



## **ML í lögfræði**

# Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á Neytendastofu og íslenska traustþjónustuveitendur

**Júní, 2020**

**Nafn nemanda:** Birgitta Saga Jónsdóttir

**Kennitala:** 070994 – 2919

**Leiðbeinandi:** Haukur Logi Karlsson



## Útdráttur

Rannsóknarspurning meistararitgerðar þessarar varðar áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar nr. 910/2014 á Neytendastofu og íslenska traustþjónustuveitendur. Til skýringar þótti höfundi vert að rekja ítarlega efni og gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar, áður en leitast var við að svara afmarkaðri rannsóknarspurningu. Höfundur rannsakaði áhrif innleiðingarinnar þá einkum með hliðsjón af ákvæðum eIDAS-reglugerðarinnar, íslenskra laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019 og íslenskrar reglugerðar nr. 100/2020.

Við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt var Neytendastofu falið hlutverk eftirlitsstofnunar á íslensku yfirráðasvæði. Áður hafði stofnunin gegnt eftirlitshlutverki á grundvelli forvera reglugerðarinnar, nánar tiltekið tilskipunar um rafrænar undirskriftir nr. 1999/93, auk íslenskra laga um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001 og íslenskrar reglugerðar nr. 780/2011. eIDAS-reglugerðin felur í sér ítarlegra regluverk og víðara gildissvið en forveri hennar gerði og fjallar einnig um fleiri tegundir traustþjónustu. Þar að auki kynnir reglugerðin til sögunnar auknar kröfur til traustþjónustuveitenda.

Niðurstaða höfundar sú, að innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar felur í sér margþætt áhrif á Neytendastofu og íslenska traustþjónustuveitendur. Þau áhrif birtast einkum í auknum kostnaði, sem báðir aðilar þurfa að bera og aukins vinnuframlags af þeirra hálfu til þess að mæta kröfum reglugerðarinnar. Þar að auki felur innleiðingin í sér að Neytendastofu er falið veigameira eftirlitshlutverk heldur en hún fór með áður. Jafnframt felur eIDAS-reglugerðin í sér aukningu á kröfum sem gerðar eru til Neytendastofu og íslenskra traustþjónustuveitenda, þá einkum þeirra sem hafa fullgilda stöðu. Það er skoðun höfundar að þó að eIDAS-reglugerðin sé til þess fallin að ná settum markmiðum, þarf aukna vitundarvakningu í íslensku samfélagi, svo neytendum, lögaðilum og opinberum aðilum séu ljósir þeir miklu kostir sem fylgja traustþjónustu sem heyrir undir gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar.

## **Abstract**

The research question of this master-thesis concerns the effects of the implementation of the eIDAS-regulation No 910/2010 on the Consumer Agency and Icelandic trust service providers. The author deemed worthy, for explanatory purposes, to discuss thoroughly the subject matter and scope of the eIDAS-regulation, before attempting to answer the defined research question. The author explored the effects of the implementation especially in regard to the provisions of the eIDAS-regulation, the Icelandic Act on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions No 55/2019 and Icelandic regulation No 100/2020.

With the implementation of the eIDAS-regulation at national level in Iceland, the Consumer Agency is assigned the role of supervisory body on Icelandic territory. Prior to the implementation, the Consumer Agency had this role, in accordance with the predecessor of the eIDAS-regulation, i.e. Directive No 1999/93/EC for electronic signatures, the Icelandic Act on Electronic Signatures No 28/2001 and Icelandic regulation No 780/2011. The eIDAS-regulation encompasses a more detailed regulatory framework and a broader scope than its predecessor. It also covers more types of trust services and introduces increased requirements for trust service providers.

The authors' conclusion is that the implementation of the eIDAS-regulation has a multifaceted effect on the Consumer Agency and Icelandic trust service providers. These effects are mainly reflected in increased costs and workloads for both parties. Additionally, the implementation entrusts the Consumer Agency with a more prominent supervisory role than before. Furthermore, the eIDAS-regulation includes increased requirements towards the Consumer Agency and Icelandic trust service providers, especially those with qualified status. It is the author's opinion, that although the eIDAS-regulation is suitable for achieving its goals, increased awareness in Icelandic society is needed, so that consumers, legal entities and public bodies are aware of the great advantages of trust services which fall within the scope of the eIDAS-regulation.

## **Formáli**

Meistararitgerð þessi er skrifuð undir handleiðslu Hauks Loga Karlssonar, nýdoktors við lagadeild Háskólans í Reykjavík. Honum vil ég færa mínar bestu þakkir fyrir góða handleiðslu og hvatningu við gerð ritgerðarinnar.

Ritgerðin er tileinkuð föðurmóður minni, Friðnýju Ingólfssdóttir. Henni vil ég þakka fyrir ómetanlegan stuðning við skrifin og fyrir allar stundirnar sem við áttum saman á milli skrifa.

Þá færi ég sambýlismanni mínum, Karli Einarssyni, mínar bestu þakkir fyrir hvatningu og stuðning við gerð ritgerðarinnar. Jafnframt vil ég þakka móður minni, Kristínu Ósk Hlynisdóttur, fyrir ómetanlega hjálp við skrifin.

*Birgitta Saga Jónsdóttir*

*Reykjavík, 8. júní 2020*

## Efnisyfirlit

Lagaskrá .....	v
Skrá yfir löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins .....	vii
Dómaskrá .....	ix
1 Inngangur .....	1
1.1 Efni og gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar .....	5
1.1.1 Rafræn auðkenning .....	7
1.1.2 Traustþjónusta .....	10
1.2 Almenn um innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt.....	20
1.3 Rannsóknarspurning og aðferðafræði.....	24
1.4 Efnisskipan .....	25
2 Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á Neytendastofu.....	27
2.1 Áhrif á hlutverk og valdheimildir Neytendastofu.....	27
2.1.1 Hlutverk og valdheimildir Neytendastofu samkvæmt eIDAS-reglugerðinni.....	27
2.1.2 Hlutverk og valdheimildir Neytendastofu samkvæmt lögum um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019.....	38
2.1.3 Hlutverk og valdheimildir Neytendastofu samkvæmt reglugerð um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 100/2020.....	48
2.2 Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á tekjur og kostnað Neytendastofu .....	50
2.2.1 Fráhvarf frá árlegu eftirlitsgjaldi .....	50
2.2.2 Kostnaður vegna úttekta og öflunar samræmismats .....	55
2.3 Niðurstöður 2. kafla .....	57
3 Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur .....	60
3.1 Almenn um traustþjónustuveitendur á Íslandi.....	60
3.2 Almenn um áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur .....	62
3.2.1 Öryggiskröfur til íslenskra traustþjónustuveitenda .....	63
3.2.2 Bótaábyrgð íslenskra traustþjónustuveitenda.....	66
3.2.3 Kostnaður íslenskra traustþjónustuveitenda.....	67
3.3 Niðurstöður 3. kafla .....	70
4 Lokaorð .....	72
Heimildaskrá .....	76

## **Lagaskrá**

### **Íslensk lög:**

Almenn hegningarlög nr. 19/1940

Lög um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999

Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008

Lög um Neytendastofu nr. 62/2005

Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018

Lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993

### **Brottfallin íslensk lög:**

Lög um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001

### **Íslenskar reglugerðir:**

Reglugerð um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 100/2020

Reglugerð um rafrænar undirskriftir nr. 780/2011

### **Íslensk þingskjöl:**

Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 820 – 524. mál

Alþt. 2005-2006, A-deild, þskj. 1022 – 692. mál

Alþt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vegna umsagna við frumvarpið, erindi nr. Þ 5324/149

Alþt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Neytendastofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 4907/149

Alþt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka fjármálafyrirtækja, Samtaka iðnaðarins og Viðskiptaráðs Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 4913/149

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál

**Dönsk lög:**

LOV nr. 617 af 08.06.2016 om supplerende bestemmelser til forordning om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked

**Norsk lög:**

Lov om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) 15. juni 2018 nr. 44

**Sænsk lög:**

Lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer

Lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering



## **Skrá yfir löggjöf Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins**

### **Þjóðaréttarsamningar:**

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [2012] OJ C326/47

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (samþykktur 2. maí 1992, tók gildi 20. maí 1993) Stjtið. C, 31/1993

### **Reglugerðir Evrópusambandsins:**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 765/2008 frá 9. júlí 2008 um kröfur varðandi faggildingu og markaðseftirlit í tengslum við markaðssetningu á vörum og um niðurfellingu reglugerðar (EBE) nr. 339/93 [2008] OJ L218/30

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin) [2016] OJ L119/1

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2016/1011 frá 8. júní 2016 um vísitölur sem notaðar eru sem viðmiðanir í fjármálagerningum og fjárhagslegum samningum eða til að mæla árangur fjárfestingarsjóða og um breytingu á tilskipunum 2008/48/EB og 2014/17/ESB og reglugerð (ESB) nr. 596/2104 [2016] OJ L171/1

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB [2014] OJ L257/73

### **Tilskipanir Evrópusambandsins:**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/93/EB frá 13. desember 1999 um ramma bandalagsins varðandi rafrænar undirskriftir [2000] OJ L13/12

### **Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar:**

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018 frá 9. febrúar 2018 um breytingu á XI. viðauka við EES-samninginn (Rafræn fjarskipti, hljóða- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið). 98/2019 EES-viðbætur við Stjtið ESB 41

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 66/2000 frá 2. ágúst 2000 um breytingu á XI.  
viðauka (Fjarskiptaþjónusta) við EES-samninginn. 44/2000 EES-viðbætur við Stjtið  
ESB 2

## **Dómaskrá**

### **Dómar Hæstaréttar Íslands:**

Hrd. 5. mars 1998 í máli nr. 310/1997

Hrd. 30. mars 2000 í máli nr. 159/2000

### **Álit umboðsmanns Alþingis:**

Álit umboðsmanns Alþingis 31. ágúst 1990 í máli nr. 32/1988

### **Málsáfrýjanir til Evrópudómstólsins:**

Mál C-309/19 P *Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos g. European Commission*

[2019] OJ 263/28

## 1 Inngangur

Á tímum örrar tækniþróunar hefur tæknin ruðst af miklum hraða inn á flest svið nútímasamfélags. Þá hafa rafræn viðskipti einnig færst svo í aukana, að hægt er að kaupa nánast hvað sem hugurinn girnist á internetinu. Í gegnum tölvu, síma eða spjaldtölvu er meðal annars hægt að kaupa mat og munaðarvörur, leigja gistingu og bifreiðar og taka allt að tveggja milljóna kr. lán, allt án þess að mannleg samskipti eigi sér stað.<sup>1</sup> Breyting á hegðun neytenda og stóraukin rafræn viðskipti hafa orðið til þess að fjölmargir söluaðilar hafa lokað dyrum eiginlegra verslana sinna og fært sig alfarið á internetið. Það hafa þeir gert með það að markmiði að færa sér í nyt hina miklu umferð á vegum internetsins, sem um fara allt að 250 milljónir Evrópubúa á degi hverjum.<sup>2</sup>

Þrátt fyrir að auknum rafrænum viðskiptum fylgi margir kostir, eins og til dæmis minni pappírnotkun og aukið aðgengi að fjölbreyttara úrvali vara og þjónustu, fylgir þeim tiltekin skuggahlið örrar tækniþróunar. Aukin tölvubrot ógna sífellt meira öryggi rafrænna viðskipta með þeim afleiðingum að neytendur, lögaðilar og opinberir aðilar vantroysta öryggi þeirra þvert á landamæri og hvort að réttarvissa, við slík viðskipti, sé fyrir hendi.<sup>3</sup> Það er meðal annars vegna þess, að tölvubrot getur verið framið í einu landi en afleiðingar þess koma fram í öðru landi eða teygja anga sína enn víðar.<sup>4</sup>

Þá er reyndin einnig sú, að vegna örrar og nýstárlegrar tækniþróunar hefur tæknin hlaupið fram úr manningnum og mannasettum lögum. Eftir situr löggjafinn með sárt ennið og keppist við að festa í lög öll helstu viðbrigði tækninnar og þau tölvubrot sem þeim fylgja og þvera landamæri.<sup>5</sup> Hið framangreinda á einnig við um Evrópusambandið (ESB) sem hefur allt frá árinu 2010 undirstrikað að Evrópa verði að takast á við tölvubrot, hina nýju tegund glæpa, í sínum ýmsu birtingarmyndum, eins og til dæmis þjófnaður á persónuupplýsingum og netárásir. Framangreint var undirstrikað í orðsendingu framkvæmdastjórnar ESB til aðildarríkjanna, áður greint ár, með yfirskriftinni *Stafræn áætlun fyrir Evrópu* (e. *Digital Agenda for Europe*).<sup>6</sup> Í orðsendingunni var stefna ESB fyrir komandi áratug afmörkuð, auk þess sem undirstrikað var

---

<sup>1</sup> Arion banki, „Núlán“ (*Arion banki*) <<https://www.arionbanki.is/einstaklingar/lan/skammtimalan/nulan/>> skoðað 28. febrúar 2020; Íslandsbanki, „Lán í appi“ (*Íslandsbanki*) <<https://www.islandsbanki.is/is/vara/lan/lan-fyrir-thig>> skoðað 28. febrúar 2020.

<sup>2</sup> Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Agenda for Europe“ COM (2010) 245 final/2, 4; Oddur Ævar Gunnarsson, „Leonard lokar í Kringlunni“ (*Fréttablaðið*, 3. janúar 2020) <<https://www.frettabladid.is/markadurinn/leonard-lokar-i-kringlunni/>> skoðað 1. mars 2020.

<sup>3</sup> Commission (nmgr. 2) 5.

<sup>4</sup> Alþt. 2005-2006, A-deild, þskj. 1022 – 692. mál, athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa, mgr. 8.

<sup>5</sup> sama heimild, athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa, mgr. 2.

<sup>6</sup> Commission (nmgr. 2) 5.

mikilvægi þess að sambandið færi sér í nyt víðfeðmi internetsins og kæmi á fót stafrænum innri markaði.<sup>7</sup>

Það þótti ljóst, samkvæmt *Stafrænu áætluninni fyrir Evrópu*, að þrátt fyrir að internetið væri landamæralaust væru rafrænir markaðir, bæði innan innri markaðar ESB og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem utan hans, sundraðir og fullir af hindrunum, sem kæmu í veg fyrir aðgang neytenda og annarra að rafrænu efni og rafrænni þjónustu.<sup>8</sup> Þá væru jafnframt hindranir sem kæmu í veg fyrir jákvæða hringrás hins stafræna hagkerfis. Meðal meiriháttar hindrana voru skortur á samvirkni, aukning tölvubrota og vantraust á öryggi rafrænna viðskipta þvert á landamæri.<sup>9</sup>

Vantreysti neytendur, lögaðilar og opinberir aðilar netumhverfinu kjósa þeir ekki að nýta sér þá rafrænu þjónustu sem stendur þeim til boða, með þeim afleiðingum að þróun hins stafræna innri markaðar ESB er aftrað.<sup>10</sup> Þess vegna voru, í *Stafrænu áætluninni fyrir Evrópu*, kortlagðar 16 lykilaðgerðir sem komið skyldi í farveg til þess að hámarka félagslega og efnahagslega þróun upplýsinga- og samskiptatækni innan innri markaðarins. Meðal þeirra lykilaðgerða voru annars vegar lykilaðgerð númer þrjú, sem snerist um að komið yrði á nýrri löggjöf fyrir rafrænar undirskriftir og hins vegar lykilaðgerð númer 16, sem snerist um að komið væri á gagnkvæmri viðurkenningu rafrænna skilríkja og rafrænnar auðkenningar á milli aðildarríkjanna.<sup>11</sup> Fjórum árum síðar og í ljósi framangreindra tveggja lykilaðgerða var komið á fót reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB (eIDAS-reglugerðin).<sup>12</sup>

eIDAS-reglugerðinni er ætlað að koma á skýrum lagaramma, svo unnt sé að útrýma sundrung á milli aðildarríkjanna og koma í veg fyrir tölvubrot.<sup>13</sup> Þar að auki er reglugerðinni ætlað að auka traust á rafrænum viðskiptum á innri markaðinum, með því að: „skapa sameiginlegan grundvöll fyrir örugg rafræn samskipti á milli borgaranna, fyrirtækja og

---

<sup>7</sup> sama heimild, 3; Jos Dumortier, „Regulation (EU) 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market (eIDAS Regulation)“ í Arno R. Lodder og Andrew D. Murray (ritstj.), *EU Regulation of E-Commerce: A Commentary* (Edward Elgar Publishing Limited 2017) 257.

<sup>8</sup> Commission (nmgr. 2) 7.

<sup>9</sup> sama heimild, 4, 5; Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB [2014] OJ L257/73 (eIDAS-reglugerðin), 4. tölul. aðfararorða.

<sup>10</sup> Commission (nmgr. 2) 11; eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 1. tölul. aðfararorða.

<sup>11</sup> Commission (nmgr. 2) 11, 32.

<sup>12</sup> Commission, „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: On Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ COM (2012) 238 final, Explanatory Memorandum: 1. Context of the Proposal.

<sup>13</sup> sama heimild.

opinberra yfirvalda og þannig auka skilvirkni í nettengdri þjónustu opinberra aðila og einkaaðila, rafrænum viðskiptum og rafrænni verslun í Sambandinu.“<sup>14</sup> Þó þykir vert að nefna, að eIDAS-reglugerðin er ekki fyrsta löggjöf ESB sem má rekja tilkomu sína til þarfar á aukinni tiltrú og trausts á rafræn samskipti og rafræn viðskipti, en það var einnig ástæðan fyrir tilkomu forvera hennar.<sup>15</sup>

Forveri eIDAS-reglugerðarinnar var tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/93/EB frá 13. desember 1999 um ramma bandalagsins varðandi rafrænar undirskriftir (tilskipun um rafrænar undirskriftir) en sú tilskipun féll úr gildi við gildistöku eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>16</sup> Tilskipunin um rafrænar undirskriftir geymdi samræmdar reglur um rafrænar undirskriftir fyrir aðildarríkin. Síðar var þó leitt í ljós að sú samræming sem tilskipuninni var ætlað að stuðla að var ekki einungis ófullkomin heldur einnig ófullnægjandi.<sup>17</sup> Jafnframt var tilskipunin talin innihalda úrelta staðla og óljós ákvæði um eftirlit, auk þess sem aðildarríkin túlkuðu ákvæði hennar með mismunandi hætti, með þeim afleiðingum að mismunandi reglur giltu í aðildarríkjunum.

Ennfremur var reyndin sú, að verulegur hluti aðildarríkjanna beittu ákvæði 7. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar um rafrænar undirskriftir, sem varðaði heimild aðildarríkis til þess að gera viðbótarkröfur á notkun rafrænna undirskrifa í opinbera geiranum. Beiting framangreinds ákvæðis hafði þær afleiðingar, að framkvæmdastjórn ESB gat ekki gripið inn í þegar frjálst flæði rafrænna undirskrifa á innri markaðnum var hindrað og þeim hindrunum viðhaldið í opinbera geiranum. Það var vegna þess, að hindranirnar voru þá réttlætanager á grundvelli áðurgreinds ákvæðis.<sup>18</sup>

Tilskipunin um rafrænar undirskriftir geymdi réttarreglur um rafrænar undirskriftir, án þess að kveða á um heildarramma fyrir rafræn viðskipti, sem væru bæði örugg, áreiðanleg og auðveld í notkun, bæði þvert á landamæri og þvert á atvinnugreinum. Með eIDAS-reglugerðinni er leitast við að styrkja og víkka út áðurgreindar réttarreglur, en reglugerðin hefur einnig rýmra

---

<sup>14</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 2. tölul. aðfararorða.

<sup>15</sup> Sjá einnig Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/93/EB frá 13. desember 1999 um ramma bandalagsins varðandi rafrænar undirskriftir [2000] OJ L13/12 (tilskipun um rafrænar undirskriftir), 2., 4. og 24. tölul. aðfararorða.

<sup>16</sup> Tilskipun um rafrænar undirskriftir (nmgr. 15); eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 50. gr.

<sup>17</sup> Commission, „Commission Staff Working Paper: Impact Assessment: Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council On: Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ SWD (2012) 135 final, 9.

<sup>18</sup> sama heimild, 9, 10; Commission, „Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Impact Assessment: Accompanying the Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: On Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ SWD (2012) 136 final, 3.

gildissvið en forveri hennar hafði.<sup>19</sup> Þar að auki fjallar eIDAS-reglugerðin um fleiri tegundir traustþjónustu, en einungis rafrænar undirskriftir líkt og tilskipunin gerði, eins og til dæmis rafræn innsigli og rafræna tímastimpla. eIDAS-reglugerðin fjallar einnig um rafræna auðkenningu, rafræn skjöl og gagnkvæma viðurkenningu á rafrænum auðkenningarleiðum yfir landamæri aðildarríkjanna, svo nokkuð sé nefnt.<sup>20</sup>

Forveri eIDAS-reglugerðarinnar var settur á formi tilskipunar, öfugt við reglugerðina. Ekki er gerð grein fyrir því í eIDAS-reglugerðinni hvers vegna það þótti ákjósanlegra að nýja löggjöfin yrði sett á formi reglugerðar, en ekki tilskipunar, né hvers vegna reglugerð, sem slík, væri til þess fallin að ná settum markmiðum.<sup>21</sup> Þó undirstrikaði vinnuhópurur, sem falið var að meta áhrif eIDAS-reglugerðarinnar á rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðnum, að reglugerðarformið myndi veita löggjöfinni bein lagaáhrif strax við gildistöku hennar og fæli í sér sterkari samræmingu á milli aðildarríkja. Það er vegna þess að reglugerðir hljóta strax bein lagaáhrif í heild sinni í aðildarríkjum ESB, án undangenginnar lögfestingar í aðildarríkjunum, ólíkt tilskipunum. Að auki er tilskipun, sem ekki er búið að lögfesta í aðildarríkjunum, einungis bindandi fyrir sérhvert aðildarríki sem henni er beint til, að því er markmið hennar varðar, en hún þarfnast innleiðingar í hverju aðildarríki fyrir sig til þess að hafa þar lagaáhrif, samanber 288. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SSE).<sup>22</sup>

Þar að auki vakti áðurnefndur vinnuhópurur athygli á, að viðvarandi vandamál við samræmingu reglna tilskipunarinnar um rafrænar undirskriftir í aðildarríkjunum voru meðal annars rakin til þess frelsis sem aðildarríkin höfðu við innleiðingu tilskipunarinnar.<sup>23</sup> Með framangreindu frelsi er átt við frelsi yfirvalda hvers aðildarríkis til þess, að velja á hvaða hátt og með hvaða leiðum, markmiðum tilskipunarinnar yrði náð, samanber 288. gr. SSE.

Ennfremur, taldi vinnuhópururinn að setning nýrrar löggjafar, á formi reglugerðar, væri í samræmi við það markmið framkvæmdastjórnar ESB, að koma með tafarlausa lausn á viðvarandi vandamálum, með hliðsjón af beinum lagaáhrifum reglugerða. Þá væri auk þess

<sup>19</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 3. tölul. aðfararorða; Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 2.1. Almennt.

<sup>20</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 2.1. Almennt.

<sup>21</sup> Sjá dæmi um slíkt í Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2016/1011 frá 8. júní 2016 um vísitölur sem notaðar eru sem viðmiðanir í fjármálagæringum og fjárhagslegum samningum eða til að mæla árangur fjárfestingarsjóða og um breytingu á tilskipunum 2008/48/EB og 2014/17/ESB og reglugerð (ESB) nr. 596/2104 [2016] OJ L171/1, 7. tölul. aðfararorða, þar sem tekið var fram að beiting reglugerðar, sem gildir beint, sé annars vegar til þess fallin að minnka líkurnar á því að gripið verði til mismunandi aðgerða á landsvísu og hins vegar að tryggja samræmda nálgun og meiri réttarvissu.

<sup>22</sup> Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 288. gr.; Lorna Woods og Philippa Watson, *EU LAW* (12. útg., Oxford University Press 2014) 64.

<sup>23</sup> Commission (nmgr. 17) 40.

komið á fót löggjöf sem væri í notkun til lengri tíma í samræmi við markmið framkvæmdastjórnarinnar.<sup>24</sup>

Líkt og áður var rakið, geymdi tilskipunin um rafrænar undirskriftir úrelta staðla og fjallaði einungis um eina tegund traustþjónustu, en ör tækniþróun krefst þess af löggjafanum að sett lög séu einkum dýnamísk, svo þau standist tímans tönn. Með hliðsjón af framangreindu og að eIDAS-reglugerðin er ætluð til langtímanotkunar, þótti brýnt að reglugerðin yrði hlutlaus, í tæknilegu tilliti og eins dýnamísk og mögulegt væri.<sup>25</sup> Því segir í 26. og 27. tölulið aðfararorða reglugerðarinnar annars vegar, að beita eigi í reglugerðinni nálgun sem er opin fyrir nýsköpun sökum hraðra tæknibreytinga og hins vegar, að reglugerðin eigi að vera hlutlaus í tæknilegu tilliti og því ætti að vera mögulegt, að ná réttaráhrifum hennar með hvaða tæknibúnaði sem er, þó að því tilskildu að kröfur reglugerðarinnar séu uppfylltar. Framangreint leiðir til þess, að þrátt fyrir að reglugerðin fjallar einungis um nokkrar tegundir traustþjónustu, er það ekki því til fyrirstöðu að aðrar tegundir falli undir ákvæði hennar. Þó þyrfti slík traustþjónusta að falla undir gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar.

### **1.1 Efni og gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar**

Efni og gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar er afmarkað í ákvæðum 1. og 2. gr. reglugerðarinnar. Þar geyma málsgreinar 2. gr. bæði jákvæða og neikvæða skilgreiningu á gildissviðinu.

Jákvæð afmörkun á gildissviði eIDAS-reglugerðarinnar í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er með þeim hætti, að reglugerðin gildir annars vegar um rafrænar auðkenningarskipanir, sem aðildarríki hefur tilkynnt og hins vegar um traustþjónustuveitendur sem hafa staðfestu á EES. Þá er neikvæð afmörkun á gildissviðinu í 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar á þá vegu, að reglugerðin gildir ekki um veitingu traustþjónustu sem er eingöngu notuð innan lokaðra kerfa, samkvæmt landslögum eða samningum á milli fyrirfram ákveðinna þátttakenda. Í dæmaskyni má nefna að kerfi innan fyrirtækis eða opinberrar stjórnsýslu, sem er sett upp til að stjórna innri ferlum og notar traustþjónustu, myndi falla utan gildissviðs eIDAS-reglugerðarinnar, samanber 21. tölulið aðfararorða reglugerðarinnar. Traustþjónusta sem er veitt í framangreindum tilgangi, hefur þá ekki áhrif utan viðkomandi fyrirtækis eða opinberrar stjórnsýslu. Af því leiðir, að

---

<sup>24</sup> Commission, „Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Impact Assessment: Accompanying the Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: On Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ SWD (2012) 136 final, 7.

