milli ríkissjóðs og eftirlitsskyldra aðila.

II. Úttektir samræmismatsaðila og greiðsla kostnaðar

Í 2. mgr. 20. gr. eIDAS reglugerðarinnar eru ákvæði sem skylda eftirlitsskylda aðila til að fá úttekt á starfsemi sinni á a.m.k. 24 mánaða fresti frá samræmismatsstofu og skal það gert á

kostnað hins eftirlitsskylda aðila. Framangreindur kostnaður er þó aðeins lítill hluti eftirlitskostnaðar ríkisins og Neytendastofu. Í kjölfar úttektar eru lagðar fram úttektarskýrslur sem eftirlitið þarf að gaumgæfa og kanna hvort eftirlitsskyldur aðili er að uppfylla allar þær ítarlegu kröfur sem gerðar eru til starfseminnar. Í 2. mgr. 20. gr. er þess einnig getið að Neytendastofu skuli vera heimilt að óska eftir því að samræmismatsstofa geri úttekt á fullgildum traustþjónustuveitendum til að staðfesta hvort kröfur laganna og reglugerðar ESB eru uppfylltar á hverjum tíma.

III. Um ábyrgð ríkissjóðs

Í 11. gr. reglugerðar ESB kemur fram að ríkissjóður "skal bera ábyrgð á tjóni, sem einstaklingur eða lögaðili verður fyrir" sbr. nánar ákvæði 11. gr. s.s. að rétt starfræksla sannvottunar s.s. nettengd sannvottun sé aðgengileg og treystandi, en í því felst m.a. að tryggja verður að rafræna auðkenningarleiðin sé rekjanleg, í samræmi við tækniforskriftir, staðla og ferla fyrir viðkomandi fullvissustig sem eru settar fram í framkvæmdagerðum ESB á grundvelli eIDAS reglugerðarinnar, sbr. 7. gr. eIDAS. Í núverandi frumvarpi verður ekki annað séð að kveðið sé en að gert sé ráð fyrir því að ríkissjóður muni ekki fá neinar eftirlitstekjur og auk þess bera mest allan kostnað vegna eftirlits og ábyrgðar samkvæmt lögnum. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu að lagt er til að fela Neytendastofu hlutverk eftirlitsstofnunar með nauðsynlegum valdheimildum og fullnægjandi bolmagni til að inna af hendi verkefni sín í samræmi við 17. gr. reglugerðarinnar. Neytendastofa leggur áherslu á að við samþykkt frumvarpsins sé þess vandlega gætt að fullnægjandi fjármagn sé tryggt til eftirlitsins. Ljóst er að með eIDAS reglugerðinni er umfang eftirlits verulega aukið frá því sem gilt hefur skv. lögum nr. 28/1991, mun fleiri þjónustuveitendur verða undir eftirlitinu og rafrænar undirskriftir og slík traustþjónusta mun vera lykilatriði í framþróun rafrænna stjórnsýsluhátta á næstu árum. FESA er samstarfsnet eftirlitsstjórnvalda á EES svæðinu sem fundar tvisvar sinnum á ári þar sem jafnt lögfræðingar og tæknimenn eftirlita samhæfa eftirlitið og tryggja einsleita framkvæmd. Það er aðeins eitt dæmi um fastan stjórnsýslukostnað sem fylgja mun í framkvæmd eftir að Alþingi samþykkir ákvæði eIDAS sem íslensk lög.

IV. Framkvæðiseftirlit - nýmæli

Ítarleg umfjöllun er um eftirlitsákvæði Neytendastofu og m.a. fjallað um nýmæli 1. mgr. 5. gr. þar sem Neytendastofa geti að eigin frumkvæði, eftir ábendingu eða kvörtun tekið mál til meðferðar er varði ákvæði laganna og sem heyrir undir eftirlit stofnunarinnar. Til að slík ákvæði nái fram tilgangi sínum verður að mati stofnunarinnar eða vera nægilegt bolmagn, fjárhagslega og mannauður, til þess að unnt sé að tryggja eins vel það eftirlit sem stofnuninni er falið sé virkt. Neytendastofa vill því beina því til efnahags- og viðskiptanefndar að við samþykkt nefndarálits sé þess sérstaklega getið hvaða fjármunum nefndin telur að eigi að verja til eftirlits með ákvæðum er varða innleiðingu eIDAS reglugerðarinnar hér á landi. Það er auk þess í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál.