<sup>25</sup> Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Single Market Act: Twelve Levers to Boost Growth and Strengthen Confidence: Working Together to Create New Growth“ COM (2011) 206 final, 13.



eIDAS-reglugerðin gildir einungis um traustþjónustu sem er veitt almenningi og hefur áhrif á þriðja aðila.<sup>26</sup>

Í neikvæðri afmörkun á gildissviði eIDAS-reglugerðarinnar samkvæmt 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar felst, að reglugerðin skal ekki hafa áhrif á landslög eða lög ESB sem varða gerð og gildi samninga eða aðrar laga- eða málsmeðferðarskyldur, með tilliti til forms. Þar að auki segir í ákvæði 21. töluliðar aðfararorða reglugerðarinnar, hafandi hliðsjón af ákvæðinu við afmörkun gildissviðs reglugerðarinnar, að reglugerðin hafi ekki áhrif á landsbundnar formkröfur varðandi opinberar skrár, einkum fyrirtækjaskrár og þinglýsingarbækur.

Af öllu framangreindu, er varðar gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar, má telja að reglugerðin hafi tiltölulega breitt gildissvið, líkt og Hervé Jaquemin, prófessor við lagadeild Háskólans í Namur og Noémie Gillard, lögfræðingur og rannsóknarmaður við sama háskóla, vöktu athygli á, í grein sinni *Regulation 910/2014/EU – eIDAS-regulation*. Þá undirstrikuðu þau einnig að gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar hefði það í för með sér, að aðilar gætu reitt sig á reglugerðina bæði hjá hinu opinbera og í einkageiranum. Þar að auki gætu aðilar reitt sig á reglugerðina, hvort sem landamæri aðildarríkja hefðu verið þveruð eða ekki.<sup>27</sup>

Á grundvelli 1. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er efni hennar greint í þrennt. Þannig er með reglugerðinni mælt fyrir um:

- a) mælt fyrir um með hvaða skilyrðum aðildarríkin skuli viðurkenna rafrænar auðkenningarleiðir einstaklinga og lögaðila sem falla undir tilkynnta, rafræna auðkenningarskipan í öðru aðildarríki, b) mælt fyrir um reglur fyrir traustþjónustu, einkum rafræn viðskipti, og c) komið á lagaramma fyrir rafrænar undirskriftir, rafræn innsigli, rafræna tímastimpla, rafræn skjöl, rekjanlega rafræna afhendingarþjónustu og vottunarþjónustu fyrir sannvottun vefsetra.<sup>28</sup>

Á hinn bóginn töldu Jaquemin og Gillard, að eIDAS-reglugerðin fjalli í meginatriðum annars vegar um rafræna auðkenningu og hins vegar um traustþjónustu. Því skiptist eIDAS-reglugerðin í tvo meginkafla, það er að segja II. kafla reglugerðarinnar um rafræna auðkenningu og III. kafla reglugerðarinnar um traustþjónustu.<sup>29</sup> Höfundur er sammála Jaquemin og Gillard í þessum efnum og þykir því vert að rekja efni reglugerðarinnar frekar í undirköflum þessa kafla, með hliðsjón af framangreindri tvígreiningu.

---

<sup>26</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 21. tölul. aðfararorða; Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014: Almenn ákvæði.

<sup>27</sup> Hervé Jaquemin og Noémie Gillard, „Regulation 910/2014/EU – eIDAS Regulation“ í Serge Gijrath, Simone van der Hof, Arno R. Lodder og Gerrit-Jan Zwenne (ritstj.), *Concise European Data Protection, E-Commerce and IT Law* (3. útg., Wolters Kluwer 2018) 521.

<sup>28</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 1. gr.

<sup>29</sup> Jaquemin og Gillard (nmgr. 27) 517.

### 1.1.1 Rafræn auðkenning

Rafræn auðkenning er skilgreind í eIDAS-reglugerðinni sem: „sú aðferð að nota auðkenningargögn aðila á rafrænu formi, sem standa með einkvæmum hætti fyrir einstakling eða lögaðila eða einstakling sem fulltrúa lögaðila ...“<sup>30</sup> Í þessu sambandi þykir vert að taka fram, að rafræn auðkenning felur ekki í sér traustþjónustu, samanber skilgreiningu á því hugtaki í 16. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Rafræn auðkenning felur í sér, að notast er við rafrænar auðkenningarleiðir sem fela í sér efnislega og/eða óefnislega einingu, sem inniheldur auðkenningargögn aðila og er notuð til sannvottunar vegna nettengdrar þjónustu.<sup>31</sup> Með auðkenningagögnum aðila er þannig unnt að staðfesta kennsl einstaklings, lögaðila eða einstaklings sem fulltrúa lögaðila.<sup>32</sup> Slík auðkenningargögn innihalda þá til dæmis nafn og kennitölu.<sup>33</sup> Þá eru slík gögn notuð til sannvottunar, en með því hugtaki er átt við: „rafrænt ferli sem gerir mögulegt að staðfesta rafræna auðkenningu á einstaklingi eða lögaðila eða uppruna og heilleika gagna á rafrænu formi ...“<sup>34</sup>

Rafræn auðkenningarleið getur verið notandanafn og lykilorð eða rafræn skilríki í greiðslukortum, svo nokkuð sé nefnt, samanber grein doktors Jos Dumortier, prófessors við lagadeild Háskólans í Leuven, sem ber heitið *Regulation (EU) 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS Regulation)*. Þannig getur rafræn auðkenningarleið verið notuð til þess að sýna fram á, að um sé að ræða tiltekinn einstakling eða lögaðila.<sup>35</sup>

Það var viðvarandi vandamál, fyrir tilkomu eIDAS-reglugerðarinnar, að ríkisborgarar aðildarríkjanna höfðu ekki færi á því að auðkenna sig í öðrum aðildarríkjum EES með rafrænum skilríkjum, til dæmis þeim sem tengd eru við íslensk greiðslukort, til þess að hljóta nettengda þjónustu hjá opinberum aðilum, í öðrum aðildarríkjum. Það var vegna þess að svokallaðar rafrænar auðkenningarskipanir aðildarríkjanna voru ekki viðurkenndar þvert yfir landamæri innan EES.<sup>36</sup> Til skýringar er með rafrænni auðkenningarskipan átt við það fyrirkomulag, sem rafræn auðkenningarleið er gefin út undir.<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 1. mgr. 3. gr.

<sup>31</sup> sama heimild, 2. mgr. 3. gr.

<sup>32</sup> sama heimild, 3. mgr. 3. gr.

<sup>33</sup> Haraldur A. Bjarnason, framkvæmdastjóri, Auðkenni, viðtal við höfund (7. maí 2020).

<sup>34</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 5. mgr. 3. gr.

<sup>35</sup> Dumortier (nmgr. 7) 261.

<sup>36</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 9. tölul. aðfararorða; Colette Cuijpers og Jessica Schroers, „eIDAS as Guideline for the Development of a Pan European eID Framework in FutureID“ (Open Identity Summit, Stuttgart, 4. nóvember 2014) <<https://core.ac.uk/download/pdf/34614563.pdf>> skoðað 6. júní 2020, 6.

<sup>37</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 4. mgr. 3. gr.

Með eIDAS-reglugerðinni var ætlunin að finna lausn á áðurgreindum vanda, sem fólst í því að aðildarríkin viðurkenndu ekki rafrænar auðkenningarskipanir sín á milli. Þannig er reglugerðinni ætlað að tryggja, að einstaklingar og lögaðilar geti notað rafræna auðkenningarskipan í eigin ríki, til þess að hljóta þjónustu opinbers aðila í öðru ríki, þar sem krafist er rafrænnar auðkenningar og sannvottunar.<sup>38</sup> Til þess að rífa niður þennan rafræna múr er, með 6. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, komið á meginreglu um gagnkvæma viðurkenningu rafrænnar auðkenningar á milli aðildarríkja, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.<sup>39</sup> Þá felur áðurgreint ákvæði í sér, að aðildarríkjum er skylt að viðurkenna og veita móttöku rafrænni auðkenningarleið, sem er gefin út í öðru aðildarríki, fyrir þá þjónustu þar sem rafræn auðkenning er nauðsynleg til þess að aðili hljóti aðgang að nettengdri þjónustu opinbers aðila í viðkomandi aðildarríki.<sup>40</sup> Jafnframt felur 6. gr. reglugerðarinnar í sér ramma utan um tilætlaða virkni meginreglunnar um gagnkvæma viðurkenningu rafrænnar auðkenningar á milli aðildarríkja og í hvaða tilvikum hún á við.<sup>41</sup>

Fjallað er sérstaklega um rafræna auðkenningu í II. kafla eIDAS-reglugerðarinnar, líkt og vikið var að í kafla 1.1, þar sem meðal annars eru raktar reglur um forkröfur tilkynninga um rafrænar auðkenningarskipanir í 7. gr. reglugerðarinnar. Aðildarríki skal tilkynna rafrænar auðkenningarskipanir í samræmi við 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar og kallast við slíka tilkynningu, tilkynningarríki. Í þessu sambandi þykir þó vert að taka fram, að eIDAS-reglugerðin skyldar ekki aðildarríki til að tilkynna rafræna auðkenningarskipan, samanber 7. gr. reglugerðarinnar.<sup>42</sup>

Í II. kafla eIDAS-reglugerðarinnar er fjallað um svokölluð fullvissustig rafrænna auðkenningarleiða, sem eru gefin út undir rafrænni auðkenningarskipan, samanber 8. gr. reglugerðarinnar. Rafræn auðkenningarleið getur haft fullvissustigin „lágt“, „verulegt“ eða „hátt“, að uppfylltum skilyrðum fyrir hvert fullvissustig, sem rakin eru í a.-c. staflaðum 2. mgr. áðurnefndrar greinar. Sá greinarmunur sem gerður er á fullvissustigum felst í tæknilegum kröfum, verklagsreglum og stöðlum sem gilda um hvert fullvissustig, svo haft sé eftir Jacquemin og Gillard.<sup>43</sup>

Sá greinarmunur, sem gerður er á fullvissustigum, gegnir lykilhlutverki í eIDAS-reglugerðinni. Sem dæmi um framangreint má nefna, að til þess að meginreglan um gagnkvæma

---

<sup>38</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.1 Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014: Rafræn auðkenning.

<sup>39</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 530.

<sup>40</sup> Commission (nmgr. 12) Explanatory Memorandum: 3.3.2 Chapter II – Electronic Identification.

<sup>41</sup> Dumortier (nmgr. 7) 259.

<sup>42</sup> Commission (nmgr. 12) Explanatory Memorandum: 3.3.2 Chapter II – Electronic Identification.

<sup>43</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 536.

viðurkenningu rafrænnar auðkenningar á milli aðildarríkja geti átt við verður rafræn auðkenningarleið að hafa fullvissustig sem samsvarar fullvissustigunum „verulegt“ eða „hátt“, samanber b. staflíð 1. mgr. 6. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Af því leiðir „lág“ fullvissustig auðkenningarleiðar getur girt fyrir meginregluna um gagnkvæma viðurkenningu og því geta fullvissustig haft áhrif á það hvaða reglur eiga við. Því þykir ekki sæta furðu að aðildarríkin þurfi að tilgreina í tilkynningu um rafræna auðkenningarskipan, samkvæmt 1. mgr. 9. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, fullvissustig auðkenningarleiða, sem eru gefnar út undir rafrænni auðkenningarskipan, samanber 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Það má þykja brýnt svo hægt sé að greina hvaða reglur eigi við um hverja auðkenningarleið fyrir sig.

Í II. kafla eIDAS-reglugerðarinnar, um rafræna auðkenningu, er vikið að nýjum og breyttum reglum um bótaábyrgð. Þar er vikið frá eldri reglum um bótaábyrgð, samkvæmt tilskipun um rafrænar undirskriftir, sem fólu í sér að einungis vottunaraðili gat borið ábyrgð á tjóni, samanber 6. gr. tilskipunarinnar. Frávikið er þess eðlis að nú geta fleiri aðilar borið bótaábyrgð á tjóni, samkvæmt nýjum reglum eIDAS-reglugerðarinnar, sem birtast bæði í II. og III. kafla reglugerðarinnar. Til þess að gæta samhengis skulu hér þó einungis raktar þær reglur um bótaábyrgð, sem koma fram í II. kafla reglugerðarinnar um rafræna auðkenningu. Þá skulu reglur sama efnis sem koma fram í III. kafla reglugerðarinnar tilheyra umfjöllun næsta kafla, sökum þess að þær varða bótaábyrgð vegna veittrar traustþjónustu.

Í ákvæðum 1.-3. mgr. 11. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er fjallað um mögulega bótaábyrgð þriggja aðila þegar einstaklingur eða lögaðili verður fyrir tjóni, sem valdið er af ásetningi eða gáleysi, undir ákveðnum kringumstæðum. Þeir aðilar sem geta borið bótaábyrgð samkvæmt framangreindu eru tilkynningarríki, sá aðili sem gefur út rafræna auðkenningarleið og sá aðili sem starfrækir sannvottunarferli. Þá gæti tilkynningarríki borið ábyrgð á tjóni ef það hefur ekki uppfyllt skuldbindingu f. staflíðar 7. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, svo dæmi sé nefnt, samanber 1. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar. Brot á þeirri skuldbindingu felur í sér að ríki hafi láðst að tryggja, að nettengd sannvottun sé aðgengileg þannig að einstaklingur eða lögaðili, sem treystir á rafræna auðkenningu eða traustþjónustu og hefur staðfestu í öðru aðildarríki, geti sannreynt auðkenningargögn aðila, sem eru móttækin á rafrænu formi. Jafnframt er bótaábyrgð þess aðila, sem starfrækir sannvottunarferlið, bundin við það að skuldbinding samkvæmt áðurgreindum staflíð hafi ekki verið uppfyllt í viðskiptum þvert yfir landmæri, samanber 3. mgr. 11. gr. reglugerðarinnar. Að auki má nefna að aðili, sem gefur út rafræna auðkenningarleið, getur borið ábyrgð á tjóni ef honum hefur láðst að tryggja að rafræn auðkenningarleið sé rekjanleg, í samræmi við tækniforskriftir, staðla eða ferla, samanber 2. mgr. 11. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Aftur sem áður skal áðurgreindum ákvæðum beitt í samræmi við landsreglur

aðildarríkjanna um bótaábyrgð, samanber 4. mgr. 11. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá vísast til frekari umfjöllunar um bótaábyrgð allra framangreindra aðila, til 11. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Að lokum, hvað varðar rafræna auðkenningu, þykir vert að nefna að eIDAS-reglugerðin geymir reglur um öryggisrof, samstarf og samvirkni. Til frekari umfjöllunar um framangreint vísast til ákvæða 10. og 12. gr. reglugerðarinnar.

## **1.1.2 Traustþjónusta**

### **1.1.2.1 Almenn**

Í eIDAS-reglugerðinni er mælt fyrir um reglur fyrir traustþjónustu, aðallega í III. kafla reglugerðarinnar, þá einkum fyrir rafræn viðskipti. Í eIDAS-reglugerðinni er hugtakið traustþjónusta skilgreint með eftirfarandi hætti:

„traustþjónusta“: rafræn þjónusta sem að öllu jöfnu er veitt gegn þóknun og felst í: a) myndun, sannprófun og staðfestingu rafrænna undirskrifa, rafrænna innsigla eða rafrænna tímastimpla, rekjanlegrar rafrænnar afhendingarþjónustu og vottorða sem tengjast þessum þjónustum eða b) myndun, sannprófun og staðfestingu vottorða fyrir sannvottun vefsetra eða c) varðveislu rafrænna undirskrifa, innsigla eða vottorða sem tengjast þessum þjónustum ...<sup>44</sup>

Komið er á frjálsum flæði traustþjónustu á innri markaðinum með nýrri meginreglu 4. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Í meginreglunni felst að bæði ófullgildum og fullgildum traustþjónustuveitendum, sem hafa staðfestu í einhverju af aðildarríkjunum, skal vera heimilt að dreifa vörum sínum og traustþjónustu á EES-markaðinum, án hindrana, samanber 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.<sup>45</sup> Til skýringar er traustþjónustuveitandi skilgreindur í eIDAS-reglugerðinni sem: „einstaklingur eða lögaðili sem veitir eina eða fleiri tegundir traustþjónustu, annað hvort sem fullgildur traustþjónustuveitandi eða traustþjónustuveitandi sem hefur ekki fullgildingu ...“<sup>46</sup> Þá er sá traustþjónustuveitandi fullgildur ef hann hefur hlotið fullgilda stöðu frá viðeigandi eftirlitsstofnun og veitir eina eða fleiri tegundir fullgildrar traustþjónustu, samanber 20. mgr. 3. mgr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Að sögn Jaquemin og Gillard felur ákvæði 2. mgr. 4. gr. eIDAS-reglugerðarinnar ekki einungis í sér meginreglu um frjálst flæði traustþjónustunnar sjálfrar, heldur á meginreglan einnig við um „vörurnar“. Í því felst að hugbúnaður og vélbúnaður traustþjónustunnar skal einnig vera í frjálsum flæði á innri markaðinum. Þó ítrekuðu Jaquemin og Gillard réttilega, að

<sup>44</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 16. mgr. 3. gr.

<sup>45</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014: Almenn ákvæði.

<sup>46</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 19. mgr. 3. gr.

traustþjónustan og vörurnar verða að uppfylla kröfur eIDAS-reglugerðarinnar svo að meginreglan eigi við, en telja má þá fullyrðingu vera í fullu samræmi við orðalag 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.<sup>47</sup> Þannig gæti vélbúnaður til dæmis þurft að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til fullgilds undirskriftarbúnaðar, á grundvelli 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, til þess að vera í frjálstu flæði á innri markaðinum.

Í ákvæði 2. mgr. 4. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, um meginregluna um frjálst flæði traustþjónustu á innri markaðnum, kveður að: „Ekki skulu vera neinar takmarkanir á veitingu traustþjónustu á yfirráðasvæði aðildarríkis af hálfu traustþjónustuveitanda með staðfestu í öðru aðildarríki, af ástæðum sem heyra undir þau svið sem þessi reglugerð tekur til.“<sup>48</sup> Því væri til dæmis óheimilt að krefjast þess að veiting fullgildrar traustþjónustu í aðildarríki A af hálfu fullgilds traustþjónustuveitanda, með staðfestu í aðildarríki B, væri háð því skilyrði að aflað væri fyrirframgefnu leyfi í aðildarríki A. Ef aðildarríkjunum væri unnt að koma á slíkum hindrunum, væri tilætlaðri virkni innri markaðarins teft í tvísýnu, svo haft sé eftir Jacquemin og Gillard.<sup>49</sup> Þannig væri í praxis ekki hægt að tryggja frjálst flæði traustþjónustu á innri markaðinum.

Í eIDAS-reglugerðinni gilda mismunandi reglur um bótaábyrgð, eftir því hvort að traustþjónustuveitandi er fullgildur eða ekki. Þá felur eIDAS-reglugerðin í sér frávik frá eldri reglum um bótaábyrgð, samkvæmt tilskipuninni um rafrænar undirskriftir. Í stað þess að vottunaraðili sem gaf út skilríki handa almenningi, sem voru ígildi viðurkenndra skilríkja, gæti borið ábyrgð á tjóni, samkvæmt 1. og 2. mgr. 6. gr. tilskipunar um rafrænar undirskriftir, geta traustþjónustuveitendur nú borið ábyrgð á tjóni, sem rekja má til þess að skuldbindingar samkvæmt eIDAS-reglugerðinni eru ekki uppfylltar, samanber 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar. Hafa ber hugfast, að nýja reglan um bótaábyrgð gildir bæði um fullgilda og ófullgilda traustþjónustuveitendur. Jafnframt felur eIDAS-reglugerðin í sér breytingu á saknæmisskilyrðum bótaábyrgðar. Áðurgreind breyting felst í því að áður gátu vottunaraðilar verið ábyrgir vegna tjóns sem valdið var af vanrækslu en nú geta traustþjónustuveitendur, ófullgildir og fullgildir, verið ábyrgir vegna tjóns sem valdið er af ásetningi eða gáleysi.<sup>50</sup>

Í tilskipun um rafrænar undirskriftir var að finna reglu um öfuga sönnunarbyrði. Í áðurgreindri reglu fólst að vottunaraðila bar að sanna að hann hafði ekki valdið tjóni, samanber 1. og 2. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar. Nú bera fullgildir traustþjónustuveitendur sömu öfugu

<sup>47</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 528.

<sup>48</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 2. mgr. 4. gr.

<sup>49</sup> sama heimild.

<sup>50</sup> Tilskipun um rafrænar undirskriftir (nmgr. 15) 1. og 2. mgr. 6. gr.; eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 1. mgr. 13. gr. Fjallað verður um bótaábyrgð íslenskra traustþjónustuveitanda í 3.2.2 kafla.

sönnunarbyrði vegna meints tjóns, samanber 1. mgr. 13. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Aftur á móti bera ófullgildir traustþjónustuveitendur ekki öfuga sönnunarbyrði, heldur gildir um þá almenna reglan um sönnunarbyrði, samanber áður nefnt ákvæði. Til skýringar er almenna reglan um sönnunarbyrði í skaðabótamálum sú, að sá sem telur sig hafa orðið fyrir tjóni, skal sanna að tjón hafi orðið og hvert tjón hans hafi verið.<sup>51</sup>

eIDAS-reglugerðin leggur þá skyldu á aðildarríkin, að setja viðurlög við brotum á ákvæðum reglugerðarinnar, samanber 16. gr. reglugerðarinnar. Setning slíkra viðurlaga er nauðsynleg, til þess að unnt sé að tryggja, að reglum eIDAS-reglugerðarinnar sé framfylgt í praxis. Aftur sem áður væru sett lög gagnslítill, ef ekki væri fyrir hendi eftirlit sérhæfðra eftirlitsstofnana á yfirráðasvæði aðildarríkja, sem gætu rannsakað hvort að brot hafi verið framið og gert brotlegum aðila að sæta málshöfðun eða annarri refsingu.<sup>52</sup> Í þessu sambandi leika eftirlitsstofnanir aðildarríkja lykilhlutverk, einkum til þess að tryggja ábyrgðarskyldu traustþjónustuveitenda og stuðla að verndun þeirra sem kjósa að nýta sér traustþjónustu á innri markaðnum, samanber 36. tölulið aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar.

Eftirlitsstofnanir aðildarríkja og reglur eIDAS-reglugerðarinnar um eftirlit gegna jafnframt lykilhlutverki í því að auka traust neytenda, lögaðila og opinberra aðila á öryggi rafrænna viðskipta, á innri markaðnum. Það er meðal annars vegna þess að með auknu regluvæddu eftirliti er hægt að byggja upp og tryggja traust bæði á rafrænum viðskiptum og á því að traustþjónustuveitendur, þá sérstaklega þeir sem eru fullgildir, uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar. Því er komið á eftirlitsfyrirkomulagi fyrir alla traustþjónustuveitendur aðildarríkja, með því að aðildarríkjum er gert skylt að tilnefna eftirlitsstofnun, sem skal fara með eftirlit á yfirráðasvæði hvers aðildarríkis, samanber 30. og 36. tölulið aðfararorða og 17. gr. reglugerðarinnar.

Aðildarríki skal tilnefna annað hvort eftirlitsstofnun á yfirráðasvæði sínu eða eftirlitsstofnun sem hefur staðfestu í öðru aðildarríki, með gagnkvæmu samkomulagi við það ríki, samanber 1. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Í þessu sambandi gæti verið tilvalið fyrir smærri ríki að gera gagnkvæmt samkomulag sín á milli, sem fæli í sér að einungis ein eftirlitsstofnun færi með eftirlit á yfirráðasvæðum beggja ríkja.<sup>53</sup>

Aðildarríkjum ber að senda framkvæmdastjórn ESB tilkynningu um nöfn og heimilisföng tilnefndrar eftirlitsstofnunar, samanber 2. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Sú stofnun sem tilnefnd er af hálfu aðildarríkis, sem þá kallast tilkynningarríki, ber ábyrgð á eftirlitsverkefnum

<sup>51</sup> Arnljótur Björnsson, „Sönnun í skaðabótamálum“ (1991) 41 Tímarit lögfræðinga 3, 3.

<sup>52</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 548.

<sup>53</sup> sama heimild, 550.

í viðkomandi ríki, samanber 1. mgr. áðurnefndrar greinar. Framangreind eftirlitslutverk felast meðal annars í því, að hafa eftirlit með fullgildum traustþjónustuveitendum og grípa til nauðsynlegra aðgerða í tengslum við ófullgilda traustþjónustuveitendur, þegar þess er þörf.<sup>54</sup>

Í þeim tilgangi að fá úr því skorið hvort að fullgildur traustþjónustuveitandi og fullgilda traustþjónustan, sem hann veitir, uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar er eftirlitsstofnun heimilt, að gera úttekt á fullgildum traustþjónustuveitendum eða óska eftir því að svokölluð samræmismatsstofa framkvæmi samræmismat á honum, samanber 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Í síðargreindu tilviki skilar samræmismatsstofa samræmismatsskýrslu til hlutaðeigandi eftirlitsstofnunar, að loknu samræmismati, sem stofnunin greinir.<sup>55</sup> Til skýringar er samræmismatsstofa samkvæmt eIDAS-reglugerðinni: „stofa sem er skilgreind í 13. lið 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 765/2008, sem hefur faggildingu í samræmi við þá reglugerð sem hæf til að annast samræmismat á fullgildum traustþjónustuveitanda og fullgildri traustþjónustu sem hann veitir ...“<sup>56</sup>

Eftirlitsstofnun aðildarríkis er skylt að sannprófa hvort að traustþjónustuveitandi og traustþjónustan, sem hann veitir, uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar, þá sér í lagi þær kröfur sem gerðar eru til fullgildra traustþjónustuveitenda og fullgildrar traustþjónustu þeirra, samanber 2. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar. Framangreind sannprófun fer til dæmis fram þegar ófullgildur traustþjónustuveitandi óskar eftir því að hann og traustþjónustan, sem hann veitir, hljóti fullgilda stöðu, samanber 1. og 2. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar. Þetta hlutverk eftirlitsstofnunar er einkum mikilvægt því að komist stofnunin að þeirri niðurstöðu, að traustþjónustuveitandi og traustþjónustan, sem hann veitir, uppfylli allar viðeigandi kröfur, sem gerðar eru til fullgilds traustþjónustuveitanda og fullgildrar traustþjónustu, hlýtur hann og traustþjónusta hans fullgilda stöðu og birtingu á svokölluðum traustlista, samanber 2. mgr. 21. gr. og 1. mgr. 23. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>57</sup> Slíkum traustlistum ber aðildarríkjum að koma á, birta og viðhalda, samanber 1. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar.

Á traustlistum skulu aðildarríkin birta upplýsingar um þá fullgildu traustþjónustuveitendur sem eru á ábyrgð viðkomandi ríkis, ásamt upplýsingum um þá fullgildu traustþjónustu, sem þeir hafa á boðstólum, samanber 1. mgr. 22. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Til þess að undirstrika notagildi traustlista má taka sem dæmi, að aðili A geri samning við aðila B, þvert á landamæri.

---

<sup>54</sup> eIDAS-reglugerðin (nmg. 9) 3. mgr. 17. gr.

<sup>55</sup> sama heimild, 1. og 2. mgr. 20. gr.

<sup>56</sup> sama heimild, 18. mgr. 3. gr.; Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 765/2008 frá 9. júlí 2008 um kröfur varðandi faggildingu og markaðseftirlit í tengslum við markaðssetningu á vörum og um niðurfellingu reglugerðar (EBE) nr. 339/93 [2008] OJ L218/30, 13. tölul. 2. gr.

<sup>57</sup> Traustlistar ESB eru aðgengilegir á eftirfarandi vefslóð: CEF Digital, „Trusted List Browser“ (CEF Digital, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/>> skoðað 5. júní 2020.



A berst rafræn undirskrift frá B, sem ber með sér að hún sé útgefin af traustþjónustuveitanda C sem sé fullgildur traustþjónustuveitandi í aðildarríki D. A er þá kleift, með því að opna vafra svo sem í síma eða tölvu, að kanna traustlista útgefna af ríki D og fullvissa sig um það hvort að C sé í raun fullgildur traustþjónustuveitandi, sem sætir eftirliti eftirlitsstofnunar, í ríki D og sé á ábyrgð þess ríkis.<sup>58</sup> Þá geta þeir fullgildu traustþjónustuveitendur, sem hafa verið birtir á traustlista, jafnframt notað svokallað traustmerki ESB en því er ætlað að gefa til kynna, með einföldum og skýrum hætti, að viðkomandi veiti fullgilda traustþjónustu, samanber 1. mgr. 23. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Því gæti A einnig kannað heimasíðu C og séð hvort að hann noti traustmerki ESB. Ef C notaði traustmerki ESB bæri honum að hafa tengil inn á traustlista, svo að gestir vefseturs hans gætu fullvissað sig um að C væri heimil notkun traustmerkisins.<sup>59</sup> Aftur á móti þykir vert að nefna, að fullgildum traustþjónustuveitendum sem eru birtir á traustlista, er ekki gert skylt að nota traustmerki ESB, heldur er þeim einungis heimilt að nota það, samanber 1. mgr. 23. gr. reglugerðarinnar. Þannig gæti C verið birtur sem fullgildur traustþjónustuveitandi á traustlista í aðildarríki D, án þess að vefsetur hans bæri þess merki með traustmerki ESB. Hvað þetta varðar voru Jacquemin og Gillard þó þess sinnis, að veigamiklar líkur væru á því að fullgildur traustþjónustuveitandi myndi ekki falla frá því að nota traustmerki ESB, eftir að hafa farið í gegnum flókið og kostnaðarsamt ferli við öflun fullgildrar stöðu. Það er meðal annars vegna þess, að traustmerki ESB hefur þann tilgang, að gera fullgildum traustþjónustuveitanda kleift að auðkenna fullgildinga stöðu sína og traustþjónustunnar, sem hann veitir, gagnvart viðskiptavinum sínum og mögulegum viðskiptavinum.<sup>60</sup>

Veiti eftirlitsstofnun traustþjónustuveitanda fullgilda stöðu, samkvæmt 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, er traustþjónustuveitanda þó ekki heimilt að hefja veitingu fullgildrar traustþjónustu fyrr en fullgild staða hans hefur verið færð inn á traustlistana, samanber 3. mgr. 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá er honum jafnframt óheimilt að nota traustmerki ESB fram að birtingunni, samanber 1. mgr. 23. gr. reglugerðarinnar.

Skilyrðið um veitingu fullgildrar stöðu, af til þess bærrí eftirlitsstofnun aðildarríkis, áður en fullgild traustþjónusta er veitt er dæmi um að markaðsaðgangur sé háður fyrirframgefnu leyfi af hálfu aðildarríkis. Áður var, í tilskipuninni um rafrænar undirskriftir, lagt bann við því að aðildarríkin gerðu það að skilyrði að veiting vottunarþjónustu væri háð fyrirframgefnu leyfi, samanber 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Því er með eIDAS-reglugerðinni vikið frá

---

<sup>58</sup> Dumortier (nmgr. 7) 276-277.

<sup>59</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 2. mgr. 23. gr.; European Commission, „EU Trust Mark“ (*European Commission*, 15. júlí 2016) <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-trust-mark>> skoðað 1. mars 2020.

<sup>60</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 560.

framangreindri reglu tilskipunarinnar en þó einungis hvað varðar veitingu fullgildrar traustþjónustu.<sup>61</sup> Aftur sem áður er aðildarríkjunum óheimilt að koma á hindrunum á frjálsu flæði traustþjónustu, líkt og vikið var að fyrr í þessum kafla, samanber 4. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Að lokum þykir vert að nefna, að með eIDAS-reglugerðinni eru kynntar til sögunnar öryggiskröfur, sem eru gerðar bæði til ófullgildra og fullgildra traustþjónustuveitenda, samanber 19. gr. reglugerðarinnar. Í þeim felst meðal annars skylda traustþjónustuveitenda til þess að gera viðeigandi ráðstafanir, tæknilegar og skipulagslegar, til þess að stýra öryggisáhættu traustþjónustunnar sem þeir veita, samanber 1. mgr. áðurnefndrar greinar. Jafnframt felst í öryggiskröfunum skylda traustþjónustuveitenda til þess að tilkynna ákveðnum aðilum, meðal annars eftirlitsstofnun og þeim einstaklingum eða lögaðilum sem hafa hlotið traustþjónustu hjá viðkomandi traustþjónustuveitanda, um öryggisrof eða glötun á heilleika, undir ákveðnum kringumstæðum, samanber 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>62</sup>

#### 1.1.2.2 Rafrænar undirskriftir

Í fjórða þætti eIDAS-reglugerðarinnar er vikið að rafrænum undirskriftum en reglugerðin felur ekki í sér veigamiklar breytingar frá ákvæðum tilskipunarinnar um rafrænar undirskriftir, hvað þær varðar.<sup>63</sup> Hugtakið rafræn undirskrift er skilgreint í eIDAS-reglugerðinni, sem: „gögn á rafrænu formi sem eru tengd við eða rökrænt vensluð við önnur gögn á rafrænu formi og undirritandi notar til að undirrita ...“<sup>64</sup> Svo haft sé eftir doktor Dumortier, er með framangreindri skilgreiningu átt við allar aðferðir, þar sem notuð eru rafræn gögn, til þess að gera einstaklingi kleift að undirrita.<sup>65</sup> Af framangreindu leiðir, að einungis einstaklingar geta notað rafræna undirskrift en ekki lögaðilar.

Rafræn undirskrift er mynduð með svokölluðum rafrænum undirskriftarbúnaði, sem er samskipaður hugbúnaður eða vélbúnaður.<sup>66</sup> Þá getur rafræn undirskrift verið með þrennum hætti, en stigsmunur er þar á milli. Einföld rafræn undirskrift, samkvæmt skilgreiningu 10. mgr. 3. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, getur orðið að útfærðri rafrænni undirskrift, samanber skilgreiningu 11. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar, ef hún uppfyllir kröfur 26. gr. reglugerðarinnar. Þá getur útfærð rafræn undirskrift jafnframt orðið fullgild rafræn undirskrift, samanber

---

<sup>61</sup> sama heimild, 558.

<sup>62</sup> Fjallað verður um öryggiskröfur sem gilda um traustþjónustuveitendur í kafla 3.2.1.

<sup>63</sup> Dumortier (nmgr. 7) 279; Jos Dumortier og Niels Vandezande, „Legal Evidence in Digital Context: Will Signatures Disappear?“ í Andrej Savin og Jan Trzaskowski (ritstj.), *Research Handbook on EU Internet Law* (Edgar Elgar Publishing Limited 2014) 440.

<sup>64</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 10. mgr. 3. gr.

<sup>65</sup> Dumortier (nmgr. 7) 279.

<sup>66</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 22. mgr. 3. gr.

skilgreiningu 12. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar, ef hún er mynduð með fullgildum rafrænum undirskriftarbúnaði og studd fullgildu vottorði fyrir rafrænar undirskriftir, samanber áður nefnt ákvæði og 11. mgr. sömu greinar.<sup>67</sup>

Með tilskipuninni um rafrænar undirskriftir var komið á frjálsum flæði vottunarþjónustu fyrir rafrænar undirskriftir og vörur fyrir rafrænar undirskriftir, sem voru í samræmi við tilskipunina, samanber 4. gr. tilskipunarinnar. Þar að auki kvað tilskipunin á um að fullgild rafræn undirskrift skyldi hafa sömu réttaráhrif og undirskrift með eigin hendi, auk þess sem að viðurkenna skyldi rafrænar undirskriftir sem sönnunargögn í málarekstri, samanber 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Sambærilegt ákvæði er nú að finna í 1. og 2. mgr. 25. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, auk þess sem að kynnt er til sögunnar reglan um gagnkvæma viðurkenningu rafrænna undirskrifa á milli aðildarríkja. Í áðurgreindri reglu felst, að aðildarríki skulu viðurkenna fullgilda rafræna undirskrift, sem er studd fullgildu vottorði, sem er gefið út í öðru aðildarríki, samanber 3. mgr. 25. gr. reglugerðarinnar. Þá skulu fullgild vottorð fyrir rafrænar undirskriftir, uppfylla þær kröfur, sem mælt er fyrir um í I. viðauka við eIDAS-reglugerðina, samanber 1. mgr. 28. gr. reglugerðarinnar. Þar að auki geymir reglugerðin ákvæði um kröfur til fullgilds rafræns undirskriftarbúnaðar og kröfur til staðfestingar á gildi fullgildra rafrænna undirskrifa, samanber 29. og 32. gr. reglugerðarinnar.

Í ákvæði 30. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er fjallað um vottun fullgilds rafræns undirskriftarbúnaðar. Fullgildur rafrænn undirskriftarbúnaður er rafrænn undirskriftabúnaður, sem uppfyllir þær kröfur sem er mælt fyrir um í II. viðauka við eIDAS-reglugerðina.<sup>68</sup> Aðildarríkjum er skylt að senda framkvæmdastjórn ESB upplýsingar um fullgildan rafrænan undirskriftarbúnað, sem hefur vottaður af þeim aðilum sem nefndir eru í 1. mgr. 30. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, samanber 1. mgr. 31. gr. reglugerðarinnar. Á grundvelli þeirra upplýsinga sem framkvæmdastjórn ESB berst í samræmi við framangreint ákvæði, ber henni að taka saman, birta og viðhalda skrá yfir vottaðan, fullgildan rafrænan undirskriftarbúnað.<sup>69</sup> Ákvæði um slíka skrá var ekki til að dreifa í tilskipuninni um rafrænar undirskriftir og er því um að ræða nýjung með eIDAS-reglugerðinni.<sup>70</sup>

Í ákvæði 27. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er vikið að rafrænum undirskriftum í opinberri þjónustu. Þar er aðildarríkjum gert skylt, með 1. mgr. áður nefndrar greinar, að viðurkenna annars vegar útfærðar rafrænar undirskriftir, studdar fullgildu vottorði fyrir rafrænar

---

<sup>67</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 526.

<sup>68</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 23. mgr. 3. gr.

<sup>69</sup> sama heimild, 2. mgr. 31. gr.

<sup>70</sup> Dumortier (nmgr. 7) 280.

undirskriftir og hins vegar fullgildar rafrænar undirskriftir, með að minnsta kosti þeim sniðum sem útlistuð eru í þeim framkvæmdagregnum sem nefndar eru í 5. mgr. sömu greinar, þegar krafist er útfærðrar rafrænar undirskriftar vegna notkunar á nettengdri þjónustu sem opinber aðili veitir eða veitt fyrir hans hönd. Framangreint á einnig við þegar þegar krafist er útfærðrar rafrænnar undirskriftar í sama tilgangi, samanber 2. mgr. 27. gr. reglugerðarinnar. Þar að auki er aðildarríkjum óheimilt, vegna notkunar á nettengdri þjónustu opinbers aðila þvert á landamæri, að krefjast rafrænnar undirskriftar með hærra öryggisstig en fullgild rafræn undirskrift, samanber 3. mgr. 27. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Sambærileg ákvæði er einnig að finna í 37. gr. reglugerðarinnar um rafræn innsigli.

### 1.1.2.3 Rafræn innsigli

eIDAS-reglugerðin kynnir rafræn innsigli til sögunnar og er sérstaklega um þau fjallað í fimmta þætti reglugerðarinnar.<sup>71</sup> Með rafrænum innsiglium er í reglugerðinni átt við: „gögn á rafrænu formi sem eru tengd við eða rökrænt vensluð við önnur gögn á rafrænu formi til að tryggja uppruna og heilleika hinna síðarnefndu ...“<sup>72</sup> Doktor Dumortier taldi að áðurgreind skilgreining væri heldur víð. Það væri vegna þess að skilgreiningin næði yfir næstum allar tegundir forrita, sem byggja á svokölluðu dreifilyklaskipulagi (e. *public key infrastructure technology*). Þrátt fyrir framangreint, benti doktor Dumortier réttilega á, að ætlun löggjafans hafi verið að einskorðast við rafræn innsigli, sem eru útgefin af lögaðila.<sup>73</sup> Þannig er sá aðili sem innsiglar, skilgreindur sem lögaðili í 24. mgr. 3. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þó skal, í þeim tilvikum þar sem krafist er fullgilds rafræns innsiglis lögaðila, fullgild rafræn undirskrift frá viðurkenndum fulltrúa lögaðilans vera jafngild.<sup>74</sup>

Sá munur er á rafrænum undirskriftum og rafrænum innsiglium, að rafræn undirskrift getur verið notuð til þess að skuldbinda einstakling, til dæmis með rafrænni undirritun á samning, en rafræn innsigli geta einungis verið notuð til þess að tryggja uppruna og heilleika þeirra gagna sem innsigluð eru.<sup>75</sup> Í þessu sambandi má nefna, að rafræn innsigli geta verið notuð til þess að sannvotta skjal, útgefið af þeim lögaðila sem innsiglar. Að auki má nota rafræn innsigli til þess að sannvotta hvers konar stafræna eign viðkomandi lögaðila, eins og til dæmis hugbúnaðarkóða

---

<sup>71</sup> Dumortier (nmgr. 7) 284.

<sup>72</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 2. mgr. 3. gr. Sjá einnig 59. tölul. aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar.

<sup>73</sup> Dumortier (nmgr. 7) 283.

<sup>74</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 58. tölul. aðfararorða og 24. mgr. 3. gr.

<sup>75</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 576-577.

eða netþjóna.<sup>76</sup> Þannig er rafrænu innsigli í reynd, ætlað að tryggja tenginguna á milli lögaðilans sem innsiglar og þess sem innsiglað er.<sup>77</sup>

eIDAS-reglugerðin kemur á gagnkvæmri viðurkenningu fullgildra rafrænna innsigla á milli aðildarríkja með 3. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar. Þar að auki skal sérstaklega gengið út frá því að uppruni þeirra gagna, sem tengjast fullgildu rafrænu innsigli, sé réttur og að gögnin séu gædd heilleika, samanber 2. mgr. áðurnefndrar greinar. Að lokum skal rafrænu innsigli ekki neitað um réttaráhrif og viðurkenningu sem sönnunargagn í málarekstri, líkt og rafrænum undirskriftum, einungis á þeim grundvelli að ekki sé um að ræða fullgilt rafrænt innsigli eða að rafræna innsiglið sé á rafrænu formi, samanber 1. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar.

#### 1.1.2.4 Rafrænir tímastimplar

Fjallað er um svokallaða rafræna tímastimpla í sjötta þætti eIDAS-reglugerðarinnar. Með rafrænum tímastimpli er í reglugerðinni átt við: „gögn á rafrænu formi sem binda önnur gögn á rafrænu formi við tiltekinn tíma til að sanna að síðarnefndu gögnin voru til á þeim tíma ...“<sup>78</sup> Þá getur rafrænn tímastimpill talist fullgildur, ef hann uppfyllir þær kröfur sem eru tilgreindar í 42. gr. reglugerðarinnar.<sup>79</sup>

Um fullgilda tímastimpla gildir reglan um gagnkvæma viðurkenningu milli aðildarríkja, samanber 3. mgr. 41. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá gildir einnig sú regla, að gengið skal út frá því að sú dagsetning og tímasetning, sem fullgildur rafrænn tímastimpill gefur upp, sé nákvæm auk þess sem að gögnin sem dagsetningin og tímasetningin tengjast, séu gædd heilleika, samanber 2. mgr. 41. gr. reglugerðarinnar. Ennfremur skal ekki hafna því að rafrænn tímastimpill fái réttaráhrif eða sé viðurkenndur sem sönnunargagn, einungis fyrir þær sakir að hann sé á rafrænu formi eða að hann sé ekki fullgildur, samanber 1. mgr. áðurnefndrar greinar.

Í reynd eru rafrænir tímastimplar lítið notaðir, að sögn doktors Dumortier en það er einkum vegna þess, að sjaldan er þörf á því að sanna tímasetningu viðskipta.<sup>80</sup> Þó þykir vert að nefna, að rafrænir tímastimplar geta haft sönnunargildi einkum að því leyti að með þeim er hægt að sýna fram á, að ákveðin gögn hafi verið til staðar á ákveðnum tíma.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 65. tölul. aðfararorða.

<sup>77</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 576.

<sup>78</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 33. mgr. 3. gr.

<sup>79</sup> sama heimild, 34. mgr. 3. gr.

<sup>80</sup> Dumortier (nmgr. 7) 285.

<sup>81</sup> European Union Agency for Network and Information Security, *Security Guidelines on the Appropriate Use of Qualified Electronic Time Stamps: Guidance for Users* (2.0 útg., European Union Agency for Network and Information Security 2016) 10.

#### 1.1.2.5 *Rekjanleg rafræn afhendingarþjónusta*

Sjöundi þáttur eIDAS-reglugerðarinnar fjallar um svokallaða rekjanlega rafræna afhendingarþjónustu en hugtakið er skilgreint með eftirfarandi hætti í reglugerðinni:

þjónusta sem gerir mögulegt að flytja gögn á milli þriðju aðila með rafrænum hætti og færir sönnur á meðhöndlun gagnanna sem eru flutt, þ.m.t. sönnun fyrir sendingu og móttöku gagnanna, og verndar gögn í flutningi gegn hættu á tapi, þjófnaði, skemmdum eða hvers konar óheimilum breytingum ...<sup>82</sup>

Rekjanleg rafræn afhendingarþjónusta hefur almenna pósthjónustu að fyrirmynd, sem bíður upp á póstsendingu rekjanlegra bréfa á pappírformi.<sup>83</sup>

Líkt og gildir um áðurraktar tegundir traustþjónustu, skal ekki hafna því að rekjanleg rafræn afhendingarþjónusta fái réttaráhrif og sé viðurkennd sem sönnunargagn í málarekstri, af þeim sökum einum, að hún sé á rafrænu formi eða ekki fullgild.<sup>84</sup>

Rekjanleg rafræn afhendingarþjónusta getur verið fullgild ef hún uppfyllir þær kröfur sem eru raktar í 44. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>85</sup> Ennfremur gildir eftirfarandi regla um fullgilda rekjanlega rafræna afhendingarþjónustu:

Gengið skal út frá heilleika gagna sem eru send og móttekin með fullgildri rekjanlegri rafrænni afhendingarþjónustu, að gögnin séu send af auðkenndum sendanda, þau séu móttekin af auðkenndum viðtakanda og nákvæmni dagsetningar og tímasetningar sendingar og móttöku, sem fullgilda rekjanlega rafræna afhendingarþjónustan gefur upp.<sup>86</sup>

#### 1.1.2.6 *Sannvottun vefsetra*

Svokölluð sannvottun vefsetra gegnir því hlutverki, að fullvissa gesti vefseturs um það að baki því búi raunverulegur og lögmætur aðili. Það er vegna þess að sannvottun felur í sér rafrænt ferli sem gerir mögulegt að staðfesta að um sé að ræða tiltekinn aðila eða uppruna og heilleika gagna á rafrænu formi, samanber 5. mgr. 3. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Jafnframt hefur sannvottun vefsetra það að markmiði, að koma eftir fremsta megni í veg fyrir vefveiðar og önnur tölvubrot.<sup>87</sup>

Til skýringar birtist merki um sannvottun vefseturs almennt með þeim hætti, að lokaður lás birtist við vinstri hlið slóðarstíku, þar sem vefslóð vefseturs er rituð. Með þeim hætti geta gestir

---

<sup>82</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 36. mgr. 3. gr.

<sup>83</sup> Dumortier (nmgr. 7) 286.

<sup>84</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 1. mgr. 42. gr.

<sup>85</sup> sama heimild, 37. mgr. 3. gr.

<sup>86</sup> sama heimild, 2. mgr. 43. gr.

<sup>87</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 586.

vefseturs verið vissir um að tengingin sé örugg (e. *secured*).<sup>88</sup> Sannvottun vefsetra er þannig til þess fallin að byggja upp traust og tiltrú neytenda, lögaðila og opinberra aðila á nettengdum viðskiptum, þar sem neytendur eru líklegri til þess að treysta vefsetri sem ber merki sannvottunar, samanber 67. tölulið aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar.

Vikið er að sannvottun vefsetra í áttunda þætti eIDAS-reglugerðarinnar og þeim kröfum sem gerðar skulu til fullgildra vottorða, fyrir sannvottun vefseturs. Þá verður fullgilt vottorð fyrir sannvottun vefseturs að uppfylla skilyrði IV. viðauka við eIDAS-reglugerðina, samanber 1. mgr. 45. gr. reglugerðarinnar.

#### 1.1.2.7 Rafræn skjöl

Vert þykir að eyða örfáum orðum í rafræn skjöl, sem eru sérstakt umfjöllunarefni IV. kafla eIDAS-reglugerðarinnar. Ástæðan fyrir því að rafrænum skjölum er skipaður eigin kafli í reglugerðinni, sem telur þó einungis eitt ákvæði, er sú að rafræn skjöl eru ekki traustþjónusta.<sup>89</sup> Því heyra rafræn skjöl ekki undir umfjöllunarefni III. kafla eIDAS-reglugerðarinnar um traustþjónustu og má jafnvel deila um hvort að rafræn skjöl eigi réttilega heima í undirkafla kafla 1.1.2 þessarar ritgerðar sem varðar traustþjónustu.

Í eina ákvæði IV. kafla eIDAS-reglugerðarinnar, það er að segja ákvæði 46. gr., segir að ekki skuli hafna því að rafrænt skjal fái réttaráhrif og sé viðurkennt sem sönnunargagn í málarekstri, einungis af þeirri ástæðu að það er á rafrænu formi. Þrátt fyrir framangreinda reglu, njóta rafræn skjöl ekki sjálfkrafa réttaráhrifa, ef haft er eftir Jacquemin og Gillard. Það er þá vegna þess, að þeim aðila sem styðst við rafrænt skjal, ber fyrst að sýna fram á að hið rafræna ferli, sem rafrænt skjal verður til við, feli í sér samsvarandi aðgerðir í formsatriðum og þeirra sem vænta má, þegar sambærilegt skjal er búið til á pappírformi, í samræmi við gildandi lagaramma hverju sinni.<sup>90</sup>

## 1.2 Almenn um innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt

Ísland hefur verið aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu eða EFTA (e. *European Free Trade Association*) í hálföld.<sup>91</sup> Ennfremur hefur Ísland, allt frá árinu 1994, verið aðili að Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) og var meginmáli hans veitt lagagildi á Íslandi, með 2. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

<sup>88</sup> Dumortier (nmgr. 7) 287.

<sup>89</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 16. mgr. 3. gr.; Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 586.

<sup>90</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 586.

<sup>91</sup> EFTA, „EFTA Through the Years“ (*EFTA*) <<https://www.efta.int/About-EFTA/EFTA-through-years-747>> skoðað 19. apríl 2020.

Með þó nokkurri einföldun má segja, að EES-samningurinn sé sjálfstæður þjóðaréttarsamningur, þar sem reglur ESB um fjórfrelsið, samkeppni, ríkisaðstoð og hugverkaréttindi eru látin ná til svokallaðra EFTA-ríkja. Jafnframt felur samningurinn í sér að EFTA-ríkin öðluðust aðild að innri markaði ESB og til varð EES.<sup>92</sup>

Aðild að EFTA eiga fjögur ríki, það er að segja Ísland, Noregur, Liechtenstein og Sviss. Sviss hafnaði þó aðild að EES-samningnum með þjóðaratkvæðagreiðslu þann 6. desember 1992 og verður því í þessari ritgerð hugtakið „EFTA-ríkin“ einungis notað um þau ríki sem eiga aðild að bæði EFTA og EES-samningnum.<sup>93</sup>

Á Íslandi ríkir tvíeðli lands- og þjóðaréttar (e. *dualism*) en með því er átt við, að ríki grundvalli stjórnskipan sína á því viðhorfi til stöðu lands- og þjóðaréttar að um sé að ræða tvö aðskilin réttarkerfi, sem rekist á. Þá er meginreglan sú, að lögfesta verður reglur þjóðaréttar, til þess að þær öðlist gildi að landsrétti.<sup>94</sup>

EFTA-ríkin eru öll hlynnt tvíeðli lands- og þjóðaréttar, með þeim afleiðingum, að ekki er til að dreifa beinum réttaráhrifum í EES-rétti, líkt og í ESB-rétti.<sup>95</sup> Því sætir ekki furðu, að eIDAS-reglugerðin öðlaðist ekki sjálfkrafa lagagildi á Íslandi. Þó þykir vert að hafa hugfast, að þrátt fyrir skort á beinum réttaráhrifum í EES-rétti, gerir aðild Íslands að EES-samningnum íslenska ríkinu skylt að innleiða afleidda löggjöf ESB, það er að segja svokallaðar ESB-gerðir, sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn, að undangenginni ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar þess efnis, samanber 7. gr. samningsins.<sup>96</sup>

Forveri eIDAS-reglugerðarinnar, það er að segja tilskipunin um rafrænar undirskriftir, var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 66/2000 frá 2. ágúst 2000.<sup>97</sup> Ári síðar, þann 16. maí 2001, var tilskipunin innleidd í íslenskan rétt með lögum um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001. Jafnframt var á grundvelli laganna síðar sett reglugerð um rafrænar undirskriftir nr. 780/2011.<sup>98</sup>

Tilskipunin um rafrænar undirskriftir var niðurfelld með tilkomu eIDAS-reglugerðarinnar, líkt og vikið var að í kafla 1.1. Við svo búið var eIDAS-reglugerðin tekin upp í EES-

<sup>92</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur* (Bókaútgáfan Codex 2006) 31; Sigurður Líndal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins: megindrættir* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011) 133.