V. Viðtækara gildissvið

Neytendastofa telur ljóst að innleiðing reglugerðar (ESB) nr. 910/2014 vikki verulega út gildissvið miðað við ákvæði nógildandi laga nr. 28/2001, eins og fram kemur í frumvarpinu. Einnig verður eftirlit og starfssvið Neytendastofu mun umfangsmeira gagnvart þeim aðilum er veita traustþjónustu, enda er stofnuninni falið að hafa eftirlit með hvoru tveggja, traustþjónustuveitendum og fullgildum traustþjónustuveitendum. Þá er kveðið á um fleiri tegundir traustþjónustu en gert er í nógildandi lögum, s.s. um rafræn innsigli, rafræna

tímastimplun og rekjanlega rafræna afhendingarþjónustu.

VI. Reglugerðin eIDAS verði sett inn sem fylgiskjal laganna

Neytendastofa vill vekja athygli á því að eIDAS reglugerðin er réttarheimild sem EES ríkjum ber að innleiða hér á landi eftir orðanna sinna hljóðan. Reglugerðum ESB verður því beitt beint eftir orðanna sinna hljóðan hér á landi. Af frumvarpinu er ekki ljóst hvort birta eigi texta reglugerðarinnar sem fylgiskjal laganna, ef að lögum verður. Það er því mat stofnunarinnar að mikilvægt er að ávallt sé þess gætt af Alþingi þegar innleiddar eru slíkar gerðir að texti reglugerðar ESB sé fylgiskjal laganna sem um ræðir. Það tryggir gagnsæi og aðgengi að gildandi rétti og kemur í veg fyrir leit borgaranna að texta laganna á öðrum stöðum en í lagasafninu með því að vísa til EES viðbætisins, sem er ekki öllum aðgengilegur með sama hætti og lagasafn Íslands. Ólöglærðir aðilar gera sér oft ekki almennt ekki grein fyrir því að slíkur texti sé í raun íslensk lög eftir orðanna sinna hljóðan sem getur skapað misskilning takmarkað sýn þeirra á gildandi reglur. Í Noregi hefur norska Stórþingið sett ítarlegar reglur að þessu leyti til að tryggja aðgengi að lögfestum reglum sem gilda hverju sinni. Í leiðbeiningunum segir m.a:

„Viktige rettsakter bør EØS-tilpasses ved kunngjøringen i NorskLovtidend. Dersom rettsakten gjennomføres ved lov, bør en EØS-tilpasset versjon av rettsakten tas inn også i odelstingspro-posisjonen, se punkt 12.8“

Reglugerð ESB um fullgilda rafræna auðkenningu og traustþjónustu hefur að geyma það mikilvæg ákvæði jafnt fyrir traustþjónustuveitendur, sem og allan almenning sem til framtíðar þarf að þekkja ákvæðin að vandséð er hvers vegna þessi ákvæði verði ekki birt sem fylgiskjal laganna eins og reyndar eru mörg dæmi um á ýmsum sviðum, sbr. t.d. lög nr. 56/2007, o.fl. Í gildandi leiðbeiningum Alþingis eru ákvæði um þetta ekki skýr og mikil framför ef sóttar væru fyrirmyndir til norsku handbókarinnar að þessu leyti um innleiðingu EES gerða. Mikilvægt er við samþykkt þessara laga sé hugað að eldri fordæmum, sbr. lög nr. 56/2007 um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd svo og nýlegum lögum nr. 90/2018, um persónuvernd.

VII. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

2. gr. frumvarpsins:

Neytendastofa leggur til að í 2. gr. frumvarpsins komi inn ný málsgrein:

„Reglugerðin er birt sem fylgiskjal með lögum þessum.“

Ákvæði þetta væri því þannig orðið samhljóða sambærilegu ákvæði nýrra laga um persónuvernd, nr. 90/2018, sbr. og ákvæði í lögum nr. 56/2007.

7. gr. frumvarpsins:

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild Neytendastofu til ákvörðunar um stjórnvaldssektir, ef brotið er gegn a-b. lið 1. mgr. 7. gr.