<sup>93</sup> Sigurður Líndal og Skúli Magnússon (nmgr. 92) 117.

<sup>94</sup> sama heimild, 67; Páll Sigurðsson (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (3. útg., Bókaútgáfan CODEX og Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 444.

<sup>95</sup> Sigurður Líndal og Skúli Magnússon (nmgr. 92) 178.

<sup>96</sup> Margrét Einaradóttir, „Upptaka afleiddrar löggjafar í EES-samninginn: Hvað er unnt að gera betur?“ (2016) 66 Tímarit lögfræðinga 3, 34.

<sup>97</sup> Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 66/2000 frá 2. ágúst 2000 um breytingu á XI. viðauka (Fjarskiptaþjónusta) við EES-samninginn. 44/2000 EES-viðbætur við Stjóð ESB 2.

<sup>98</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, 2.1. Almennt, mgr. 1.



samninginn, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018 frá 9. febrúar 2018 og þeim aðlögunum, sem af ákvörðuninni leiðir.<sup>99</sup> Síðar öðlaðist eIDAS-reglugerðin lagagildi á Íslandi þann 1. janúar 2020, með lögum um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019. Ennfremur felldu nýju lög in gildi lög um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001, en reglugerðin um rafrænar undirskriftir nr. 780/2011 hélt þó gildi sínu til 28. janúar 2020, þegar reglugerð um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 100/2020 var sett á grundvelli 8. gr. laga nr. 55/2019, samanber 7. gr. reglugerðar nr. 100/2020.

Þrátt fyrir að lög um rafrænar undirskriftir væru felld niður, líkt og áður greinir, var með 10. gr. laga nr. 55/2019 sett bráðabirgðaákvæði sem kveður á um að vottunaraðili, sem gefur út fullgild vottorð samkvæmt niðurfelldum lögum um rafrænar undirskriftir, hafi frest til 1. september 2020 til þess að leggja fram samræmismatskýrslu hjá Neytendastofu en skal fram að þeim tíma teljast fullgildur traustþjónustuveitandi, samkvæmt nýju lögunum.

Tiltekið var í greinargerð, sem fylgdi með lögum nr. 55/2019, að reglugerðir sem slíkar bæri að taka upp í landsrétt samningsaðila EES-samningsins, í samræmi við a. staflíð 7. gr. samningsins. Sökum þessa og að eIDAS-reglugerðin veitti lítið svigrúm við innleiðingu, var reglugerðin innleidd á Íslandi með svokallaðri tilvísunaraðferð.<sup>100</sup> Tilvísunaraðferðin er ein tveggja aðferða, sem tíðkast við innleiðingu ESB-gerða í íslenskan rétt en hin aðferðin kallast umritunaraðferðin.<sup>101</sup> Tilvísunaraðferðin felur í sér, að ESB-gerð er veitt lagagildi með því að nýju íslensku lög in vísa til texta gerðarinnar í EES-viðbæti Stjórnartíðinda ESB, með þeim aðlögunum, sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.<sup>102</sup> Með þessum hætti var eIDAS-reglugerðinni veitt lagagildi, með ákvæði 2. gr. laga nr. 55/2019.

Telja má val íslenska löggjafans á innleiðingaraðferð vera í samræmi við áður rakin markmið framkvæmdastjórnar ESB, um að koma með tafarlausa lausn á viðvarandi vandamálum, auk þess sem að aðferðin er til þess fallin, að tryggja að sömu reglur gildi í aðildarríkjunum. Framangreint má einkum rökstyðja á grundvelli þess, að með tilvísunaraðferðinni skilar orðalag ESB-gerðarinnar sér nákvæmlega inn í íslenskan rétt, þar sem gerðin hefur ekki verið umrituð.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018 frá 9. febrúar 2018 um breytingu á XI. viðauka við EES-samninginn (Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið). 98/2019 EES-viðbætur við Stjútíð ESB 41.

<sup>100</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 2.2. Mat á leið til innleiðingar.

<sup>101</sup> Forsætisráðuneytið, „Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins“ (*Forsætisráðuneytið*, desember 2015) <<https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla-styrihops-um-framkvaemd-EES.pdf>> skoðað 5. júní 2020, 12.

<sup>102</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 2.2. Mat á leið til innleiðingar; Sigurður Línal og Skúli Magnússon (nmgr. 92) 171.

<sup>103</sup> Forsætisráðuneytið (nmgr. 101) 12.

eIDAS-reglugerðin gerir ráð fyrir því að aðildarríki tilnefni eftirlitsstofnun, sem skal annast eftirlit á yfirráðasvæði þess ríkis, samkvæmt eIDAS-reglugerðinni, líkt og áður kom fram. Framangreint hlutverk á íslensku yfirráðasvæði var falið Neytendastofu. Stofnuninni var jafnframt falið eftirlit, undir yfirstjórn ráðherra, samkvæmt lögum nr. 55/2019 og reglum, settum samkvæmt þeim, samanber 1. mgr. 4. gr. laganna.

Neytendastofu var upphaflega komið á fót þann 1. júlí 2005, með lögum um Neytendastofu nr. 62/2005. Í 1. gr. laganna kemur fram að stofnunin sé ríkisstofnun, sem heyrir undir ráðherra og ber að starfa að stjórnásluverkefnum á sviði neytendamála, vöruöryggismála, opinberrar markaðsgæslu og mælifræði.<sup>104</sup>

Ástæðan fyrir tilnefningu Neytendastofu, sem eftirlitsstofnun á íslensku yfirráðasvæði, var í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 55/2019 sögð vera sú reynsla og þekking sem nú þegar væri til staðar hjá Neytendastofu, vegna eftirlitshlutverks stofnunarinnar á þessu sviði, samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir.<sup>105</sup> Fyrir innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt, hafði Neytendastofa eftirlit með starfsemi vottunaraðila, sem gáfu út fullgild vottorð, undir yfirstjórn ráðherra, til samræmis við 3. mgr. 3. gr. tilskipunar um rafrænar undirskriftir, samanber 2. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 18. gr. laga um rafrænar undirskriftir og 24. gr. reglugerðar nr. 780/2011. Á þeim tíma var fyrirtækið Auðkenni eini vottunaraðilinn sem gaf út fullgild vottorð og sætti eftirliti hjá Neytendastofu, samkvæmt framangreindu. Auðkenni er nú eini fullgildi traustþjónustuveitandinn sem hefur staðfestu á íslensku yfirráðasvæði og er birtur á íslenskum traustlista. Því ber Auðkenni enn að sæta eftirliti Neytendastofu, á grundvelli eIDAS-reglugerðarinnar og lögum eða reglum, settum henni til viðbótar.<sup>106</sup>

Vikið er að verkefnum eftirlitsstofnana aðildarríkjanna með almennum hætti í eIDAS-reglugerðinni. Ólíkt forvera sínum geymir eIDAS-reglugerðin umfangsmeiri ákvæði um eftirlit auk nýmæla þess efnis, að eftirlitsstofnun skuli hljóta nauðsynlegar valdheimildir og fullnægjandi bolmagn, til þess að inna af hendi þau verkefni, sem henni ber að fara með samkvæmt 17. gr. reglugerðarinnar.<sup>107</sup> Framangreind nýmæli þóttu nauðsynleg vegna þess, að hafi eftirlitsstofnanir ekki nægilegar valdheimildir og fullnægjandi bolmagn, er þeim ekki unnt að veita traustþjónustuveitendum viðunandi aðhald, með eftirliti og nauðsynlegum aðgerðum.

---

<sup>104</sup> Neytendastofa, „Um Neytendastofu“ (*Neytendastofa*) <<https://www.neytendastofa.is/um-okkur/um-neytendastofu/>> sótt 9. mars 2020.

<sup>105</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.2. Viðbótarákvæði vegna innleiðingar: Eftirlit og viðurlög.

<sup>106</sup> CEF Digital, „Trusted List Iceland“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/IS>> sótt 24. mars 2020; Neytendastofa, „Fullgildir traustþjónustuveitendur“ (*Neytendastofa*) <<https://www.neytendastofa.is/neytendur/rafrænar-undirskriftir/rafrænar-undirskriftir/>> skoðað 6. júní 2020.

<sup>107</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 2.1. Almenn; Cuijpers og Schroers (nmgr. 36) 9.

Þannig myndi markmiðinum um aukið traust á öryggi rafrænna viðskipta, verða fyrir bí.<sup>108</sup> Af þeim sökum er að finna íslensk ákvæði, til viðbótar við ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar í lögum nr. 55/2019 og reglugerð nr. 100/2020, er varða valdheimildir Neytendastofu og verkefni hennar sem eftirlitsstofnun á íslensku yfirráðasvæði, samanber einkum 4.-6. gr. laganna.<sup>109</sup>

### 1.3 Rannsóknarspurning og aðferðafræði

Við ritun inngangs þessarar ritgerðar vaknaði hjá höfundi sú spurning hvaða áhrif innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar hefur á Neytendastofu og íslenska traustþjónustuveitendur. Með það fyrir augum að svara framangreindri rannsóknarspurningu hyggst höfundur styðjast við hina lagalegu aðferð (e. *doctrinal method*), sem er sú aðferðafræði sem beita skal til þess að komast að lagalegri niðurstöðu. Til frekari skýringar, var hin lagalega aðferð skilgreind í bókinni *Lögfræðiorðabók: með skýringum*, sem ritstýrt var af Páli Sigurðssyni, sem sú aðferð þar sem lagðar eru til grundvallar almennt viðurkenndar réttarheimildir og þær túlkaðar í samræmi við almennt viðurkenndar aðferðir.<sup>110</sup> Þannig má telja, með þó nokkurri einföldun, að hin lagalega aðferð feli í sér að rannsakað er hráefni réttarins, það er að segja réttarheimildirnar.<sup>111</sup>

Hugtakið réttarheimild skilgreindi Sigurður Líndal, í bók sinni *Um lög og lögfræði: grundvöllur laga – réttarheimildir*, með eftirfarandi hætti: „Réttarheimildir eru þau viðmið – gögn, sú háttsemi, þær hugmyndir og hvaðeina annað – sem almennt er viðurkennt að nota skuli eða nota meggi til rökstuðnings þegar réttarreglu er slegið fastri eða hún mótuð almennt eða í ákveðnu tilfelli.“<sup>112</sup> Því hefur höfundur, við beitingu hinnar lagalegu aðferðar, kannað sett lög, dómaframkvæmd og aðrar réttarheimildir auk þess sem hann hefur rannsakað viðeigandi fræðiskrif en enn sem komið er, hefur lítið verið skrifað um eIDAS-reglugerðina, bæði hérlandis og í Evrópu. Þar að auki hefur enginn dómur fallið er varðar ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar, hvorki fyrir EFTA-dómstólnum né Evrópudómstólnum.<sup>113</sup> Þá rannsakaði höfundur sérstaklega lög nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, auk greinargerðar sem fylgdi með frumvarpi til laganna, með hliðsjón af markmiðum og sjónarmiðum ESB, er búa að baki eIDAS-reglugerðinni. Einnig kannaði höfundur umsagnir

<sup>108</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 550-551.

<sup>109</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 4. gr., mgr. 3.

<sup>110</sup> Páll Sigurðsson (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (3. útg., Bókaútgáfan CODEX og Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 236.

<sup>111</sup> Skúli Magnússon, *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar: fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimispeki* (Háskólaútgáfan 2003) 14.

<sup>112</sup> Sigurður Líndal, *Um lög og lögfræði: grundvöllur laga – réttarheimildir* (Hið íslenska bókmenntafélag 2010) 75-76.

<sup>113</sup> Mál C-309/19 P *Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos g. European Commission* [2019] OJ 263/28. Vert þykir að nefna að með framangreindri áfrýjun vegna máls T-709/18, sem bíður úrlausnar Evrópudómstólsins, er meðal annars byggt á ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar hvað varðar réttaráhrif fullgildra rafrænna undirskrifa. Við það kemur reglugerðin til sögu hjá Evrópudómstólnum í fyrsta skipti.

íslenskra aðila við frumvarpið og þær aðfinnslur, sem við það voru gerðar. Að auki rannsakaði höfundur viðurlagaákvæði laga, sem sett voru til viðbótar við eIDAS-reglugerðina í tilteknum Norðurlöndum, það er að segja í Danmörku, Svíþjóð og Noregi.

Auk hinnar lagalegu aðferðar hyggst höfundur styðjast við eigindlega rannsóknaraðferð (e. *qualitative research method*) en í henni felst að: „áhersla er lögð á að einstaklinginn sé virkur túlkandi veruleikans.“<sup>114</sup> Þá er upplifun einstaklingsins rannsökuð með tólum gagnasöfnunar, til dæmis með viðtölum, ljósmyndum og myndböndum.<sup>115</sup> Í þessari ritgerð þykir vert að styðjast við eigindlega rannsóknaraðferð, sökum þess að aðeins er hægt að skoða áhrif stefnubreytinga með ítarlegum eigindlegum rannsóknaraðferðum, ef vitnað er í grein Lisu Webley, prófessors við lagadeild háskólans í Westminster, sem ber heitið *Qualitative Approaches for Empirical Legal Research*.<sup>116</sup> Því leitaði höfundur til sérfræðinga Neytendastofu og Auðkennis til þess að annars vegar varpa ljósi á framkvæmd eftirlits Neytendastofu og starfsemi stofnunarinnar, fyrir og eftir tilkomu eIDAS-reglugerðarinnar og hins vegar varpa ljósi á þær auknu kröfur sem eru gerðar til fullgildra traustþjónustuveitenda með eIDAS-reglugerðinni frá sjónarhorni Auðkennis og reynslu fyrirtækisins. Þá var framkvæmdin sú, að höfundur undirbjó sitthvorn spurningalista fyrir Neytendastofu og Auðkenni. Þeim spurningunum var svarað af hálfu hlutaðeigandi aðila annars vegar í tölvupóstssamskiptum höfundar við Tryggva Axelsson, forstjóra Neytendastofu og hins vegar í fjarviðtali höfundar við Harald A. Bjarnason, framkvæmdastjóra Auðkennis.

#### 1.4 Efnisskipan

Efnisskipan þessarar ritgerðar er með þeim hætti, að í fyrsta hluta hennar hyggst höfundur kanna, hver áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar eru á Neytendastofu. Það þykir vert að rannsaka sökum þess að við innleiðinguna hlýtur Neytendastofa hlutverk eftirlitsstofnunar, en því hlutverki fylgja ítarlegri lagaákvæði en þau sem vörðuðu fyrra eftirlitshlutverk stofnunarinnar á grundvelli tilskipunar um rafrænar undirskriftir og laga um rafrænar undirskriftir. Jafnframt fylgja nýja eftirlitshlutverkinu breytingar á verkefnum stofnunarinnar og valdheimildum hennar, svo nokkuð sé nefnt. Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á Neytendastofu birtast einkum í breytingum á hlutverki stofnunarinnar, breyttum valdheimildum sem stofnuninni er falið til þess að geta sinnt eftirlitshlutverki sínu og breytingum á kostnaði

---

<sup>114</sup> Jón Gunnar Bernbug, „Hvernig útskýrir maður aðferðafræði félagsvísinda?“ (*Vísindavefurinn*, 21. nóvember 2005) <<https://www.visindavefur.is/svar.php?id=5420>> skoðað 3. júní 2020.

<sup>115</sup> Monique Hennink, Inge Hutter og Ajay Bailey, *Qualitative Research Methods* (1. útg., SAGE 2011) 8-9.

<sup>116</sup> Lisa Webley, „Qualitative Approaches for Empirical Legal Research“ í Peter Cane og Herbert M. Kritzer (ritstj.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford University Press 2010) 948.

stofnunarinnar. Því verða rannsókuð, í fyrsta hluta ritgerðar þessarar, þau verkefni og þær valdheimildir, sem Neytendastofu eru faldar í fyrsta lagi með eIDAS-reglugerðinni, í öðru lagi með ákvæðum laga nr. 55/2019 og í þriðja lagi með ákvæðum reglugerðar nr. 100/2020. Einnig hyggst höfundur rekja áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á kostnað Neytendastofu og að lokum mun höfundur draga saman helstu niðurstöður fyrsta hluta ritgerðarinnar, í sérstökum undirkafla. Vert þykir að taka fram að ýmis ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar og laga nr. 55/2019 tengjast innbyrðis. Af því leiðir að þar á milli verður ekki gerð ströng kaflaskipting í fyrsta hluta ritgerðarinnar. Ennfremur vefjast jafnóðum inn í umfjöllun höfundar, um áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á Neytendastofu, tölvupóstsamskipti hans við forstjóra Neytendastofu.

Í öðrum hluta ritgerðarinnar verða rannsókuð áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur, þó aðeins upp að því marki sem að slík áhrif hafa ekki þegar birst í fyrri hluta ritgerðarinnar. Það þykir vert að rannsaka vegna þess að eIDAS-reglugerðin hefur áhrif á íslenska traustþjónustuveitendur, til dæmis með nýjum reglum um öryggiskröfur sem gerðar eru til traustþjónustuveitenda, auk annarra íþyngjandi reglna og krafna, sem eru einungis gerðar til fullgildra traustþjónustuveitenda. Að auki kveður eIDAS-reglugerðin á um aukið eftirlit með fullgildum traustþjónustuveitendum og ákveðinn kostnað, sem fullgildir traustþjónustuveitendur skulu bera. Því verður efnisskipan annars hluta ritgerðarinnar með þeim hætti að í fyrsta lagi hyggst höfundur fjalla almennt um traustþjónustuveitendur með starfsemi á Íslandi, í öðru lagi hyggst höfundur rannsaka áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur, sem felast í reglum settum samkvæmt reglugerðinni og lögum nr. 55/2019. Þá verður sérstaklega fjallað um öryggiskröfur sem gerðar eru til traustþjónustuveitenda, bótaábyrgðareglna sem um þá gilda og kostnað sem íslenskir traustþjónustuveitendur koma til með að þurfa að bera vegna tilkomu eIDAS-reglugerðarinnar. Þá vefst viðtal höfundar við framkvæmdastjóra Auðkennis jafnóðum inn í umfjöllun annars hluta ritgerðarinnar. Við lok annars hluta ritgerðarinnar hyggst höfundur draga saman helstu niðurstöður þess hluta, í sérstökum undirkafla.

Að lokum, leitast höfundur við að svara afmarkaðri rannsóknarspurningu þessarar ritgerðar. Það verður gert í þriðja og síðasta hluta ritgerðarinnar, þar sem höfundur dregur saman niðurstöður og ályktanir sínar í lokaorðum.

## 2 Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á Neytendastofu

### 2.1 Áhrif á hlutverk og valdheimildir Neytendastofu

Við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt hlýtur Neytendastofa, undir yfirstjórn ráðherra, hlutverk eftirlitsstofnunar á íslensku yfirráðasvæði í samræmi við 1. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar, samanber 1. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Þar með er ráðherra falin framkvæmd laga nr. 55/2019 og hann skal jafnframt fara með þau verkefni sem aðildarríkjum er falið í eIDAS-reglugerðinni og ekki eru sérstaklega falin eftirlitsstofnun aðildarríkis. Jafnframt hefur ráðherra verið falið vald til þess að setja reglugerðir um nánari fyriræli um tilhögun eftirlits og verkefna Neytendastofu, samkvæmt lögum nr. 55/2019, samanber 2. mgr. 8. gr. laganna.

Þrátt fyrir að ráðherra sé falin framkvæmd laga nr. 55/2019 hefur verið fyrirhugað, allt frá því að frumvarp til laganna var lagt fyrir Alþingi, að ráðherra feli Neytendastofu ákvæðin verkefni í reglugerð, sem eru falin aðildarríkjum í eIDAS-reglugerðinni.<sup>117</sup> Það hefur ráðherra gert með setningu reglugerðar nr. 100/2020, á grundvelli reglugerðarheimildar 3. mgr. 8. gr. áðurgreindra laga nr. 55/2019.<sup>118</sup> Því einskorðast hlutverk Neytendastofu og valdheimildir stofnunarinnar ekki eingöngu við ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar og laga nr. 55/2019, heldur einnig ákvæði reglugerðar nr. 100/2020.

Vegna alls framangreinds og með það fyrir augum að gæta samhengis í ritgerð þessari, skal umfjöllun um áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á hlutverk og valdheimildir Neytendastofu vera þríþætt. Því skal í undirköflum þessa kafla rekja hlutverk og valdheimildir Neytendastofu í fyrsta lagi samkvæmt eIDAS-reglugerðinni, í öðru lagi samkvæmt lögum nr. 55/2019 og í þriðja lagi samkvæmt reglugerð nr. 100/2020.<sup>119</sup>

#### 2.1.1 Hlutverk og valdheimildir Neytendastofu samkvæmt eIDAS-reglugerðinni

Vikið er að veigamestu skyldum eftirlitsstofnunar á yfirráðasvæði aðildarríkis í ákvæðum 17.-19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>120</sup> Þá er hlutverk eftirlitsstofnunar meðal annars skilgreint í 17. gr. reglugerðarinnar og vísast um það sérstaklega til 3. og 4. mgr. sömu greinar. Vert þykir þó að taka fram, að af ákvæði 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar leiðir, samkvæmt orðanna hljóðan, að þar er ekki að finna tæmandi talningu á verkefnum eftirlitsstofnana.

---

<sup>117</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014: Rafræn auðkenning, athugasemdir við 4. gr., mgr. 1, athugasemdir við 8. gr., mgr. 3.

<sup>118</sup> Vikið verður að þessum verkefnum í 2.1.3 kafla.

<sup>119</sup> Til frekari skýringar á uppsetningu fyrsta hluta þessarar ritgerðar vísast til 1.4 kafla.

<sup>120</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 4. gr., mgr. 2.

### 2.1.1.1 Almennt um eftirlitshlutverk Neytendastofu varðandi traustþjónustuveitendur samkvæmt eIDAS-reglugerðinni

Í eIDAS-reglugerðinni eru settar ýmsar reglur um eftirlit með traustþjónustuveitendum, bæði þeim sem eru fullgildir og ekki. Þá kveður ákvæði a. staflíðar 3. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar á um, að eftirlitsstofnun skal hafa eftirlit með fullgildum traustþjónustuveitendum. Á hinn bóginn segir í b. staflíði sömu greinar, að eftirlitsstofnun skal grípa til eftirlitsaðgerða eftir á varðandi ófullgilda traustþjónustuveitendur, sem hafa staðfestu á yfirráðasvæði viðkomandi stofnunar, ef nauðsyn krefur og stofnunin hefur fengið upplýsingar um að grunur liggi á að þeir uppfylli ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar.

Ákvæði 36. tölulíðar aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar ber með sér, að ófullgildir traustþjónustuveitendur eiga að sæta vægu eftirliti sem byggt væri á viðbragði eftir á, vegna eðlis þjónustu þeirra og starfsemi. Framangreint þýðir, að ófullgildir traustþjónustuveitendur þurfa að þola svokallaðar *ex post* eftirlitsaðgerðir, það er að segja eftirlitsaðgerðir til þess að bregðast við liðnum atburði, samanber b. staflíð 3. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Sem dæmi um *ex post* eftirlitsaðgerðir vísuðu Jacquemin og Gillard til þeirra öryggiskrafna sem gerðar eru til ófullgildra og fullgildra traustþjónustuveitenda í 19. gr. reglugerðarinnar, samanber þær kröfur sem eru gerðar til sömu aðila um tilkynningar vegna öryggisrofs eða glötunar á heilleika, samkvæmt 2. mgr. sömu greinar.<sup>121</sup>

Jacquemin og Gillard töldu að *ex post* eftirlitsaðgerðir eftirlitsstofnunar væru bundnar við það, að einungis skyldi gripið til þeirra af eftirlitsstofnun, þegar nauðsyn krefur. Telja má fullyrðingu Jacquemin og Gillard vera rökrétta, ef höfð er hliðsjón af orðalagi ákvæðis b. staflíðar 3. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, samanber einnig 36. tölulíð aðfararorða reglugerðarinnar.<sup>122</sup> Þá kemur fram í síðargreindum tölulíð að: „Eftirlitsstofnun ætti aðeins að grípa til aðgerða ef henni er tilkynnt ... að traustþjónustuveitandi, sem ekki er fullgildur, fullnægi ekki kröfum þessarar reglugerðar.“<sup>123</sup> Því má, í þessu sambandi, velta vöngum yfir því, hvort að í ákvæði b. staflíðar 3. mgr. 17. gr. og 36. tölulíð aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar felist í reynd, að eftirlitsstofnun þurfi að framkvæma mat á því, þegar henni berst tilkynning um að grunur sé á að traustþjónustuveitandi fullnægi ekki kröfum eIDAS-reglugerðarinnar, hvort að tilefni sé til eftirlitsaðgerða, það er að segja nauðsyn krefji, áður en til þeirra er gripið varðandi ófullgilda traustþjónustuveitendur, hverju sinni. Í þessu sambandi gefur orðalag b. staflíðar 3. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar til kynna, að slíkar eftirlitsaðgerðir skulu takmarkaðar

<sup>121</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 551.

<sup>122</sup> sama heimild; Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 5. gr.

<sup>123</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 36. tölul. aðfararorða.

við að nauðsyn krefji, en telja má að mat eftirlitsstofnana á því hvort að nauðsyn krefji geti verið litað af huglægum sjónarmiðum. Af síðargreindu leiðir að ósamræmi getur ríkt á milli aðildarríkjanna við beitingu eftirlitsaðgerða, vegna ófullgilda traustþjónustuveitenda, ef ekki er gætt sérstaklega að samræmingu framkvæmdar á slíku mati. Þannig gæti eftirlitsstofnun í einu aðildarríki þótt nauðsyn krefja, í ákveðnu tilviki út frá þeim upplýsingum sem henni berast, en eftirlitsstofnun í öðru aðildarríki myndi halda sig til hlés ef sama tilvik kæmi upp í því landi. Því má brjóta heilann um það, hvort áðurgreindur b. stafliður 3. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar sé til þess fallinn, að valda ósamræmi í framkvæmd á eftirliti eftirlitsstofnana aðildarríkjanna varðandi ófullgilda traustþjónustuveitendur.

Tekið er fram í 36. tölulið aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar að: „Eftirlitsstofnuninni ætti ekki að bera nein almenn skylda til að hafa umsjón með þjónustuveitendum sem eru ekki fullgildir.“ Þrátt fyrir framangreint kemur fram í sama töluliði, að eftirlitsstofnun megi grípa til aðgerða varðandi ófullgilda traustþjónustuveitendur, á grundvelli eigin rannsóknar. Þá undirstrikuðu Jacquemin og Gillard jafnframt, að þrátt fyrir að það væri ekki almenn skylda eftirlitsstofnana að hafa eftirlit með ófullgildum traustþjónustuveitendum, þá væri þeim heimilt að framkvæma, á ófullgildum traustþjónustuveitendum, eigin rannsóknir.<sup>124</sup> Því má velta vöngum yfir því, hvort að 36. töluliður aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar sé ekki til þess fallinn að valda ósamræmi líkt og b. stafliður 3. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar.

Fullgildir traustþjónustuveitendur þurfa að þola bæði *ex post* og *ex ante* eftirlitsaðgerðir. Með *ex ante* eftirlitsaðgerðum er átt við eftirlitsaðgerðir fyrir atburð. Dæmi um *ex ante* eftirlitsaðgerð, sem einungis fullgildir traustþjónustuveitendur þurfa að þola, er veiting fullgildrar stöðu, á grundvelli 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, áður en traustþjónustuveitanda er heimilt að hefja veitingu fullgildrar traustþjónustu á innri markaðnum.<sup>125</sup> Áður var vottunaraðilum, sem vildu hefja útgáfu fullgildra vottorða, unnt að hefja slíka útgáfu strax og þeir höfðu sent Neytendastofu tilkynningu um starfsemi sína, samanber 1. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir og 22. gr. reglugerðar nr. 780/2011. Framangreint er ólíkt því fyrirkomulagi sem nú gildir varðandi veitingu fullgildrar traustþjónustu samkvæmt eIDAS-reglugerðinni, samanber umfjöllun í 1.1.2.1 kafla.

Af öllu framangreindu leiðir að Neytendastofu er ekki skylt að hafa eftirlit með ófullgildum traustþjónustuveitendum, líkt og með fullgildum traustþjónustuveitendum. Aftur á móti skal stofnunin beita *ex ante* eftirlitsaðgerðum vegna starfsemi ófullgildra traustþjónustuveitenda, þegar nauðsyn krefur og henni hafa borist upplýsingar, í samræmi við b. staflið 3. mgr. 17. gr.

<sup>124</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 551.

<sup>125</sup> sama heimild; Dumortier (nmgr. 7) 272.



eIDAS-reglugerðarinnar. Þá má leiða af framangreindri umfjöllun að sami eftirlitsskyldi aðili og sætti áður eftirliti Neytendastofu, það er að segja Auðkenni, sætir enn *ex ante* og *ex post* eftirliti stofnunarinnar og því er ekki aukið við fjölda þeirra aðila sem sæta eftirliti Neytendastofu með þeim hætti.

#### 2.1.1.2 Úttekt, öflun samræmismats og greining samræmismatsskýrslu

Í ákvæðum 1. og 2. mgr. bæði 20. og 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar eru kynntar til sögunnar reglur, sem varða úttekt og öflun samræmismats á starfsemi traustþjónustuveitenda og greiningu samræmismatsskýrslu sem fæst að loknu slíku mati. Neytendastofu ber, sem eftirlitsstofnun á íslensku yfirráðasvæði, að greina samræmismatsskýrslur, sem henni berast og varða, eðli málsins samkvæmt, traustþjónustuveitendur sem hafa staðfestu á íslensku yfirráðasvæði, samanber b. staflið 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þrátt fyrir að af áðurgreindu ákvæði leiðir, að það séu tvö tilvik þar sem Neytendastofu ber að greina samræmismatsskýrslur, geymir ákvæðið ekki tæmandi talningu og greinast því slík tilvik, í reynd í þrennt. Það er vegna þess, að Neytendastofa verður einnig að greina þær samræmismatsskýrslur, sem hún aflar að eigin frumkvæði.

Tilvikin þrjú, þar sem Neytendastofu ber að greina þær samræmismatsskýrslur sem henni berast, eru í fyrsta lagi þegar stofnuninni berst samræmismatsskýrsla með reglubundnum hætti, þá á að minnsta kosti 24 mánaða fresti, frá fullgildum traustþjónustuveitanda til þess að staðfesta að hann og fullgilda traustþjónustan sem hann veitir, uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar, samanber 1. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Í öðru lagi þegar Neytendastofu berst samræmismatsskýrsla, á starfsemi fullgilds traustþjónustuveitanda frá samræmismatsstofu, sem Neytendastofa hefur óskað eftir, að eigin frumkvæði, í samræmi við 2. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, samanber e. staflið 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Í þriðja og síðasta lagi, skal Neytendastofa greina samræmismatsskýrslu, sem henni berst frá samræmismatsstofu, þegar ófullgildur traustþjónustuveitandi, sem óskar eftir að hefja veitingu fullgildrar traustþjónustu, sendir tilkynningu um þá fyriráætlun sína ásamt samræmismatsskýrslunni til Neytendastofu, samanber 1. og 2. mgr. 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>126</sup> Þá tengist skylda Neytendastofu til greiningar á samræmismatsskýrslna því hlutverki stofnunarinnar, að veita traustþjónustuveitendum og traustþjónustunni sem þeir veita, fullgilda stöðu, samanber g. staflið 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Telja má að hlutverk Neytendastofa við veitingu og sviptingu fullgildrar stöðu, feli í sér eitt veigamesta verkefni stofnunarinnar, samkvæmt eIDAS-reglugerðinni. Það er vegna þess að við

---

<sup>126</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) b. stafliður 4. mgr. 17. gr.

veitingu fullgildrar stöðu, hlýtur traustþjónustuveitandi markaðsaðgang. Framangreint felst í því, að fullgildur traustþjónustuveitandi er birtur á traustlista og við slíka birtingu, er honum heimilt að hefja veitingu fullgildrar traustþjónustu á innri markaðnum, samanber 4. gr. og 3. mgr. 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>127</sup> Þá er einnig, með birtingu á traustlista, gefið til kynna að fullgildi traustþjónustuveitandinn sé á ábyrgð íslenska ríkisins, samanber 1. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar.

Líkt og áður var nefnt hefur Neytendastofa völdin til þess, að svipta fullgildan traustþjónustuveitanda og fullgildu traustþjónustunni sem hann veitir, fullgildri stöðu, samanber 3. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar.<sup>128</sup> Nefna má að Jacquemin og Gillard töldu, að framangreint hlutverk eftirlitsstofnunar varðandi sviptingu fullgildrar stöðu, tengdist náið einu mikilvægasta verkefni, sem fullgildir traustþjónustuveitendur hafa með höndum. Það verkefni varðar aðgengi að skrám í hæfilegan tíma, eftir að fullgildur traustþjónustuveitandi hefur hætt starfsemi sinni, samanber h. staflið 2. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>129</sup> Í slíku tilviki hefur Neytendastofa, sem eftirlitsstofnun, eftirfarandi hlutverk:

að sannreyna að fyrir hendi séu ráðstafanir sem lýsa því hvernig staðið yrði að niðurlagningu starfsemi og að þeim sé rétt beitt komi til þess að fullgildur traustþjónustuveitandi hætti starfsemi sinni, þ.m.t. hvernig upplýsingum verður haldið aðgengilegum í samræmi við h. lið 2. mgr. 24. gr. ...<sup>130</sup>

Telja má fullyrðingu Jacquemin og Gillard vera í samræmi við ákvæði 41. töluliðar aðfararorða eIDAS-reglugerðarinnar, sem undirstrikar mikilvægi þess, að eftirlitsstofnanir gangi úr skugga um, að viðeigandi ráðstafanir séu fyrir hendi við niðurlagningu á starfsemi fullgilds traustþjónustuveitenda, svo unnt sé að tryggja bæði varanleika og endingu fullgildrar traustþjónustu. Með viðunandi ráðstöfunum við niðurlagningu á starfsemi fullgilds traustþjónustuveitenda, er einnig unnt að stuðla að öryggi rafrænna viðskipta, í samræmi markmið eIDAS-reglugerðarinnar, samanber 2. tölulið aðfararorða reglugerðarinnar. Jafnframt eru viðunandi ráðstafanir traustþjónustuveitanda, í samræmi við ákvæði h. stafliðar 2. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, einkum mikilvægar þegar markmið reglugerðarinnar, samkvæmt 61. töluliði aðfararorða, hennar er haft fyrir augum. Með síðastgreindu ákvæði er kveðið á um,

<sup>127</sup> Sbr. fyrri umfjöllun í 1.1.2.1 kafla.

<sup>128</sup> Sjá einnig lög um rafrænar undirskriftir, 2. mgr. 18. gr. þar sem var að finna svipaða valdheimild þar sem Neytendastofu var heimilt að banna starfsemi sem stríddi gegn ákvæðum laganna eða reglum settum á grundvelli þeim. Til fróðleiks var að auki, samkvæmt 4. mgr. sömu greinar, Neytendastofu heimilt að banna vottunaraðila að kalla vottorð, sem hann gaf út, „fullgild vottorð“ vegna ítrekaðra eða grófra brota vottunaraðilans á ákvæðum laganna eða reglum settum á grundvelli þeim.

<sup>129</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 552.

<sup>130</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) i. stafliður 4. mgr. 17. gr.

að eIDAS-reglugerðinni sé ætlað að tryggja langtíamavarðveislu upplýsinga, svo unnt sé að tryggja lögmæti rafrænna undirskrifa og rafrænna innsigla til langs tíma og ábyrgjast, að unnt sé að staðfesta þau, án tillits til þeirra tæknilegu breytinga, sem framtíðin hefur í för með sér.

Séu ráðstafanir fullgilds traustþjónustuveitanda, um hvernig staðið yrði að niðurlagningu starfseminnar óviðunandi, getur Neytendastofa gert honum að bæta úr því, samanber j. staflíð 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar og valdheimild stofnunarinnar til þess að gefa út fyrirmæli um nauðsynlegar aðgerðir og bönn, samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019.<sup>131</sup> Vert þykir að nefna, að heimild Neytendastofu til þess að krefjast úrbóta á grundvelli áðurgreinds staflíðs eIDAS-reglugerðarinnar, tekur einnig til ófullgildra traustþjónustuveitanda og annarra tilvika, þar sem kröfur reglugerðarinnar eru ekki uppfylltar.

Þegar grunur liggur á, að fullgildur traustþjónustuveitandi uppfylli ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar og laga nr. 55/2019, er Neytendastofu unnt að taka slíkt mál til meðferðar, á grundvelli eftirfarandi nýmæla í ákvæði 1. mgr. 5. gr. laganna:

Neytendastofa getur að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu eða kvörtun tekið mál til meðferðar er varðar ákvæði laga þessarar og heyrir undir eftirlit stofnunarinnar. Neytendastofa tekur ákvörðun um hvort að erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar.<sup>132</sup>

Um ákvarðanatöku Neytendastofu varðandi það, hvort framkvæma skuli úttekt eða afla samræmismats á starfsemi fullgildra traustþjónustuveitanda, að frumkvæði stofnunarinnar, samanber e. staflíð 4. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, gilda meginreglur um góða stjórnslu. Í framangreindu felst meðal annars skyldan til þess, að rökstyðja ákvarðanir og gæta meðalhófs, samanber áðurnefnd nýmæli 1. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019, með hliðsjón af 43. tölulíð aðfararorða reglugerðarinnar. Því var tiltekið í greinargerð, að Neytendastofu ber meðal annars, að rökstyðja ákvörðun sína, um að afla samræmismats, með viðunandi hætti.<sup>133</sup> Vert þykir að nefna, að til þess að Neytendastofu sé unnt að skipa fullgildum traustþjónustuveitanda að sæta þeim ráðstöfunum, sem nefndar eru í 2. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, getur stofnunin beitt valdheimild sinni, með útgáfu fyrirmæla um nauðsynlegar aðgerðir eða með því að leggja á bann eða bönn, sem felst í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Til frekari umfjöllunar um heimild Neytendastofu til gefa út fyrirmæli um nauðsynlegar aðgerðir og bönn vísast til 2.1.2.1 kafla.

<sup>132</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 5. gr.; Lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019, 1. mgr. 5. gr.

<sup>133</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014: Traustþjónusta, mgr. 7.

<sup>134</sup> sama heimild, athugasemdir við 8. gr., mgr. 7. Til frekari umfjöllunar vísast til 2.1.2.1 kafla.

Svo aukið sé við fyrri umfjöllun um veitingu eða sviptingu fullgildrar stöðu, þykir vert að nefna, að í bráðabirgðaákvæði 10. gr. laga nr. 55/2019 felst, að sá vottunaraðili sem gefur út fullgild vottorð, samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir, telst fullgildur traustþjónustuveitandi, samkvæmt lögum nr. 55/2019 til 1. september 2020, samanber fyrri umfjöllun í kafla 1.2. Framangreint bráðabirgðaákvæði er tilkomið vegna samráðs, sem haft var við Neytendastofu, Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands. Það er vegna þess, að áðurgreindir aðilar gerðu meðal annars þá athugasemdir, í umsögnum sínum um frumvarp að lögum nr. 55/2019, að það innihéldi ekki frest til aðlögunar að nýju reglunum, líkt og gert var þegar eIDAS-reglugerðin tók gildi innan ESB.<sup>135</sup> Með framangreindu er vísað til 51. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, þar sem gerðar voru ákveðnar umbreytingarráðstafanir svo að aðildarríkjum og fyrirtækjum væri unnt, að aðlaga sig að reglugerðinni. Þá var meðal annars í 3. mgr. áðurnefndrar greinar, gerð keimlík ráðsstöfun og gerð er í 10. gr. laga nr. 55/2019, það er að segja, að vottunaraðili sem gaf út fullgild vottorð, samkvæmt tilskipun um rafrænar undirskriftir, skyldi teljast fullgildur traustþjónustuveitandi, samkvæmt eIDAS-reglugerðinni, í eitt ár frá því að reglugerðin kom til framkvæmda. Þá skyldi litið svo á, að vottunaraðili væri fullgildur traustþjónustuveitandi, þangað til samræmismatsskýrsla hefði verið lögð fram og eftirlitsstofnun hefur lokið mati sínu. Með hliðsjón af áðurgreindu ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar þótti brýnt, að traustþjónustuveitendur með staðfestu á Íslandi, hefðu tækifæri til þess að bregðast við nýjum reglum reglugerðarinnar, sem fela meðal annars í sér breytingu á eldri reglum forvera reglugerðarinnar og víðara gildissvið en forveri hennar hafði. Þá þyrftu traustþjónustuveitendur að hljóta nægan frest til þess að þeim væri unnt að aðlaga starfsemi sína að hinum breyttu kröfum, til dæmis með því að afla úttektar frá samræmismatsstofu.<sup>136</sup>

### *2.1.1.3 Samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir*

Með 18. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er kynnt til sögunnar, regla um gagnkvæma aðstoð eftirlitsstofnana aðildarríkjanna. Reglunni var komið á, svo unnt sé að greiða fyrir eftirliti með traustþjónustuveitendum yfir landamæri, samanber 42. tölulið aðfararorða reglugerðarinnar.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Neytendastofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 4907/149, 4; Alpt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka fjármálafyrirtækja, Samtaka iðnaðarins og Viðskiptaráðs Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 4913/149, 1; Alpt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vegna umsagna við frumvarpið, erindi nr. Þ 5324/149, 2.

<sup>136</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 9. gr.

<sup>137</sup> Commission (nmgr. 12) Explanatory Memorandum: 3.3.3 Chapter III – Trust Services: 3.3.3.2 Section 2 – Supervision.

Þá ber eftirlitsstofnunum aðildarríkjanna að starfa saman, með það fyrir augum að skiptast á góðum starfsvenjum, samanber 1. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar.

Af 18. gr. eIDAS-reglugerðarinnar leiðir, að Neytendastofa skal hafa samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir og aðstoða þær, í samræmi við ákvæði sömu greinar, samanber a. staflið 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Þrátt fyrir að 18. gr. eIDAS-reglugerðarinnar felur í sér nýmæli, líkt og áður greinir, hefur Neytendastofa verið í samstarfi við erlendar stofnanir, sem höfðu eftirlit með rafrænum undirskriftum í öðrum aðildarríkjum, fyrir tíð reglugerðarinnar.<sup>138</sup>

Samstarf Neytendastofu við aðrar eftirlitsstofnanir á tímum forvera reglugerðarinnar, hefur falist í aðild Neytendastofu að samtökunum *The Forum of European Supervisory Authorities for Electronic Signature* (FESA), sem komið var á fót árið 2002.<sup>139</sup> Neytendastofa er meðal stofnaðila að FESA, en auk hennar eiga aðild að samtökunum eftirlitsstofnanir í 30 öðrum löndum.<sup>140</sup> Þrátt fyrir að Neytendastofa hafi verið aðili að FESA frá upphafi, hófst samstarf af hálfu stofnunarinnar ekki af fullum krafti fyrr en árið 2008, að sögn forstjóra Neytendastofu. Það var vegna þess, að það var ekki fyrr enn áðurgreint ár sem fullgildur vottunaraðili, það er að segja Auðkenni, hóf starfsemi sína með útgáfu fullgildra rafrænna skilríkja á Íslandi. Þó hafa sérfræðingar Neytendastofu mótttekið gögn og haft samstarf við önnur systurstjórnvöld, allt frá upphafi FESA.<sup>141</sup>

FESA fundar tvisvar sinnum á ári og þar koma saman lögfræðingar og tæknimenn eftirlitsstjórnvalda aðildarríkjanna, sem samhæfa þar eftirlitið og tryggja einsleita framkvæmd.<sup>142</sup> Að sögn forstjóra Neytendastofu sækja sérfræðingar stofnunarinnar fundi FESA að jafnaði einu sinni á ári, en fundir samtakanna hafa í tvígang verið haldnir á Íslandi, það er að segja árið 2009 og árið 2014.<sup>143</sup>

FESA var upphaflega stofnað með það að markmiði, að styrkja samstarf á milli eftirlitsstofnana, sem störfuðu á grundvelli 3. mgr. 3. gr. tilskipunar um rafrænar undirskriftir. Þrátt fyrir niðurfellingu tilskipunarinnar, stefna samtökin á að starfa áfram, með það að leiðarljósi, að stuðla að stofnun og endurbótum á yfirgripsmiklum ramma, utan um rafræn viðskipti sem eru örugg, áreiðanleg og auðveld í notkun, auk þess að þvera landamæri og atvinnugreinar.<sup>144</sup> Í því sambandi hafði Neytendastofa, að sögn forstjóra stofnunarinnar, meðal

---

<sup>138</sup> Neytendastofa, „Rafrænar undirskriftir“ (*Neytendastofa*) <<http://www.neytendastofa.is/fyrirtaeki/rafraenar-undirskriftir/>> skoðað 3. apríl 2020.

<sup>139</sup> sama heimild.

<sup>140</sup> sama heimild; FESA, „Membership List“ (*FESA*) <<http://www.fesa.eu/members.html>> skoðað 3. apríl 2020.

<sup>141</sup> Tryggvi Axelsson, forstjóri, Neytendastofa, tölvupóstur til höfundar (30. apríl 2020).

<sup>142</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Neytendastofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 4907/149, 2.

<sup>143</sup> Tryggvi Axelsson (nmgr. 141).

<sup>144</sup> FESA, „Statute“ (*FESA*) <<http://www.fesa.eu/statute.html>> skoðað 3. apríl 2020.

annars tekið þátt í samstarfi FESA við gerð umsagna og tillagna við gerð eIDAS-reglugerðarinnar, áður en hún var samþykkt árið 2014.<sup>145</sup> Þá hefur samstarfið jafnframt aukist eftir tilkomu reglugerðarinnar en samráð er haft í ýmsum álitamálum, er varða túlkun og framkvæmd reglugerðarinnar. Þar að auki undirstrikaði forstjóri Neytendastofu, að stofnunin hyggst taka virkari þátt í samstarfinu, með því að sækja fleiri fundi FESA í framtíðinni, enda eru verkefni og álitamálin, umfangsmeiri en áður hefur þekkt.<sup>146</sup>

Af 18. gr. eIDAS-reglugerðarinnar leiðir, að meðal verkefna Neytendastofu er að aðstoða aðrar eftirlitsstofnanir og verða að rökstuddum beiðnum þeirra eða synja þeim, á grundvelli einhverra þeirra ástæðna, sem tilgreindar eru í a.-c. staflaðum 2. mgr. sömu greinar. Alla jafna skal Neytendastofa svara slíkum beiðnum játandi, nema hún geti synjað þeim á grundvelli áðurgreindra staflaða, ef litið er til greinar Jacquemin og Gillard.<sup>147</sup> Rökstyðja mætti framangreint með hliðsjón af áðurgreindum tilgangi 18. gr. reglugerðarinnar um gagnkvæma aðstoð, þar sem ætlunin er að greiða fyrir eftirliti með traustþjónustuveitendum yfir landamæri. Þó má í dæmaskyni nefna, að Neytendastofa gæti hafnað beiðni erlendra eftirlitsstofnunar á þeim grundvelli, að veiting umbeðinnar aðstoðar væri ekki í samræmi við eIDAS-reglugerðina, samanber c. staflað 2. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar.

Þær beiðnir sem Neytendastofu berast eða sem stofnunin sendir sjálf til eftirlitsstofnana í öðrum aðildarríkjum skulu vera rökstuddar, samanber 1. mgr. 18. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Áðurgreint ákvæði nefnir einnig hvers efnis slíkar beiðnir geta verið, en þær geta til dæmis varðað upplýsingagjöf og eftirlitsráðstafanir. Þó þykir vert að hafa hugfast, að við lestur ákvæðis 1. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar má ráða af orðanna hljóðan, að ákvæðið geymir ekki tæmandi talningu yfir efni slíkra beiðna.

Jacquemin og Gillard undirstrikuðu, að samstarf eftirlitsstofnana væri einkum mikilvægt, í tilfellum þar sem upp kemur öryggisrof og í þeim tilgangi, að samræma framkvæmd aðildarríkjanna, við veitingu fullgildrar stöðu, á grundvelli 1. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar.<sup>148</sup> Það má meðal annars rökstyðja með því, að traustþjónusta getur verið veitt þvert á landamæri og því sé brýnt að eftirlitsstofnanir aðstoði hvor aðra, þegar upp kemur mál í einu aðildarríkjanna, sem varðar traustþjónustu sem veitt var af traustþjónustuveitanda, með staðfestu í öðru aðildarríki.

---

<sup>145</sup> Tryggvi Axelsson (nmgr. 141).

<sup>146</sup> sama heimild.

<sup>147</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 553.

<sup>148</sup> sama heimild, 551, 553. Fjallað verður um samstarf eftirlitsstofnana vegna öryggisatvika í 2.1.1.5 kafla.

Samstarf Neytendastofu við eftirlitsstofnanir annarra aðildarríkja getur falist í sameiginlegum rannsóknum, sem íslenska ríkið og aðildarríki hlutaðeigandi eftirlitsstofnunar hafa heimilað, samanber 3. mgr. 18. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá tekur starfsfólk Neytendastofu og viðkomandi eftirlitsstofnunar, höndum saman í sameiginlegri rannsókn á starfsemi traustþjónustuveitanda. Íslenska ríkið og aðildarríki hlutaðeigandi eftirlitsstofnunar, skulu þá komast að samkomulagi og koma á fyrirkomulagi og verklagsreglum fyrir slíkar sameiginlegar aðgerðir, í samræmi við landslög sín.<sup>149</sup>

#### 2.1.1.4 Samstarf við persónuverndaryfirvöld

Á grundvelli eIDAS-reglugerðarinnar, ber Neytendastofu ekki einungis að hafa samstarf við eftirlitsstofnanir í öðrum aðildarríkjum, heldur skal hún einnig starfa með persónuverndaryfirvöldum, samanber f. staflið 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Áðurgreint ákvæði kveður á um að samstarfið skuli einkum felast í því, að eftirlitsstofnanir upplýsi persónuverndaryfirvöld: „án ástæðulausrar tafar um niðurstöður úttekta á fullgildum traustþjónustuveitendum, þegar reglur um vernd persónuupplýsinga virðast hafa verið brotnar.“<sup>150</sup> Ekki fyrirfannst álíka ákvæði um samstarf eftirlitsstofnunar og persónuupplýsinga, hvorki í tilskipun um rafrænar undirskriftir, né í lögum um rafrænar undirskriftir og er því um að ræða nýmæli.

Á Íslandi fer Persónuvernd með eftirlit með framkvæmd reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga, í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin), laga um persónuvernd og vinnslu upplýsinga nr. 90/2018 og reglum settum á grundvelli laganna, samanber 2. mgr. 1. gr. laganna. Því skal Neytendastofa hafa samstarf við Persónuvernd og upplýsa stofnunina tafarlaust um niðurstöður úttekta, í samræmi við f. staflið 4. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Ekki er að finna tæmandi talningu, í ákvæði f. stafliðar 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, yfir tilvik þar sem Neytendastofa skal hafa samstarf við persónuverndaryfirvöld, einkum þegar litið er til orðalags ákvæðisins og það er skýrt, með hliðsjón af 31. töluliði aðfararorða reglugerðarinnar. Því á Neytendastofa að hafa samstarf við Persónuvernd í öðrum tilvikum en þeim sem tilgreind eru í áðurgreindum staflið, til dæmis með

<sup>149</sup> eIDAS-reglugerðin (nmgr. 9) 3. mgr. 18. gr.

<sup>150</sup> sama heimild, f. stafl. 4. mgr. 17. gr.

því að miðla upplýsingum til Persónuverndar um öryggisatvik og brot á meðferð persónuupplýsinga, samanber 31. tölulið aðfararorða reglugerðarinnar.

#### *2.1.1.5 Tilkynningar vegna öryggisatvika og fleira*

Traustþjónusta getur verið veitt yfir landamæri, en af því leiðir að öryggisrof eða glötun á heilleika (öryggisatvik) geta varðað fleira en eitt land og afleiðingar þeirra teygt sig vítt og breitt. Því kynnir eIDAS-reglugerðin til sögunnar skyldu Neytendastofu, sem eftirlitsstofnunar á íslensku yfirráðasvæði, til þess að tilkynna öðrum eftirlitsstofnunum og almenningi um öryggisatvik, í samræmi við 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar, samanber c. staflið 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Í framangreindu felst, að þegar Neytendastofa móttækur tilkynningu um öryggisatvik frá traustþjónustuveitendum með staðfestu á íslensku yfirráðasvæði, í samræmi við 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar, skal hún tilkynna viðeigandi aðilum um öryggisatvikið, eftir því sem við á. Þó þykir vert að taka fram, að Neytendastofa getur krafist þess að traustþjónustuveitandi, sem hefur tilkynnt stofnuninni um öryggisatvik, tilkynni almenningi um það sjálfur, ef það er í almannabágu, samanber 4. málslíð 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar.