Í b. lið 7. gr. frumvarpsins er vísað til 3. gr. laganna. Þar sem kveðið er á um upplýsingagjöf og afhendingu gagna í 4. gr. frumvarpsins, leggur Neytendastofa til að orðalagi ákvæðisins í b. lið 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, verði breytt þannig orðist svo:

„Neita að veita upplýsingar eða gögn skv. 4. gr. eða“

8. gr. frumvarpsins:

Neytendastofa hefur hér að framan rakið með hvaða hætti öll ákvæði reglugerðar eIDAS verða við innleiðingu að ófrávíkjanlegum íslenskum lögum við samþykkt laganna. Ákvæði hinna íslensku laga mega ekki takmarka eða víkja á neinn hátt ákvæðum til hliðar ákvæðum sem nú þegar eru í eIDAS reglugerðinni. Í 8 gr. er að finna upptalningu á atriðum sem setja má nánari ákvæði um í reglugerðum. Í 2. mgr. er ákvæði um gjaldtöku en inntak heimildarinnar er frekar óljóst og spurning vaknar hvort þetta sé fullnægjandi lagastoð fyrir gjaldtöku sem um ræðir. Þarf í ákvæðinu að taka tillit til kostnaðar sem krefja má berist rökstudd beiðni frá annarri eftirlitsstofnun á EES svæðinu um skoðanir og úttektir sem Neytendastofu og íslenskum stjórnvöldum er skylt skv. 18 gr. eIDAS reglugerðarinnar að verða við berist rökstudd beiðni um slíka aðgerð og ekki er unnt að hafna.

Jafnframt telur Neytendastofa að geta ætti um þýðingarmikil ákvæði önnur sem eru í eIDAS reglugerðinni, s.s. heimild stofnunarinnar til þess að krefjast úttektar af hálfu samræmismatsstofu sem heimild hefur til slíkra úttekta á EES svæðinu á kostnað hins eftirlitsskylda aðila. Jafnframt segir í eIDAS að aðilar sem veita fullgilda traustþjónustu skulu skv. 20. gr. eIDAS á sinn kostnað fá úttekt á sinni starfsemi frá samræmismatsstofu sem er viðurkennd á EES svæðinu til slíkra úttekta sem er kostnaðarsamt, sbr. engin slík stofa er til hér á landi. Þessa úttekt þarf að gera á 24 mánaða fresti eða oftar ef þess gerist þörf, sbr. nánar ákvæði eIDAS.

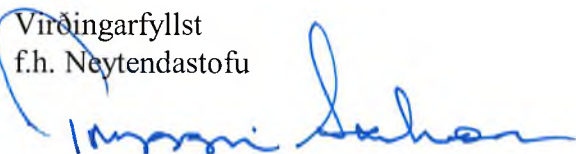
Neytendastofa er ekki með beint orðalag að slíkum viðbótarákvæðum en leggur það í hendur Alþingis og ritara nefndarinnar að finna leiðir til að tryggja slíkum ákvæðum skýran lagagrunn.

Viðbótarákvæði

Við samþykkt frumvarpsins sem hér liggur fyrir er gert ráð fyrir að brott falli lög nr. 28/2001. Í norskum lögum um sama efni var sett inn svofellt ákvæði: „Forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av lov 15. juni 2001 nr. 81 om elektronisk signatur, gjelder inntil de blir opphevet.“

Í þessu felst að gildandi reglur sem settar hafa verið í reglugerð halda gildi sínu þar til að þær verða felldar sérstaklega úr gildi. Á grundvelli laga nr. 28/2001 hafa verið settar mikilvægar reglugerðir sem þurfa að mati Neytendastofu að halda gildi sínu þar til að nýjar framkvæmdareglur sem aðilum sem starfa að útgáfu rafrænna undirskrifa ber að fylgja þar til að ráðuneytið hefur sett nýjar framkvæmdareglugerðir sem ESB hefur þegar samþykkt og skylt er að innleiða hér á landi með reglugerðum á grundvelli þessara laga sem innleiða eIDAS reglugerðina hér á landi. Lagt er til að sambærilegt ákvæði verði sett inn í lögina við samþykkt þeirra.

Virðingarfyllt
f.h. Neytendastofu



Tryggvi Axelsson
Forstjóri



Svava G. Ingimundardóttir
Lögfræðingur