Í þeim tilvikum, þar sem öryggisatvik snertir tvö eða fleiri aðildarríki, skal Neytendastofa tilkynna eftirlitsstofnunum í hlutaðeigandi ríkjum og svokallaðri Net- og upplýsingaöryggisstofnun Evrópusambandsins (ENISA) um öryggisatvikið, samanber 3. málslíð 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þó má ráða af orðalagi áðurnefnds ákvæðis, að ekki er um að ræða tæmandi talningu tilvika þar sem Neytendastofu ber að tilkynna öryggisatvik til annarra eftirlitsstofnana og ENISA. Jafnframt getur framkvæmdastjórn ESB skilgreint það snið og verklag, sem skal gilda um tilkynningar í samræmi við 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, með setningu framkvæmdagerða, samanber b. staflið 4. mgr. sömu greinar. Aftur á móti hefur engin slík framkvæmdagerð verið sett þegar þessi ritgerð er skrifuð.

Neytendastofu ber að senda ENISA árlega samantekt yfir tilkynningar um öryggisatvik sem henni hafa borist, samanber 3. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Jafnframt felur reglugerðin í sér nýmæli í 6. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar, sem gerir Neytendastofu skylt, að taka saman allar þær tilkynningar um öryggisrof, sem henni hafa borist í samræmi við 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar og senda samantektina til framkvæmdastjórnar ESB, eigi síðar en 31. mars ár hvert. Þar að auki ber Neytendastofu, innan áðurgreindra tímamarka, að leggja fyrir framkvæmdastjórn ESB, skýrslu um meginstarfsemi fyrra almanaksárs, samkvæmt áðurgreindu ákvæði. Í skýrslunni skal Neytendastofa gera grein fyrir meginstarfsemi sinni, samanber d. staflið 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar, en framkvæmdastjórn ESB getur skilgreint snið og verklag skýrslunnar með setningu framkvæmdagerða, samanber 8. mgr. sömu greinar. Þó hefur



slík framkvæmdagerð ekki verið sett við ritun þessarar ritgerðar. Að lokum þykir vert að nefna, að framkvæmdastjórn ESB gerir skýrslu Neytendastofu yfir meginstarfsemi stofnunarinnar og skýrslur annarra eftirlitsstofnana aðildarríkjanna, aðgengilega öðrum aðildarríkjum, samanber 7. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

### **2.1.2 Hlutverk og valdheimildir Neytendastofu samkvæmt lögum um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019**

Í 3. málslíð 1. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er kveðið á um, að eftirlitsstofnanir skulu fá nauðsynlegar valdheimildir og fullnægjandi bolmagn til þess, að inna af hendi verkefni sín. Því hefur Neytendastofu verið faldar ákveðnar valdheimildir í 4.-6. gr. laga nr. 55/2019. Áðurgreind lagaákvæði fela í sér víðtækar heimildir til upplýsinga- og gagnaöflunar, sem íslenska löggjafanum þótti brýnt að Neytendastofu væru faldar, til þess að hún gæti gegnt eftirlitshlutverki sínu, samkvæmt lögum nr. 55/2019.<sup>151</sup>

Valdheimildir 4.-6. gr. laga nr. 55/2019 fela meðal annars í sér heimild til þess, að taka ákvörðun um útgáfu fyrirmæla vegna nauðsynlegra aðgerða, bönn og álagningu dagsekta, svo unnt sé að tryggja framfylgni laganna. Þar að auki fela valdheimildirnar í sér heimild, til upplýsingaöflunar og aðgengis að starfsstöð eftirlitsskyldra aðila, svo nokkuð sé nefnt. Allar framangreindar valdheimildir og aðrar sem koma fram í 4.-6. gr. laga nr. 55/2019 eru til viðbótar við þær valdheimildir sem eIDAS-reglugerðin kveður á um og þykir því vert að rekja hinar séríslensku valdheimildir, hverja fyrir sig, í undirköflum þessa kafla.<sup>152</sup>

#### **2.1.2.1 Fyrirmæli um nauðsynlegar aðgerðir eða bann**

Neytendastofa skal hafa eftirlit með fullgildum traustþjónustuveitendum og grípa til nauðsynlegra aðgerða varðandi ófullgilda traustþjónustuveitendur þegar þess er þörf, líkt og vikið var að í 2.1.1 kafla. Jafnframt segir í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019 að: „Neytendastofa getur mælt fyrir um nauðsynlegar aðgerðir eða lagt bann við háttsemi eftir því sem við getur átt hverju sinni gagnvart þeim sem brjóta gegn ákvæðum laga þessara eða reglna settra samkvæmt þeim.“ Þannig getur Neytendastofa tekið stjórnvaldsákvörðun um að banna háttsemi, sem brýtur gegn lögnum eða gefið út fyrirmæli um nauðsynlegar aðgerðir, til að tryggja að háttsemi hlutaðeigandi aðila sé í samræmi við lög. Þau úrræði sem kveður á um í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019, eru efnislega í samræmi við áðurgildandi ákvæði 18. gr. laga um rafrænar undirskriftir. Því er í ekki um að ræða nýmæli með fyrrgreindu ákvæði.

<sup>151</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.2. Viðbótarákvæði vegna innleiðingar: Eftirlit og viðurlög.

<sup>152</sup> sama heimild, athugasemdir við 4. gr., mgr. 3.

Valdheimild Neytendastofu, samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019, er ekki bundin við útgáfu fyrirmæla um nauðsynlegar aðgerðir eða ákvörðun um bann, heldur falla einnig þar undir sértækari úrræði. Sem dæmi um sértæk úrræði má nefna heimild Neytendastofu til þess, að óska eftir því að eigin frumkvæði, að samræmismatstofa geri samræmismatsskýrslu á fullgildum traustþjónustuveitanda, til þess að staðfesta að starfsemi hans uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar á hverjum tíma, samanber 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar og umfjöllun í 2.1.1.2 kafla.<sup>153</sup> Verði leitt í ljós að fullgildur traustþjónustuveitandi uppfylli ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar, er Neytendastofu unnt að krefjast þess að hann bæti úr öllum slíkum tilvikum, samanber j. staflið 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Sé raunin sú, að fullgildur traustþjónustuveitandi fari ekki eftir fyrirmælum Neytendastofu um úrbætur, er stofnuninni heimilt að svipta hann og traustþjónustunni, sem hann veitir, fullgildri stöðu, á grundvelli valdheimildar 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019, samanber 3. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar.<sup>154</sup>

Með 1. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019 var sett nýmæli varðandi málsmeðferð Neytendastofu, líkt og vikið var að í 2.1.1.2 kafla. Hvað varðar útgáfu fyrirmæla um nauðsynlegar aðgerðir og bönn tengdum ófullgildum traustþjónustuveitendum, var undirstrikað í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögunum, að Neytendastofa skyldi einungis taka mál til meðferðar er varðar ófullgildan traustþjónustuveitanda, að móttæknum upplýsingum frá honum sjálfum, þriðja aðila eða á grundvelli eigin rannsóknar um, að hann uppfylli ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar. Af framangreindu leiðir, að Neytendastofu er heimilt að grípa til aðgerða varðandi ófullgilda traustþjónustuveitendum, á grundvelli gagna úr eigin rannsókn, sem þykja nægjanleg að mati stofnunarinnar, samanber 1. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019 og umfjöllun í kafla 2.1.1.1.<sup>155</sup> Þá gæti Neytendastofa nýtt valdheimildir sínar sem felast í 4. gr. laganna, til að sannprófa hvort að starfsemi ófullgilds traustþjónustuveitanda samræmist eIDAS-reglugerðinni, samanber 1. málslíð 2. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar.

#### *2.1.2.2 Heimild til nauðsynlegra upplýsinga og gagna*

Á grundvelli 3. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019, getur Neytendastofa krafist upplýsinga og gagna, frá eftirlitsskyldum aðilum, sem eru nauðsynleg í þágu eftirlitsins. Áðurgreint ákvæði samsvarar 1. mgr. 20. gr. laga um rafrænar undirskriftir og felur því ekki í sér nýmæli eða rýmkun, á fyrri valdheimildum stofnunarinnar.

---

<sup>153</sup> sama heimild, athugasemdir við 4. gr., mgr. 4.

<sup>154</sup> Dumortier (nmgr. 7) 276.

<sup>155</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 5. gr.

Upplýsingar og gögn skulu afhent innan hæfilegs frests sem Neytendastofa setur eða með reglubundnum hætti, samkvæmt fyrirmælum stofnunarinnar, samanber 2. málslíð 3. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Við ákvörðunartöku um viðeigandi lengd frests til afhendingar á upplýsingum og gögnum, ber Neytendastofu annars vegar að líta til þess, að eftirlitsskyldum aðila verður að vera kleift að veita upplýsingarnar og gögnin innan frestsins og hins vegar, að brýnt getur verið að komið sé í veg fyrir áframhaldandi starfsemi, sem er ekki í samræmi við áðurgreind lög.<sup>156</sup>

Réttur Neytendastofu, til þess að krefjast upplýsinga og gagna, á grundvelli 3. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019, tekur ekki einungis til skriflegra upplýsinga, heldur einnig munnlegra. Af því leiðir, að starfsmönnum eftirlitsskylds aðila ber, að veita stofnuninni munnlegar upplýsingar, við framkvæmd eftirlitsins. Ennfremur verður valdheimild stofnunarinnar ekki takmörkuð með vísan til þagnarskyldu, samanber 6. mgr. 4. gr. laganna.<sup>157</sup> Sambærilega reglu og áður greinir var að finna í ákvæði 3. mgr. 20. gr. laga um rafræn viðskipti, en hún var sett til þess, að annars vegar styrkja stöðir heimilda Neytendastofu og hins vegar til þess, að koma í veg fyrir að vottunaraðilar gætu skýlt sér á bak við reglur um þagnarskyldu.<sup>158</sup> Þá á reglan bæði við um skriflegar og munnlegar upplýsingar, eðli málsins samkvæmt.<sup>159</sup>

### *2.1.2.3 Heimild til upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu*

Neytendastofa getur, í þágu eftirlitsins, krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra, á grundvelli 4. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Áðurgreint ákvæði felur í sér nýmæli, þar sem slíka heimild var ekki að finna í lögum um rafrænar undirskriftir.

Löggjafinn gerði engar athugasemdir við ákvæði 4. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019, í greinargerð sem fylgdi með frumvarpi til laganna. Þó var í greinargerðinni gefin vísbending um tilfelli, þar sem Neytendastofa gæti óskað eftir upplýsingum frá öðrum stjórnvöldum, á grundvelli valdheimildar 4. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019 í athugasemdum við 5. gr. laganna.<sup>160</sup> Þar kom fram, að Neytendastofa gæti óskað eftir umsögnum frá viðeigandi stjórnvöldum við mat á því hvort að mál verði tekið til meðferðar á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laganna.<sup>161</sup> Því getur heimild til upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra, tengst stjórnvaldsáskvarðanatöku Neytendastofu, til dæmis varðandi það hvort framkvæma eigi úttekt eða afla samræmismats frá samræmismatsstofu á fullgildum traustþjónustuveitanda. Þá gæti stjórnvald ekki neitað því að veita umsögn, með vísan til reglna um þagnarskyldu.

<sup>156</sup> sama heimild, athugasemdir við 4. gr., mgr. 5.

<sup>157</sup> sama heimild, athugasemdir við 4. gr., mgr. 8.

<sup>158</sup> Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 820 – 524. mál, athugasemdir við 20. gr.

<sup>159</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 4. gr., mgr. 5.

<sup>160</sup> sama heimild, athugasemdir við 4. gr., mgr. 6 og 5. gr.

<sup>161</sup> sama heimild, athugasemdir við 5. gr.

#### 2.1.2.4 Heimild til aðgangs að starfsstöð, búnaði og gögnum eftirlitsskyldra aðila

Neytendastofu er heimill óhindraður aðgangur að starfsemi eftirlitsskyldra aðila, samanber 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Í 1. málslíði áðurgreinds ákvæðis greinir, að Neytendastofu sé heimill, án dómsúrskurðar, aðgangur að starfsstöð, búnaði og gögnum eftirlitsskyldra aðila. Þá er eftirlitsskyldum aðilum skylt samkvæmt 2. málslíði ákvæðisins, að veita upplýsingar og aðstoða Neytendastofu með öðrum hætti, við framkvæmd eftirlitsins. Jafnframt er í þriðja og síðasta málslíði ákvæðisins, kveðið á um heimild Neytendastofu til þess að óska eftir liðveislu lögreglu, ef gerð er tilraun til þess að hindra stofnunina við eftirlitsstörf sín. Þá verður valdheimild Neytendastofu ekki takmörkuð á grundvelli reglna um þagnarskyldu, samanber umfjöllun í undangengnum tveimur köflum og 6. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019

Ákvæði 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019 felur ekki í sér nýmæli, því sömu heimild var að finna í ákvæði 2. mgr. 20. gr. laga um rafrænar undirskriftir.<sup>162</sup> Aftur á móti felur víðara gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar í sér, þar sem undir ákvæði hennar heyra fleiri tegundir traustþjónustu en einungis rafrænar undirskriftir, að fleiri aðilar geta sætt aðgerðum af hálfu Neytendastofu, á grundvelli 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Sem dæmi um framangreint gætu traustþjónustuveitendum, sem hafa staðfestu á íslensku yfirráðasvæði og bjóða upp á aðrar eða fleiri tegundir traustþjónustu en einungis rafrænar undirskriftir, verið gert að þola eftirlitsaðgerðir Neytendastofu, á grundvelli ákvæðisins og annarra valdheimilda, sem stofnuninni eru falin með lögunum.

Löggjafanum þótti brýnt að Neytendastofu væri unnt, að öðlast óhindraðan aðgang að starfsstöð, búnaði og gögnum eftirlitsskyldra aðila, án þeirrar tafar sem öflun dómsúrskurðar myndi hafa í för með sér. Það er vegna þess, að starfsemin sem eftirlitsskyldir aðilar stunda, er mjög sérhæfð og aðstæður geta krafist skjótra viðbragða Neytendastofu, eins og til dæmis þegar upp kemst um öryggisrof. Þó þykir vert að taka fram, að löggjafinn undirstrikaði í greinargerð sem fylgdi með frumvarpi að lögum nr. 55/2019, að heimild stofnunarinnar á grundvelli 5. mgr. 4. gr., felur ekki í sér heimild til þess að fjarlægja gögn eða búnað, af starfsstöð eftirlitsskyldra aðila.<sup>163</sup> Telja má að löggjafinn hafi fundið sig knúinn til að undirstrika framangreint, meðal annars vegna umsagnar Samtaka atvinnulífsins, Samtaka fjármálafyrirtækja, Samtaka iðnaðarins og Viðskiptaráðs Íslands, dagsettri 17. apríl 2018. Í áðurgreindri umsögn töldu umsagnaraðilarnir að bráðnauðsynlegt væri að tiltaka í greinargerð, að heimild Neytendastofu tæki ekki til þess að gögn væru fjarlægð af starfsstöð, líkt og einungis ákvæði laga um meðferð

<sup>162</sup> sama heimild, athugasemdir við 4. gr., mgr. 7.

<sup>163</sup> sama heimild.

sakamála nr. 88/2008 (SML) myndi heimila, samanber 1. mgr. 69. gr. SML.<sup>164</sup> Halda má uppi rökum umsagnaraðilanna meðal annars vegna þess, að það er skilyrði fyrir húsleit í húsum, geymslustöðum og hirslum sakbornings, samkvæmt 2. mgr. 74. gr. SML, að rannsókn beinist að broti sem varðað getur fangelsisrefsingu að lögum, samanber 3. mgr. sömu greinar. Ef væri sett húsleitarheimild í lög nr. 55/2019, myndi skorta sambærilegt skilyrði um að brot varðaði fangelsisrefsingu að lögum, því að brot á lögum nr. 55/2019 fela ekki í sér slíka refsingu.<sup>165</sup> Þannig væri sett íþyngjandi húsleitarheimild vegna meintra brota, sem varða vægari refsingu en þá sem SML gera að skilyrði. Af framangreindu leiðir, að með slíkri heimild væri að löglíkum gengið lengra en þörf krefur. Að auki má í þessu sambandi telja, að heimild Neytendastofu til þess að öðlast óhindraðan aðgang að starfsstöð, búnaði og gögnum eftirlitsskyldra aðila, sé til þess fallin að gæta meðalhófs og ná settum markmiðum, til dæmis að upplýsa um brot á lögum nr. 55/2019 og ákvæðum eIDAS-reglugerðarinnar og takmarka tjón vegna öryggisatvika. Jafnframt skýtur undir framangreint enn sterkari stoð, að heimild Neytendastofu samkvæmt 5. mgr. 4. gr. laganna verður ekki takmörkuð af reglum um þagnarskyldu, samanber 6. mgr. sömu greinar, auk þess sem að stofnunin hefur aðrar valdheimildir í 4. gr. laganna.

#### 2.1.2.5 *Sektarheimildir*

Á grundvelli laga nr. 55/2019, er Neytendastofu heimilt að taka ákvörðun um að leggja annars vegar á dagsektir, samanber 6. gr. laganna og hins vegar stjórnvaldssektir, samanber 7. gr. laganna. Ákvarðanir Neytendastofu um álagningu slíkra sekta, eru aðfararhæfar og fjárhæð þeirra rennur í ríkissjóð, þó að frádregnum kostnaði við innheimtu þeirra, samanber 5. mgr. 5. gr. laganna. Aðfararhæfi sekta samkvæmt framangreindu og heimild til álagningar á dagsekta og stjórnvaldssekta fela ekki í sér nýmæli, samanber 21. og 23. gr. laga um rafrænar undirskriftir.

Til skýringar á þeim mun, sem er á dagsektum og stjórnvaldssektum má segja, að þær fyrnefndu hafa þann tilgang að þrýsta á hlutaðeigandi aðila til þess að láta af athöfn eða athafnaleysi, á meðan þær síðarnefndu varða liðið atvik og eru viðurlög vegna þess atviks.<sup>166</sup> Þannig getur Neytendastofa til dæmis, lagt á dagsektir þegar upplýsingar eða gögn eru ekki veitt að liðnum tilteknum fresti, en ef neitað er með öllu að veita upplýsingarnar, getur hún lagt

---

<sup>164</sup> Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands, „Innsendar umsagnir: #2 Samtök atvinnulífsins – 17.04.2018“ (*Samráðsgátt*, 17. apríl 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=40](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=40)> skoðað 25. apríl 2020, 3. Úrræði Neytendastofu.

<sup>165</sup> Fjallað verður um viðurlög við brotum á lögum nr. 55/2019 í 2.1.2.5.2 kafla.

<sup>166</sup> Páll Hreinsson, „Þvingunarúrræði stjórnvalda“ í Ragnheiður Bragadóttir (ritstj.), *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007* (Codex 2007) 384.

á stjórnvaldssekt.<sup>167</sup> Með hliðsjón af framangreindu og í þeim tilgangi að gæta samhengis, skulu heimildir Neytendastofu til álagningar dag- og stjórnvaldssekta raktar í sitthvorum undirkafla þessa kafla.

#### 2.1.2.5.1 *Dagsektir*

Fyrir innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt var Neytendastofu heimilt að leggja á vottunaraðila dagsektir, á grundvelli 1. mgr. 21. gr. laga um rafrænar undirskriftir. Samkvæmt áðurgreindu ákvæði var Neytendastofu, að liðnum tilteknum fresti, heimilt að leggja á dagsektir í þremur tilvikum. Það var í fyrsta lagi, þegar vottunaraðili veitti ekki umbeðnar upplýsingar eða gögn, í öðru lagi þegar vottunaraðili fór ekki að kröfum stofnunarinnar um úrbætur og í þriðja lagi, ef vottunaraðili sinnti ekki kröfum eftirlitsins að öðru leyti. Ákvæði 6. gr. laga nr. 55/2019 er sambærilegt áðurgreindu ákvæði, en sú breyting hefur þó verið gerð, að vottunaraðila hefur verið skipt út fyrir traustþjónustuveitanda. Af framangreindu virðist því sem engin breyting hafi verið gerð á heimild Neytendastofu til álagningar dagsekta, með lögum nr. 55/2019 en öðru gegnir um fjárhæð slíkra sekta.

Með lögum nr. 55/2019 er lágmarksfjárhæð dagsekta hækkuð og hámarksfjárhæð þeirra lækkuð. Áður gátu dagsektir numið allt frá 10 þúsund kr. að einni milljón kr. á dag, samanber 2. mgr. 21. gr. laga um rafrænar undirskriftir. Aftur á móti geta dagsektir nú numið allt frá 50 þúsund kr. til 500 þúsund kr. á dag, samanber 2. mgr. 6. gr. laga nr. 55/2019. Löggjafinn rökstuddi lækkun á fjárhæð dagsekta á þá vegu, að með lægri fjárhæðum yrði úrræðið raunhæft í notkun en því hafði aldrei verið beitt áður.<sup>168</sup>

Þá höfðu Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands, látið í ljós vanþóknun sína á fyrri hámarksfjárhæð dagsekta, í umsögn sinni dagsettri 17. apríl 2018, við frumdrög að frumvarpi til laga nr. 55/2019. Þeim þótti fjárhæð dagsekta vera umtalsvert hærri, en það sem almennt tíðkaðist um dagsektir í stjórnsýslunni. Auk þess, fékkst þeim ekki séð að umfang viðskipta á þessu sviði, réttlætti þann ramma. Jafnframt vöktu umsagnaraðilarnir athygli á því að enginn rökstuðningur var fyrir því, í frumdrögum að greinargerð sem fylgdi með frumvarpi til laga nr. 55/2019, hvers vegna miðað væri við jafn háa fjárhæð, né til hvaða fordæma löggjafinn liti í þessum efnunum.<sup>169</sup> Löggjafinn lækkaði þó hámarksfjárhæð dagsekta í lokadrögum frumvarps til laga nr. 55/2019, en vék ekki

<sup>167</sup> Lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019, 1. mgr. 6. gr., b. stafl. 1. mgr. 7. gr.

<sup>168</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 6. gr.

<sup>169</sup> Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands (nmgr. 164) 4. Sektorheimildir.

í greinargerð að athugasemdum og rökstuðningi áðurgreindra umsagnaraðila, sem ákvörðunarþætti fyrir lækkuninni.<sup>170</sup>

#### 2.1.2.5.2 Stjórnvaldssektir - viðurlög

Í samræmi við ákvæði 16. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, skulu reglur sem aðildarríki setja um viðurlög við brotum á ákvæðum reglugerðarinnar vera skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og til þess fallin að hafa varnaðaráhrif. Íslenska löggjafanum þótti að með setningu heimildar Neytendastofu til þess að leggja á stjórnvaldssektir, væru settar reglur um viðurlög í samræmi við framangreint.<sup>171</sup> Þessa vegna og með það markmið fyrir augum, að tryggja meðal annars að háttsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög nr. 55/2019 og eIDAS-reglugerðina, eru Neytendastofu veittar heimildir til þess að leggja stjórnvaldssektir á ákveðna aðila, sem brjóta gegn ákvæðum laganna, samanber 1. mgr. 7. gr. laganna.<sup>172</sup>

Fjárhæðir stjórnvaldssekta, sem Neytendastofu er heimilt að leggja á, geta numið allt að 10 milljónum kr., samanber 2. mgr. 7. laga nr. 55/2019. Við ákvörðun á fjárhæð stjórnvaldssektar, skal Neytendastofa horfa til alvarleika brots, ásetnings, hversu umfangsmikil brotið eða brotin eru, hve lengi þau hafa staðið yfir og hvort um sé að ræða ítrekuð brot eða ítrekaða háttsemi, bæði fyrir og eftir brot, samanber áðurgreint ákvæði. Þá ber Neytendastofu að forðast, að fjárhæð stjórnvaldssekta nái áðurgreindu hámarki, nema í stórum og umfangsmiklum málum, svo meðalhófs sé gætt. Í þessu sambandi, er Neytendastofu unnt að fella niður stjórnvaldssektir í minni málum, en í slíkum tilvikum stendur stjórnvaldsákvörðunin sjálf eftir, sem ígildi áminningar.<sup>173</sup>

Fyrir innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar var að finna viðurlagsákvæði í lögum um rafrænar undirskriftir, þar sem kveðið var á um, að refsað skyldi vegna brotum á lögnum með sektum, nema þyngri refsingu væri að finna í öðrum lögum, samanber 1. mgr. 23. gr. laganna. Þá var heimilt að gera bæði lögaðilum og einstaklingum að sæta sektum en um refsíábyrgð lögaðila fór samkvæmt II kafla A almennra hegningarlaga nr. 19/1940, samanber 2. mgr. 23. gr. laga um rafrænar undirskriftir. Við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt með lögum nr. 55/2019, vildi löggjafinn gera breytingu á framangreindu fyrirkomulagi, í takt við réttarþróun á sviði opinbers eftirlits á sviði neytendaréttar. Áðurgreind réttarþróun felur í sér, að felld eru út refsíákvæði í sérlögum og í stað þeirra kemur heimild til álagningar

<sup>170</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 6. gr.

<sup>171</sup> sama heimild, athugasemdir við 7. gr.

<sup>172</sup> sama heimild, greinargerð, 3.2. Viðbótarákvæði vegna innleiðingar: Eftirlit og viðurlög.

<sup>173</sup> sama heimild, athugasemdir við 7. gr.

stjórnvaldssekta.<sup>174</sup> Þess vegna er nú einungis að finna viðurlagaákvæði, sem varða álagningu stjórnvaldssekta í lögum nr. 55/2019, samanber 7. gr. laganna.

Nýtt ákvæði 7. gr. laga nr. 55/2019 um viðurlög, sem í felst álagning stjórnvaldssekta, er þrengra en eldri viðurlagaákvæði laga um rafrænar undirskriftir, um sömu viðurlög. Í framangreindu felst meðal annars að ákvæðið geymir ekki almenna heimild til álagningar stjórnvaldssekta, heldur er slík heimild bundin við ákveðin tilvik, sem eru tilgreind í 1. mgr. áður nefndrar greinar.<sup>175</sup> Þannig er Neytendastofu heimilt að leggja á stjórnvaldssektir í þremur tilvikum, á grundvelli a.-c. staflíðs 1. mgr. 7. gr. laganna. Það er í fyrsta lagi, þegar traustþjónustuveitandi kemur fram sem fullgildur traustþjónustuveitandi án þess að vera skráður sem slíkur í samræmi við lög nr. 55/2019 og eIDAS-reglugerðina, samanber a. staflíð 1. mgr. 7. gr. laganna. Í öðru lagi er stofnuninni það heimilt, þegar neitað er að gefa upplýsingar eða gögn, samkvæmt 4. gr. laganna, samanber b. staflíð 1. mgr. 7. gr. laganna og í þriðja og síðasta lagi, þegar gefnar eru rangar eða villandi upplýsingar til Neytendastofu, samanber c. staflíð 1. mgr. 7. gr. laganna.

Vert þykir að víkja sérstaklega að b. staflíði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 55/2019 því draga má þá ályktun, af orðanna hljóðan, að ákvæðið feli ekki einungis í sér heimild Neytendastofu til álagningar stjórnvaldssekta á traustþjónustuveitendur, sem veita ekki upplýsingar eða gögn samkvæmt 4. gr. laganna. Það er vegna þess, að ákvæði 4. mgr. 4. gr. laganna varðar veitingu upplýsinga og gagna, frá öðru stjórnvaldi til Neytendastofu. Í þessu sambandi er ekki gerð grein fyrir því, í greinargerð sem fylgdi með frumvarpi er varð að lögum nr. 55/2019, að ætlun löggjafans hafi verið, að láta sektarheimildina ná til álagningu stjórnvaldssekta á önnur stjórnvöld. Því þykir höfundu óljóst, hvort að vilji löggjafans væri sá að Neytendastofa væri falin þessi heimild.

Neytendastofu var heimilt, samkvæmt brottföllnum lögum um rafrænar undirskriftir, að leggja á stjórnvaldssektir, svo lengi sem að þyngri refsing lægi ekki við brotinu, samkvæmt öðrum lögum, samanber 1. mgr. 23. gr. áðurgreindra laga. Þá gat Neytendastofa bæði sektað lögaðila, jafnt sem einstaklinga. Aftur á móti, var hvergi í lögum um rafrænar undirskriftir, að finna heimild Neytendastofu til þess, að leggja á önnur stjórnvöld stjórnvaldssektir. Því þykir höfundu vert að kanna hvort að nágrannalönd Íslands hafi sett viðurlög, við brotum á ákvæðum eIDAS-reglugerðarinnar og laga, settum henni til viðbótar, sem í felst að eftirlitsstofnun sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á önnur stjórnvöld. Það þykir einkum mikilvægt til þess að

---

<sup>174</sup> sama heimild.

<sup>175</sup> sama heimild.



varpa ljósi á það, hvort að fordæmi séu fyrir setningu slíkrar heimildar, því íslenski löggjafinn lítur gjarnan til næstu nágrannalanda, þegar íslensk löggjöf er mótuð.<sup>176</sup>

#### 2.1.2.5.2.1 Danmörk

Danmörk er aðili að ESB og því öðlaðist eIDAS-reglugerðin sjálfkrafa gildi þar í landi.<sup>177</sup> Samt sem áður, voru þar í landi sett dönsk lög sem bera heitið *Lov om supplerende bestemmelser til forordning om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked* (ísl. lög um viðbótarákvæði við reglugerð um rafræna auðkenningu og traustþjónustu, á innri markaðnum). Framangreind lög voru sett til þess að uppfylla kröfur eIDAS-reglugerðarinnar, um eftirlit og viðurlög.<sup>178</sup>

Í Danmörku var *Digitaliseringsstyrelsen* falin verkefni eftirlitsstofnunar, í samræmi við 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, samanber 4. gr. dönsku laganna. Þá var stofnuninni jafnframt falið, að tryggja að farið sé eftir ákvæðum eIDAS-reglugerðarinnar og þeim reglum, sem eru settar í samræmi við reglugerðina, samanber 2. gr. dönsku laganna.<sup>179</sup>

Að því er varðar viðurlagaákvæði dönsku laganna, kemur þar fram í 6. gr., að svo lengi sem að ekki sé kveðið á um strangari viðurlög í öðrum lögum, sætir sá refsingu sem, í fyrsta lagi uppfyllir ekki öryggiskröfur fyrir traustþjónustuveitendur, í samræmi við 1. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, í öðru lagi uppfyllir ekki skyldu traustþjónustuveitenda til þess að tilkynna hvers konar öryggisrof og glötun á heilleika í samræmi við öryggiskröfur 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar eða í þriðja lagi, veitir *Digitaliseringsstyrelsen* rangar eða villandi upplýsingar um mál sem falla undir gildissvið reglugerðarinnar eða laganna. Þá geta fyrirtæki og fleiri lögaðilar sætt refsíabýrgð, í samræmi við reglur 5. gr. almennra hegningarlaga.

Af lestri dönsku laganna má ekki skýrlega ráða, hvort að öðrum stjórnvöldum verði gert að sæta viðurlögum. Þó gefur ákvæði 6. gr. laganna skýrlega til kynna, að traustþjónustuveitendum, lögaðilum og einstaklingum, getur verið gert að sæta stjórnvaldssektum eða annarri refsíabýrgð í samræmi 5. gr. almennra hegningarlaga. Aftur á móti má ekki ráða af ákvæðinu, að heimilt sé að gera öðrum stjórnvöldum að sæta viðurlögum líkt og í lögum nr. 55/2019.

---

<sup>176</sup> Sjá til dæmis Alpt. 2000-2001, A-deild, þskj. 820 – 524. mál, athugasemdir við 18. gr., þar sem fjárhæð árlegs eftirlitsgjalds, sem vottunaraðilum sem gáfu út fullgild vottorð var gert að greiða til Neytendastofu, var miðað við þá leið sem fyrirhugað var að fara í Svíþjóð.

<sup>177</sup> Sbr. undangengin umfjöllun í 1. kafla.

<sup>178</sup> LOV nr. 617 af 08.06.2016 om supplerende bestemmelser til forordning om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked.

<sup>179</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.5. Danmörk.

#### 2.1.2.5.2.2 Svíþjóð

Svíþjóð er aðili að ESB líkt og Danmörk. Því öðlaðist eIDAS-reglugerðin sjálfkrafa lagagildi í Svíþjóð en þar voru einnig sett sænsk lög til viðbótar við ákvæði reglugerðarinnar um eftirlit og viðurlæg. Sænsku lögin bera heitið *Lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering* (ísl. lög um viðbótarákvæði við reglugerð ESB um rafræna auðkenningu). Þá fer *Post och Telestyrelsen* með hlutverk eftirlitsstofnunar á sænsku yfirráðasvæði.<sup>180</sup>

Í sænsku lögunum er *Post och Telestyrelsen* unnt að leggja á lögbann og bönn, sem nauðsynleg eru til þess að tryggja framfylgni eIDAS-reglugerðarinnar og sænsku laganna, auk þeirra reglugerða sem hafa verið settar á grundvelli laganna, samanber 1. mgr. 6. gr. laganna. Þá getur sekt fylgt slíku lögbanni og öðrum bönnum, samanber 2. mgr. 6. gr. laganna. Áðurgreint ákvæði sænsku laganna, er eina ákvæðið sem geymir sektarheimild. Þá er ákvæðið, ef það er skýrt með hliðsjón af 1. mgr. 6. gr. laganna, bundið við eftirlitsskylda aðila. Það er vegna þess, að lögbann og önnur viðeigandi bönn, verða eðli málsins samkvæmt einungis lögð á eftirlitsskylda aðila, til þess að koma í veg fyrir brot á eIDAS-reglugerðinni, sænsku lögunum eða reglugerðum, settum samkvæmt þeim, samanber áðurgreint ákvæði. Því er ekki til að dreifa lagaheimild í sænsku lögunum, fyrir eftirlitsstofnun til þess að sekta önnur stjórnvöld líkt og Neytendastofu er heimilt, samkvæmt íslensku lögunum.

#### 2.1.2.5.2.3 Noregur

Noregur er aðili að EFTA og þar í landi er fylgt kenningunni um tvíeðli lands- og þjóðaréttar, samanber umfjöllun í kafla 1.2.<sup>181</sup> Vegna framangreinds, öðlaðist eIDAS-reglugerðin ekki sjálfkrafa lagagildi í Noregi og þörf var á að innleiða reglugerðina í norskan rétt, með setningu norskra laga. Því var reglugerðin innleidd með norskum lögum sem bera heitið *Lov om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester)* (ísl. lög um innleiðingu reglugerðar ESB um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðnum (lög um rafrænar traustþjónustu)).<sup>182</sup> Með lögunum var eIDAS-reglugerðin innleidd með tilvísunaraðferðinni, samanber 1. mgr. 1. gr. norsku laganna. Þá geyma lögin jafnframt ákvæði til viðbótar við eIDAS-reglugerðina, til þess að uppfylla kröfur

---

<sup>180</sup> sama heimild, greinargerð, 3.5. Svíþjóð; Lag (2016:561) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om elektronisk identifiering.

<sup>181</sup> Sbr. fyrri umfjöllun í 1.2 kafla.

<sup>182</sup> Lov om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) 15. juni 2018 nr. 44.

reglugerðarinnar, varðandi eftirlit og viðurlög. Í 1. mgr. 3. gr. norsku laganna kemur fram, að konungur Noregs ákvarði hvaða stofnun fari með hlutverk eftirlitsstofnunar, en það hlutverk hefur hann falið *Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*.<sup>183</sup>

Í ákvæði 5. gr. norsku laganna, er að finna heimild til þess, að leggja stjórnvaldssektir á þá sem hafa vísvitandi eða með grófu athafnaleysi, í fyrsta lagi starfað sem fullgildir traustþjónustuveitendur án þess að vera skráðir sem slíkir samkvæmt lögnum, í öðru lagi ekki veitt upplýsingar samkvæmt 3. gr. laganna eða í þriðja lagi, veitt rangar eða villandi upplýsingar við úttekt. Af áðurgreindri sektarheimild norsku laganna, má ekki skýrlega ráða, hvaða aðilum getur verið gert að sæta stjórnvaldssektum. Þó má finna vísbendingar um framangreint, þá einkum í 3. gr. laganna, þar sem kveður í 2. mgr. að eftirlitsstofnun geti krafist upplýsinga og gagna sem nauðsynleg eru til að framkvæma úttekt og setja frest til skila á þeim, samanber sambærilegt ákvæði í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Jafnframt er eftirlitsskyldum aðila gert skylt að veita eftirlitsstofnun óheftan aðgang að viðskiptum sínum, húsnæði sínu, búnaði, gögnum og veita upplýsingar, samanber 3. mgr. 3. gr. norsku laganna. Þannig er framangreint ákvæði sambærilegt 5. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019.

Þrátt fyrir að norsku lögin gefi ekki með skýrum hætti til kynna, hvort stjórnvöldum geti verið gert að sæta stjórnvaldssektum, þá er það skoðun höfundar, með hliðsjón af 2. og 3. mgr. 3. gr. norsku laganna, að slík heimild sé ekki fyrir hendi. Það er vegna þess, að 2. mgr. 3. gr. norsku laganna er bundin við eftirlitsskylda aðila. Jafnframt er 3. mgr. 3. gr. norsku laganna bundin við eftirlitsskylda aðila, það er að segja við þann sem sætir eftirliti samanber orðalag ákvæðisins.<sup>184</sup> Af framansögðu má telja, að ákvæði norsku laganna, um stjórnvaldssektir, séu bundin við eftirlitsskylda aðila.

### **2.1.3 Hlutverk og valdheimildir Neytendastofu samkvæmt reglugerð um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 100/2020**

Ráðherra hefur, með reglugerð nr. 100/2020, falið Neytendastofu nokkur verkefni, á grundvelli 3. mgr. 8. gr. laga nr. 55/2019, sem eru falin aðildarríkjum í eIDAS-reglugerðinni, líkt og vikið var að í kafla 2.1. Þannig hefur ráðherra falið Neytendastofu, með 1. málslíði 3. gr. reglugerðar nr. 100/2020, að koma á, viðhalda og birta traustlista, samkvæmt lögum nr. 55/2019, samanber b. staflið 3. mgr. 8. gr. sömu laga. Vert þykir í þessu sambandi að nefna, að Neytendastofa fór áður með umsjón og gerð áreiðanlegs lista, þar sem fram komu meðal annars upplýsingar um

<sup>183</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.5. Noregur.

<sup>184</sup> Lov om gennemførelse af EUs forordning om elektronisk identifikation og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester) 15. juni 2018 nr. 44, 3. gr. Í ákvæðinu er talað um „Den som blir kontrollert ...“ (ísl. sá sem lýtur stjórn) en með því er átt við þann sem sætir eftirliti.

vottunaraðila sem voru faggiltir í samræmi við tilskipun um rafrænar undirskriftir og sættu eftirliti stofnunarinnar á íslensku yfirráðasvæði.<sup>185</sup>

Hefði Neytendastofu ekki verið falin gerð og umsjón íslenskra traustlista, hefði stofnunin þurft að veita þeim sem bæri ábyrgð á íslenskum traustlistum, það er að segja ráðherra, upplýsingar um ákvörðun sína um að veita eða afturkalla, fullgilda stöðu traustþjónustuveitanda og traustþjónustunnar sem hann veitir, samanber h. staflið 4. mgr. 17. gr., annan málslið 2. mgr. 21. gr. og 3. mgr. 22. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Því má telja, að hlutverk Neytendastofu samkvæmt fyrsta málsliði 3. gr. reglugerðar nr. 100/2020, feli í sér ákveðna hagræðingu. Það er einkum vegna þess, að þá sér sami aðili um að annars vegar, veita eða svipta fullgilda stöðu og hins vegar, koma á, viðhalda og birta traustlista, sem inniheldur meðal annars upplýsingar um fullgilda traustþjónustuveitendur, samanber 1. og 2. mgr. 22. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Hér þykir þó vert að taka fram, að þrátt fyrir að Neytendastofu sé falin gerð og umsjón íslenskra traustlista, er íslenska ríkið enn sá aðili, sem ber ábyrgð á fullgildum traustþjónustuveitendum, sem hafa staðfestu á íslensku yfirráðasvæði og þeirri fullgildu traustþjónustu sem þeir veita, samanber 1. mgr. 22. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Ráðherra hefur falið Neytendastofu, með 6. gr. reglugerðar nr. 100/2020, að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA, þær rafrænu auðkenningarskipanir sem ráðherra hefur ákveðið að tilkynna, samanber a. staflið 3. mgr. 8. gr. laga nr. 55/2019. Lögbundnum verkefnum stofnunarinnar hefur því fjölgað.

Ráðherra hefur falið Neytendastofu, að birta og uppfæra á vefsíðu sinni, tilvísunarnúmer til staðla sem gilda um nánari framkvæmd laga nr. 55/2019, samanber annan málslið 3. gr. reglugerðar nr. 100/2020 og c. staflið 3. mgr. 8. gr. laganna. Á tímum forvera reglugerðarinnar, var að finna lista yfir nöfn staðla, í viðauka við reglugerð nr. 780/2011, samanber 20. gr. sömu reglugerðar. Þá var það jafnframt hlutverk ráðherra, að uppfæra áðurgreindan lista, en þó að tillögu Neytendastofu, samanber áðurgreint ákvæði. Löggjafanum þótti vert að gera breytingu á framangreindu fyrirkomulagi, svo unnt væri að nálgast upplýsingar um gildandi rétt, án mikillar fyrirhafnar.<sup>186</sup>

Að lokum er ráðherra heimilt, að setja önnur ákvæði í reglugerð um nánari fyrirmæli um tilhögun eftirlitsins og önnur verkefni Neytendastofu, samkvæmt lögum nr. 55/2019, samanber 2. mgr. 8. gr. laganna. Slík úrræði geta til dæmis varðað gagnaöflun og samskipti stofnunarinnar

---

<sup>185</sup> Neytendastofa, „Áreiðanlegur listi – stöðulisti (TSL)“ (*Neytendastofa*) <<https://neytendastofa.is/fyrirtaeki/rafrænar-undirskriftir/tsl/>> skoðað 6. júní 2020.

<sup>186</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 8. gr., mgr. 6.

við eftirlitsskylda aðila.<sup>187</sup> Ráðherra hefur nýtt reglugerðarheimild 8. gr. laganna í þrígang, meðal annars vegna kórónuveirufaraldurs á Íslandi, svo nokkuð sé nefnt, samanber reglugerð nr. 100/2020, auk reglugerða nr. 314/2020 og nr. 310/2020 sem voru settar til að gera breytingar á reglugerð nr. 100/200. Þannig setti ráðherra til dæmis sérreglur til bráðabirgða, með setningu reglugerðar nr. 310/2020, sem varða sannprófun á kennslum og eigindum, samkvæmt 1. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, úr fjarlægð, með auðkenningaraðferð sem hefur hlotið viðurkenningu hjá Neytendastofu, samanber 1. gr. reglugerðar nr. 310/2020.

## 2.2 Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á tekjur og kostnað Neytendastofu

### 2.2.1 Fráhvarf frá árlegu eftirlitsgjaldi

Með lögum nr. 55/2019 er horfið frá meginreglu um árlegt eftirlitsgjald, að fjárhæð ein milljón kr., sem eftirlitsskyldum aðilum bar að greiða til Neytendastofu til að standa straum af kostnaði vegna eftirlitsins, á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir, samanber einnig 23. gr. reglugerðar nr. 780/2011.<sup>188</sup> Á þeim tíma var Auðkenni eini greiðandi eftirlitsgjaldsins.<sup>189</sup>

Neytendastofa gerði aðfinnslur við fráhvarf frá árlegu eftirlitsgjaldi í tvígang, með umsögnum sínum við frumvarp til laga nr. 55/2019, dagsettum 17. apríl 2018 og 28. mars 2019, en þær voru talaðar fyrir daufum eyrum.<sup>190</sup> Þá gerði Neytendastofa meðal annars athugasemd við það, að í frummati atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á áhrifum lagasetningarinnar, dagsettu 9. mars 2018, var ekki gert ráð fyrir niðurfellingu eftirlitsgjaldsins. Það var vegna þess, að í frummatinu var gefið til kynna, að áðurgreint eftirlitsgjald að fjárhæð ein milljón kr., yrði ennþá í ramma af fjárheimild Neytendastofu, eftir lagasetninguna.<sup>191</sup> Aftur á móti var reyndin sú, að við lagasetninguna yrði einungis eftir tveggja milljóna kr. rammi af fjárheimild stofnunarinnar, eftir brottfall eftirlitsgjaldsins, en ekki þriggja milljóna kr. eins og fram kom í frummatinu.<sup>192</sup> Svar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, við framangreindri athugasemd Neytendastofu, var á þá vegu að gert væri ráð fyrir því að tekið yrði tillit til kostnaðar vegna eftirlitshlutverks stofnunarinnar, við vinnu fjármálaáætlunar fyrir árin 2020-2024. Að auki væri

<sup>187</sup> sama heimild, athugasemdir við 8. gr., mgr. 2.

<sup>188</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 8. gr., mgr. 7.

<sup>189</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Neytendastofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 4907/149.

<sup>190</sup> sama heimild; Neytendastofa, „Innsendar umsagnir: #1 Neytendastofa – 17.04.2018“ (*Samráðsgátt*, 17. apríl 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=40](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=40)> skoðað 25. apríl 2020; Tryggvi Axelsson (nmgr. 141).

<sup>191</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, „Frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu: Fylgiskjöl: Mat á áhrifum“ (*Samráðsgátt*, 9. mars 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=40](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=40)> skoðað 25. apríl 2020, A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið, b. stafl. 1. gr.

<sup>192</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, umsögn Neytendastofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 4907/149.

almenna reglan sú, að eftirlitsskyldir aðilar bæru ekki kostnað af því eftirliti sem með þeim er haft.<sup>193</sup>

Vísun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til áðurgreindrar reglu gæti sætt furðu meðal annars vegna þess, að í reynd er það misjafnt hvort að eftirlitsskyldir aðilar greiði gjald vegna eftirlitsins sem með þeim er haft. Í því sambandi má sem dæmi nefna, að þeir sem sæta opinberu eftirliti Fjármálaeftirlitsins, þar á meðal viðskiptabankar, verðbréfafyrirtæki, lánastofnanir og sparisjóðir, skulu greiða árlegt eftirlitsgjald, samanber 1. mgr. 1. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999. Þá er áður nefnt gjald innheimt af Seðlabanka Íslands og það skal nýtt að öllu leyti til fjármögnunar eftirlitsins, samanber 2. mgr. 1. gr. áðurgreindra laga.<sup>194</sup> Í tengslum við framangreint þykir vert að nefna, að í ársbyrjun 2020 tók Seðlabanki Íslands við þeim verkefnum sem Fjármálaeftirlitinu eru falin með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, en við það varð Fjármálaeftirlitið hluti af Seðlabanka Íslands.<sup>195</sup> Hér má velta vöngum yfir því hvort að þeir aðilar sem sæta eftirliti Fjármálaeftirlitsins á grundvelli 1. mgr. 5. gr. laga nr. 99/1999, séu ekki betur í stakk búnir til þess að bera þann kostnað sem af eftirlitinu hlýst, heldur en að kostnaðinum sé velt yfir á skattgreiðendur. Þá má einnig íhuga að sama eigi við um þá aðila sem sæta eftirliti Neytendastofu. Ennfremur má velta fyrir sér hvort að eftirlitsskyldir aðilar, hafi ekki beinan hag af því eftirliti sem með þeim er haft, svo eðlilegt megi telja að þeir beri kostnað vegna eftirlitsins.

Hér þykir vert að líta til Hrd. 5. mars 1998 í máli nr. 310/1997, sem varðaði greiðslu útgerða á kostnaði vegna fæðu og aðstöðu eftirlitsmanns á vegum Fiskistofu, sem skylt var að væri um borð þegar veitt var í Norðvestur-Atlantshafi. Í málinu mótmælti útgerð áðurgreindri greiðsluskyldu meðal annars á þeim grundvelli að það væri ósamrýmanlegt lögum, að löggæslu og eftirliti væri komið fyrir með þeim hætti, að sá sem sætti eftirliti hverju sinni, bæri kostnaðinn af slíku eftirliti. Niðurstaða dómsins var þó sú, að um væri að ræða ákveðna tilhögun á endurgjaldi vegna veittrar þjónustu sem ætlað væri að standa undir hluta kostnaðar við veiðieftirlitið. Ennfremur hefðu útgerðirnar beinna hagsmuna að gæta af eftirlitinu, sem væri í þágu útvegsins. Þar að auki gildi gjaldið um alla þá, sem eins var ástatt um og ekki var sannað

---

<sup>193</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vegna umsagna við frumvarpið, erindi nr. Þ 5324/149, 2.

<sup>194</sup> Stjórnarráð Íslands, „Eftirlitsgjald vegna rekstur Fjármálaeftirlitsins“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/tekjur-rikissjods/skattar-og-thjonustugjold-vegna-atvinnurekstrar/efirlitsgjald-vegna-reksturs-fjarmalaefirlitsins/>> skoðað 5. maí 2020; Tryggvi Axelsson (nmgr. 141).

<sup>195</sup> Seðlabanki Íslands, „Seðlabanki Íslands“ (*Seðlabanki Íslands*) <<https://www.fme.is/um-okkur>> skoðað 5. maí 2020.

að kostnaðurinn hafði numið meira en endurgjald fyrir veitta þjónustu.<sup>196</sup> Telja má, að heimfæra megi framangreindan dóm yfir á þá aðila sem sæta eftirliti Neytendastofu, þar sem eftirlitið sem með þeim er haft, er meðal annars til þess fallið að auka traust og hag neytenda, lögaðila og opinberra aðila, sem eiga í viðskiptum við þá. Því má í reynd telja, að um sé að ræða beina hagsmuni þeirra af eftirlitinu.

Eldri gjaldtaka árlegs eftirlitsgjalds sem fólst í 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir og nú hefur verið horfið frá, átti sér ekki stoð í tilskipun um rafrænar undirskriftir. Það er vegna þess, að hvergi í tilskipuninni er kveðið á um, að eftirlitsskyldir aðilar skuli greiða árlegan kostnað til eftirlitsstofnunar eða standa með öðrum hætti undir kostnaði vegna eftirlitsins sem með þeim er haft. Þó gerði tilskipunin um rafrænar undirskriftir aðildarríkjunum heimilt, að ákveða með hvaða hætti þau kæmu á kerfi til þess að tryggja eftirlit með vottunaraðilum sem hafa staðfestu á landsvæði viðkomandi ríkis og gefa út viðurkennd skilríki, samanber 3. mgr. 3. gr. og 13. tölulið aðfararorða tilskipunarinnar. Aftur á móti reisti íslenski löggjafinn ekki gjaldtöku árlegs eftirlitsgjalds á ákvæði 3. mgr. 3. gr. tilskipunar um rafrænar undirskriftir né annarri heimild. Þess í stað eru þess merki að löggjafinn hafi reist fjárhæð árlega eftirlitsgjaldsins á „fyrirhugaðri“ fjárhæð Svíþjóðar í þeim málum. Það gerði löggjafinn með því að tiltaka í greinargerð, sem fylgdi með frumvarpinu sem varð að lögum um rafrænar undirskriftir, að: „Gert er ráð fyrir að lágmarksgjald verði 1.000.000 kr. eða 200 kr. fyrir hvert fullgilt vottorð sem gefið er út, sé síðarnefnda upphæðin hærri. Sömu leið er fyrirhugað að fara í Svíþjóð.“<sup>197</sup> Af framangreindu má telja gefið til kynna, að löggjafinn leit ekki til annarra fordæma við setningu árlegs eftirlitsgjalds og við afmörkun á fjárhæð þess, nema þeirrar leiðar sem leitast var við að fara í Svíþjóð. Þá var sú leið farin í Svíþjóð, að samkvæmt 22. gr. sænskra laga sem sett voru til innleiðingar á tilskipun um rafrænar undirskriftir og bera heitið *Lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer*, var sett reglugerðarheimild til handa stjórnvöldum eða eftirlitsstofnun undir valdi stjórnvalda, til setningar reglna um gjaldsskyldu vottunaraðila sem gáfu út fullgild vottorð vegna eftirlits eftirlitsstofnunarinnar samkvæmt lögnum. Af framangreindu má telja ljóst, að íslenskt ákvæði um eftirlitsgjald sem eftirlitsskyldum aðilum bar að greiða vegna eftirlitsins sem með þeim var haft, var ekki einsdæmi á Norðurlöndunum.

Að því er varðar fráhvarf frá árlegu eftirlitsgjaldi er það skoðun höfundar, að um sé að ræða rökréttu breytingu. Það er meðal annars vegna þess, að eIDAS-reglugerðin kveður ekki á um innheimtu slíks gjalds. Ennfremur var ekki til að dreifa ákvæði í tilskipun um rafrænar

<sup>196</sup> Hrd. 5. mars 1998 í máli nr. 310/1997.

<sup>197</sup> Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 820 – 524. mál, athugasemdir við 18. gr.

undirskriftir sem boðaði árlegt eftirlitsgjald eða kostnað sem eftirlitsskyldum aðilum bæri að standa undir með öðrum hætti. Á hinn bóginn kemur skýrlega fram í eIDAS-reglugerðinni, að eftirlitsskyldum aðilum ber að standa undir kostnaði vegna ákveðinna eftirlitsaðgerða, það er að segja úttekta og öflunar samræmismats, samanber ákvæði 1. og 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Þá má að auki telja, að sá munur sé á annars vegar greiðslu kostnaðar vegna úttekta og öflunar samræmismats og hins vegar greiðslu eftirlitsgjalds, að fyrrgreindur kostnaður tekur til betur sérgreinds kostnaðar. Því þykir vert að íhuga hvort að gjaldheimild 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir hafi falið í sér skatt eða þjónustugjald í skilningi stjórnsluréttar.

Svo vitnað sé í skrif Páls Hreinssonar, í bók hans sem ber heitið *Þjónustugjöld*, er skilgreining hans á þjónustugjaldi eftirfarandi:

Þjónustugjald er greiðsla, venjulega peningagreiðsla sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði fyrir endurgjaldið.<sup>198</sup>

Á hinn bóginn er skattur samkvæmt skilgreiningu Jónatans Þórmundssonar: „greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera.“<sup>199</sup>

Af skilgreiningu hugtakanna „þjónustugjald og „skattur“ má ráða, að munur þeirra á milli varðar meðal annars markmið gjaldtökunnar. Þannig er þjónustugjaldi ætlað að standa undir kostnaði veittrar þjónustu en skattar fela í sér almenna tekjuöflun til ríkissjóðs.<sup>200</sup> Þó gildir bæði um þjónustugjöld og skatta, sem greiða skal til hins opinbera, að fyrir slíku þarf að vera stoð í lögum.<sup>201</sup> Í þessu sambandi má líta til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 32/1988, þar sem ekki var heimilt að krefjast greiðslu fyrir námsgögn nemenda í skyldunámi í grunnskóla. Þess í stað bar ríkinu og sveitarfélögum að bera kostnað af rekstri grunnskólanna, þar á meðal vegna námsgagna fyrir nemendur í skyldunámi.<sup>202</sup> Af álitinu má leiða, að almennt skuli fjármagna

---

<sup>198</sup> Páll Hreinsson, *Þjónustugjöld* (1996) 2.

<sup>199</sup> Jónatan Þórmundsson, *Fyrirlestrar í skattarétti* (1982) 2.

<sup>200</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Þjónustugjöld“ (2014) 67 *Úlfjótur* – tímarit laganema 437, 441.

<sup>201</sup> Páll Hreinsson, „Lagaheimild reglugerða“ (2015) 65 *Tímarit lögfræðinga* 143, 212. Sjá einnig Hrd. 30. mars 2000 í máli nr. 159/2000, þar sem tekið var fram að meginreglan sé sú, að tekjuöflun opinberra aðila verður að byggjast á heimild í settum lögum, hvort sem um er að ræða skattheimtu eða álagningu gjalda fyrir þjónustu.

<sup>202</sup> Álit umboðsmanns Alþingis 31. ágúst 1990 í máli nr. 32/1988.



rekstur opinberra stofnanna, eins og grunnskóla, með almennri tekjuöflun ríkissjóðs, í formi skattgreiðslna.

Sjá má af ákvæði 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir, að ákvæðið kveður á um að tiltekinn hópur, það er að segja vottunaraðilar sem gefa út fullgild vottorð, greiði árlega eina milljón kr. vegna eftirlitsins sem með þeim er haft. Velta má hér vöngum yfir því hvort að vottunaraðilar séu ekki í reynd þjónustuþegar, að einhverju leyti, vegna þess eftirlits sem með þeim er haft. Það má telja vegna þess

að þeir hafa beinan hag af slíku eftirliti, sbr. áðurnefndan Hrd. 5. mars 1998 í máli nr. 310/1997 en af dómnum má leiða, að þjónustugjald geti falist í opinberri eftirlitsstarfsemi.

Þá ritaði Hafsteinn Dan Kristjánsson, í grein sinni sem ber heitið *Þjónustugjöld*, að: „Það leiðir af því eðli þjónustugjalda að þeim er ætlað að standa undir kostnaði við veitingu sérgreindrar þjónustu og lögmatísreglunni að aðeins er heimilt [að] taka gjald fyrir þann kostnað sem beinlínis hlýst af því að veita þjónustuna.“<sup>203</sup> Í sambandi við framangreint má velja vöngum yfir því, hvort að hið árlega eftirlitsgjald sem vottunaraðilum með fullgildingunni bar að greiða, á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir, fól í sér „sérgreinda þjónustu“. Upphæð eftirlitsgjaldsins var fyrirfram ákveðin ein milljón kr. í áðurgreindu ákvæði og ekki var tekið fram, í hverju kostnaðurinn fólst, að öðru leyti en að það skyldi standa straum af kostnaði vegna eftirlitsins. Framangreint er ólíkt stöðunni sem var uppi í Hrd. 5. mars 1998 í máli nr. 310/1997 þar sem kostnaður varðaði aðstöðu og uppihald eftirlitsmanns og sannað var að kostnaðurinn nam ekki meira en endurgjald fyrir veitta þjónustu. Aftur sem áður telur höfundur að eftirlitsgjaldið sem kveðið var á um í 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir, hafi einnig falið í sér þjónustugjald fyrir eftirlit, sem eftirlitsskyldir aðilar höfðu beins hags að gæta við, auk þess sem að lág fjárhæð þess gefur vísbendingu um það að eftirlitsgjaldið hafi verið í samræmi við kostnað sem hlaust sannanlega af eftirlitinu.

Fram kom í greinargerð, sem fylgdi með frumvarpi er varð að lögum nr. 55/2019, að gert væri ráð fyrir auknum kostnaði vegna aukinna verkefna og aukins eftirlits Neytendastofu.<sup>204</sup> Þá væri jafnframt áætlað að slíkum kostnaði yrði mætt í fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024.<sup>205</sup> Áætlað var að viðbótarkostnaður Neytendastofu vegna tveggja tímabundinna stöðugilda, ásamt föstum kostnaði, yrði fyrir árið 2019, 11 milljón kr. en fyrir næstu tvö ár á eftir væri gert ráð fyrir 21 milljón kr. kostnaði sem yrði endurskoðaður árið 2022.<sup>206</sup> Af framangreindu má ráða,

<sup>203</sup> Hafsteinn Dan Kristjánsson (nmgr. 200) 459.

<sup>204</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 6. Mat á áhrifum.

<sup>205</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, 634. mál, minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vegna umsagna við frumvarpið, erindi nr. Þ 5324/149, 2.

<sup>206</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 6. Mat á áhrifum.

að gert er ráð fyrir aukinni fjárveitingu til Neytendastofu. Þess vegna má velta vöngum yfir því hvort að áðurgreind viðbótarfjárveiting til stofnunarinnar nægi ekki til þess að bæta upp fyrir fjárhæð eftirlitsgjaldsins sem frá er horfið. Aftur á móti skal ekki tekin afstaða til framangreinds í þessari ritgerð.

### **2.2.2 Kostnaður vegna úttekta og öflunar samræmismats**

Neytendastofu er heimilt að framkvæma úttektir og afla samræmismats frá samræmismatsstofu, á starfsemi fullgilds traustþjónustuveitanda, að eigin frumkvæði, líkt og vikið var að í 2.1.1.2 kafla. Í því sambandi hefur ráðherra, á grundvelli 4. mgr. 8. gr. laga nr. 55/2019, heimild til að setja reglugerð þar sem ákveðið er það gjald, sem fullgildur traustþjónustuveitandi skal inna af hendi vegna úttektar Neytendastofu á starfsemi hans.<sup>207</sup>

Fram kom í frummati atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á áhrifum lagasetningar laga nr. 55/2019, að kostnaður við úttekt Neytendastofu væri áætlaður á bilinu 8-16 milljónir kr.<sup>208</sup> Hafa ber hugfast að áðurgreindur kostnaður á einungis við um þær úttektir sem eru framkvæmdar af Neytendastofu. Þá leiðir af eðli málsins að kostnaðurinn á hvorki við þegar aflað er samræmismats af hálfu traustþjónustuveitanda, samanber þau tilvik sem um ræðir í 1. mgr. 20. gr. og 1. mgr. 21. eIDAS-reglugerðarinnar, né þegar Neytendastofa óskar eftir öflunar samræmismats, á grundvelli 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Vert þykir þó að nefna, að við síðargreindar aðstæður getur Neytendastofa farið fram á, að fullgildur traustþjónustuveitandi beri kostnað vegna öflunar samræmismatsins, samanber áðurgreint ákvæði, en kostnaður við slíka öflun er óskilgreindur þar sem það er í höndum hlutaðeigandi samræmismatsaðila hverju sinni, að ákveða kostnað vegna gerðar samræmismats.<sup>209</sup>

Fram kemur, bæði í frummati atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á lagasetningu laga nr. 55/2019 og greinargerð sem fylgdi með frumvarpi til laganna, að Neytendastofa geti óskað eftir því, að fullgildur traustþjónustuveitandi greiði kostnað vegna úttektar eða öflunar samræmismats, að frumkvæði stofnunarinnar, samanber 2. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá getur stofnunin krafist greiðslu slíks kostnaðar með beitingu valdheimilda sinna sem felast í 4. gr. laga nr. 55/2019, þá sérstaklega 2. mgr. sömu greinar og dagsektarheimilda 6. gr. sömu laga.<sup>210</sup> Þrátt fyrir framangreint telur höfundar að líkurnar á því,

---

<sup>207</sup> sama heimild, athugasemdir við 8. gr., mgr. 7.

<sup>208</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (nmgr. 191) A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið, 2. og 3. gr.

<sup>209</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, athugasemdir við 8. gr., mgr. 7.

<sup>210</sup> sama heimild, greinargerð, 3.1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014: Traustþjónusta, mgr. 7, athugasemdir við 8. gr. mgr. 7; Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (nmgr. 191) A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið, 2. og 3. gr.

að fullgildur traustþjónustuveitandi verði látinn bera kostnað af úttektum og öflun samræmismats, á grundvelli 2. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, aukist eftir því sem fjármagn til Neytendastofu er minna. Hafi stofnunin skerta fjármuni eru líkurnar á því að hún beri kostnaðinn sjálf, litlar sem engar. Því er mikilvægt að gætt sé að viðunandi fjárveitingu til Neytendastofu vegna framkvæmdar eftirlitsins, svo að henni sé unnt að hafa nauðsynlegt eftirlit með eftirlitsskyldum aðilum, í samræmi við eIDAS-reglugerðina.<sup>211</sup> Samt sem áður er það skoðun höfundar, að í framkvæmd verði fullgildir traustþjónustuveitendur látnir bera kostnað vegna úttekta og öflunar samræmismats, af frumkvæði Neytendastofu, þá sérstaklega ef leitt er í ljós, að hlutaðeigandi fullgildur traustþjónustuveitandi uppfyllir ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar. Aftur á móti þykir ekki óhugsandi, að Neytendastofa ákveði að bera kostnaðinn ef leitt er í ljós að fullgildur traustþjónustuveitandi, uppfyllir kröfur reglugerðarinnar. Þá þarf stofnunin aftur sem áður að hafa fjárhagslega burði.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið undirstrikaði, í frummati á áhrifum lagasetningar laga nr. 55/2019, að ekki skyldi koma til úttekta, að frumkvæði Neytendastofu, nema í undantekningartilfellum eða á 2-5 ára fresti.<sup>212</sup> Jafnframt tók ráðuneytið fram, að líkurnar á því að úttektarúrræði Neytendastofu sé beitt, aukast eftir því sem stofnunin hefur minni sérþekkingu.<sup>213</sup> Aftur sem áður var ástæðan fyrir tilnefningu Neytendastofu, sem eftirlitsstofnunar á íslensku yfirráðasvæði, sú reynsla og þekking sem þegar var til staðar hjá stofnuninni vegna fyrra eftirlitshlutverks stofnunarinnar, á grundvelli tilskipunar um rafrænar undirskriftir og laga um rafrænar undirskriftir.<sup>214</sup> Höfundi þykir þó í þessu sambandi, vert að hafa hugfast, að eIDAS-reglugerðin geymir ítarlegra regluverk og ítarlegri ákvæði um verkefni eftirlitsstofnana en þau sem var að finna í forvera hennar, samanber umfjöllun í 2. kafla. Þá er í þessu sambandi, svo haft sé eftir Tryggva Axelssyni, forstjóra Neytendastofu: „mikilvægt til að mæta þeim breytingum að Neytendastofa fái auknar fjárheimildir og stöðugildi til að mæta nýjum og auknum kröfum eIDAS til að þróa þekkingu starfsmanna ...“<sup>215</sup> Aftur á móti er ljóst af umfjöllun í fyrri kafla, að aukin fjárveiting er áætluð til Neytendastofu vegna aukinna verkefna stofnunarinnar í tengslum við eIDAS-reglugerðina. Þó verður ekki tekin afstaða til þess, í þessari ritgerð, hvort að slík fjárveiting nægi í reynd.

---

<sup>211</sup> Tryggvi Axelsson (nmgr. 141).

<sup>212</sup> Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (nmgr. 191) A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið, 2. og 3. gr.

<sup>213</sup> sama heimild, A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið, 2. gr.

<sup>214</sup> Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1039 – 634. mál, greinargerð, 3.2. Viðbótarákvæði vegna innleiðingar: Eftirlit og viðurlög.

<sup>215</sup> Tryggvi Axelsson (nmgr. 141).

### 2.3 Niðurstöður 2. kafla

Í 2. kafla þessarar ritgerðar var leitast við að varpa ljósi á þau áhrif sem innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar hefur á Neytendastofu. eIDAS-reglugerðin var leidd í lög með lögum nr. 55/2019, auk þess sem að reglugerð nr. 100/2020 var sett á grundvelli laganna.

eIDAS-reglugerðin geymir fjölmörg ákvæði sem varða hlutverk og verkefni Neytendastofu, sem eftirlitsstofnunar á íslensku yfirráðasvæði, þá einkum í 17. gr. reglugerðarinnar. Þar að auki eru Neytendastofu veittar valdheimildir, með lögum nr. 55/2019, sem margar eru þó ekki frábrugðnar þeim sem áður voru í lögum um rafrænar undirskriftir.

Neytendastofu ber að hafa eftirlit með fullgildum traustþjónustuveitendum og ófullgildum traustþjónustuveitendum, en þeir síðari sæta þó einungis eftirliti, sem byggist á viðbrögðum eftir atburð, þegar nauðsyn krefur, samanber a. og b. staflíð 3. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Jafnframt felur eIDAS-reglugerðin í sér kröfu um að Neytendastofu greini þau samræmismót sem henni berast, á starfsemi traustþjónustuveitenda, með staðfestu á íslensku yfirráðasvæði, í samræmi við ákvæði 1. og 2. mgr. bæði 20. og 21. gr. reglugerðarinnar. Í því sambandi hefur stofnunin það hlutverk, að veita eða svipta traustþjónustuveitanda og traustþjónustunni, fullgildri stöðu, samanber g. staflíð 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Áður hafði Neytendastofa heimild til þess að banna starfsemi vottunaraðila ef viðkomandi braut ítrekað eða alvarlega gegn kröfum og skilyrðum sem sett voru í lögnum. Af framangreindu leiðir að einungis hlutverk Neytendastofu við veitingu markaðsaðgangs er nýtilkomið með eIDAS-reglugerðinni.

Þegar Neytendastofa kemst að þeirri niðurstöðu, að traustþjónustuveitandi uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar til þess að hljóta fullgilda stöðu, skal hlutaðeigandi fullgildur traustþjónustuveitandi færður inn á traustlista yfir íslenskt yfirráðasvæði, samanber h. staflíð 4. mgr. 17. gr., annan málslíð 2. mgr. 21. gr. og 3. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar. Áður fór Neytendastofa með umsjón áreiðanlegs lista yfir vottunaraðila sem sættu eftirliti stofnunarinnar, en nú hefur ráðherra falið stofnuninni gerð og umsjón íslensks traustlista, með reglugerð nr. 100/2020. Því ber Neytendastofu nú að færa þá sem hljóta fullgilda stöðu inn á traustlistann, samanber framangreind ákvæði. Af slíkri birtingu leiðir, að viðkomandi er á ábyrgð íslenska ríkisins og hann öðlast markaðsaðgang með þeim hætti, að honum er heimilt að hefja veitingu fullgildrar traustþjónustu á innri markaðinum. Ráðherra hefur einnig falið Neytendastofu önnur verkefni eIDAS-reglugerðarinnar, með reglugerð nr. 100/2020, eins og til dæmis umsjón tilkynninga til Eftirlitsstofnunar EFTA yfir þær rafrænu auðkenningarskipanir sem ráðherra ákveður að tilkynna. Verkefni þau sem ráðherra hefur falið Neytendastofu eru

nokkur nýtilkomin með innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar og fela því í sér fjölgun verkefna stofnunarinnar.

Meðal nýrra verkefna Neytendastofu eru tilfallandi úttektir eða öflun samræmismats frá samræmismatsstofu, þegar grunur liggur á, að fullgildur traustþjónustuveitandi uppfylli ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar, samanber 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Slíkt úrræði er dæmi um sértækari úrræði sem falla undir fyrirmæli eða bönn, sem Neytendastofu er heimilt að kveða á um, á grundvelli valdheimildar 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Aftur á móti skal Neytendastofa gæta meginreglna góðrar stjórn-sýslu, svo sem meðalhófs auk annarra reglna, þegar ákvörðun er tekin um beitingu áðurgreinds úrræðis, samanber nýmæli um málsmeðferð í 1. mgr. 5. gr. laganna. Þá getur niðurstaða úttektar Neytendastofu eða samræmismats samræmismatsstofu, jafnframt leitt til þess, að fullgildur traustþjónustuveitandi skuli sviptur fullgildingarstöðu ef leitt er í ljós að hann og traustþjónustan sem hann veitir, standist ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar. Í slíkum tilvikum getur Neytendastofa jafnframt krafist þess, að hlutaðeigandi fullgildur traustþjónustuveitandi bæti úr vanköntum á starfsemi sinni, með útgáfu fyrirmæla á grundvelli valdheimildar 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019 og j. staflíð 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar.

Með innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt eru leidd í lög nýmæli þess efnis, að Neytendastofu er gert skylt, að hafa samstarf við eftirlitsstofnanir í öðrum aðildarríkjum og Persónuvernd, í samræmi við a. og f. staflíð 4. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Neytendastofa hefur þó haft samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í gegnum FESA frá árinu 2002 en samstarfið hefur þegar aukist vegna eIDAS-reglugerðarinnar, þá meðal annars með gerð umsagna og tillagna við gerð reglugerðarinnar. Jafnframt stefnir Neytendastofa á aukið samstarf í framtíðinni, einkum í gegnum FESA.

eIDAS-reglugerðin felur í sér nýmæli varðandi tilkynningar um öryggisatvik, þá öryggisrof eða glötun á heilleika, í samræmi við 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar, samanber c. staflíð 4. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Þá ber bæði Neytendastofu að tilkynna öryggisatvikin til annarra eftirlitsstofnana, ENISA eða almennings, allt eftir því sem við á hverju sinni. Þar að auki felur reglugerðin í sér nýmæli sem fela í sér aukna upplýsingagjöf frá Neytendastofu til bæði ENISA, á grundvelli 3. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar og framkvæmdastjórnar ESB, samanber d. staflíð 4. mgr. og 6. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar.

Í lögum nr. 55/2019 voru sett séríslensk ákvæði, til viðbótar við ákvæði eIDAS-reglugerðarinnar. Löggin fela meðal annars í sér nýmæli þar sem Neytendastofu er unnt að leggja stjórnvaldssektir á önnur stjórnvöld, sem veita ekki upplýsingar eða gögn til stofnunarinnar, í samræmi við 4. mgr. 4. gr. laganna, samanber b. staflíð 1. mgr. 7. gr. laganna. Ekki er að finna

skýra heimild fyrir slíku í lögum settum á grundvelli eIDAS-reglugerðarinnar í Danmörku, Svíþjóð eða Noregi. Jafnframt vék íslenski löggjafinn ekki að því, í greinargerð sem fylgdi með frumvarpi til laga nr. 55/2019, af hverju slík heimild væri nauðsynleg né til hvaða fordæma væri litið.

Að lokum var í 2. kafla beint sjónum að því, að við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt var horfið frá greiðslu árlegs eftirlitsgjalds samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir. Vikið var frá greiðslu eftirlitsgjaldsins einkum sökum þess, að almenna reglan er sú að eftirlitsskyldir aðilar skulu ekki bera kostnað vegna eftirlits, sem með þeim er haft. Þó var leitt í ljós að sú regla er ekki virt í hvívetna, til dæmis með eftirlitsgjaldi sem eftirlitsskyldum aðilum ber að greiða til Fjármálaeftirlitsins á grundvelli 1. mgr. 1. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999. Ennfremur var leitt í ljós að ekki fyrirfannst stoð fyrir gjaldtöku árlegs eftirlitsgjalds í tilskipun um rafrænar undirskriftir. Þar að auki kveður eIDAS-reglugerðin ekki á um slíkan kostnað.

Aftur á móti boðar eIDAS-reglugerðin aukinn kostnað, sem fullgildum traustþjónustuveitendum ber að greiða, við öflun úttekta og samræmismats, en fyrir slíkum kostnaði eru skýrar lagastoðir í reglugerðinni, samanber 1. og 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Kostnað vegna öflunar samræmismats að frumkvæði Neytendastofu, samanber 2. mgr. áðurnefndrar greinar, getur stofnunin þó ákveðið að bera og því getur innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar falið í sér aukinn kostnað af hálfu stofnunarinnar hvað það varðar. Þar að auki felur reglugerðin í sér ítarlegri lagaramma og aukið eftirlit sem krefst aukins vinnuframlags af hálfu Neytendastofu og tilheyrandi kostnaðar. Aftur á móti er gert ráð fyrir aukinni fjárveitingu, við vinnu fjármálaáætlunar fyrir árin 2020-2024, til stofnunarinnar vegna aukinna verkefna sem eru tilkomin vegna innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar.

### 3 Áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur

#### 3.1 Almenn um traustþjónustuveitendur á Íslandi

Fram að gildistöku laga nr. 55/2019, sem innleiddu eIDAS-reglugerðina í íslenskan rétt, gaf Auðkenni út fullgild vottorð, í samræmi við lög um rafrænar undirskriftir. Af framangreindu leiðir, að Auðkenni telst fullgildur traustþjónustuveitandi samkvæmt lögum nr. 55/2019, þar til samræmismatsskýrsla hefur verið lögð fram hjá Neytendastofu, þá eigi síðar en 1. september 2020 og stofnunin lokið við greiningu hennar.<sup>216</sup> Við skrif þessarar ritgerðar stendur jafnframt yfir öflun samræmismats frá erlendum samræmismatsaðila, á starfsemi Auðkennis.<sup>217</sup>

Auðkenni var komið á laggirnar árið 2000, vegna vaxandi krafna fjármála- og fjarskiptafyrirtækja um aukið öryggi í rafrænum viðskiptum. Þá stóðu að baki stofnuninni íslenskir bankar, fjarskiptafélag og fleiri aðilar.<sup>218</sup> Auðkenni er nú í eigu fjölda íslenskra banka, sparisjóða, auk fjarskiptafyrirtækis og fasteignafélags.<sup>219</sup> Vert þykir að nefna, að Auðkenni býður upp á traustþjónustu í formi rafrænnar undirritunar og svokallaðra búnaðarskilríkja, sem svipa til rafrænna innsigla sem kynnt voru til sögunnar með eIDAS-reglugerðinni, samanber umfjöllun í 1.1.2.3 kafla. Þó hefur Auðkenni gefið búnaðarskilríki allt frá árinu 2000, fyrir tilkomu reglugerðarinnar.<sup>220</sup>

Auðkenni býður upp á rafræna auðkenningu, sem þó telst ekki til traustþjónustu á grundvelli eIDAS-reglugerðarinnar, líkt og vikið var að í 1.1.1 kafla. Árið 2007 gerði Auðkenni samning við íslenska ríkið, nánar tiltekið Fjármálaráðuneytið, um samstarf til almennrar útbreiðslu rafrænna skilríkja á Íslandi. Út frá því samstarfi var búið til rötarskilríki eða svokölluð Íslandsrót. Íslandsrótin er í eigu og umsjón ríkisins og er notuð til þess að gefa út rafræn skilríki til Auðkennis, sem síðan gefur út fullgild rafræn skilríki til almennings.<sup>221</sup>

Auðkenni er ekki eini fullgildi traustþjónustuveitandinn á Íslandi því árið 2016 hóf eistneskur traustþjónustuveitandi, starfsemi á Íslandi.<sup>222</sup> Framangreindur traustþjónustuveitandi ber heitið Dokobit og er titlaður á vefsíðu sinni sem stærsti lausnaraðilinn fyrir rafrænar undirskriftir á Eystrasaltslöndunum.<sup>223</sup> Þá býður Dokobit einnig upp á aðrar tegundir

---

<sup>216</sup> Sbr. fyrri umfjöllun í 1.2 og 2.1.1.2 kafla.

<sup>217</sup> Haraldur A. Bjarnason (nmgr. 33).

<sup>218</sup> sama heimild.

<sup>219</sup> Auðkenni, „Fyrirtækið“ (*Auðkenni*) <<https://www.audkenni.is/um-audkenni/fyrirtaekid/>> skoðað 5. maí 2020.

<sup>220</sup> Haraldur A. Bjarnason (nmgr. 33).

<sup>221</sup> sama heimild.

<sup>222</sup> Dokobit, „Um okkur“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/fyrirtaekid/um-okkur>> skoðað 8. maí 2020.

<sup>223</sup> sama heimild.

traustþjónustu, í formi rafrænna innsigla og rafrænna tímastimpla, á rafrænar undirritanir.<sup>224</sup> Þar að auki býður Dokobit upp á rafræna auðkenningu.<sup>225</sup>

Dokobit hlaut nýlega birtingu á traustlista yfir fullgilda traustþjónustuveitendur í Litháen, nánar tiltekið þann 13. maí 2020.<sup>226</sup> Af áðurgreindri birtingu leiðir, að Dokobit er heimilt að veita fullgilda traustþjónustu á innri markaðnum, samanber 3. mgr. 21. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá eru Dokobit og Auðkenni einu fullgildu traustþjónustuveitendurnir, sem hafa starfsemi á Íslandi.<sup>227</sup>

Dokobit og Auðkenni eru einu traustþjónustuveitendurnir á Íslandi, sem heyra undir gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>228</sup> Það er vegna þess, að ekki er til að dreifa íslenskum ófullgildum traustþjónustuveitanda, sem heyrir undir ákvæði reglugerðarinnar. Þrátt fyrir framangreint, hyggst höfundur rekja þau áhrif sem innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar hefði á íslenska ófullgilda traustþjónustuveitendur, væru slíkir aðilar til staðar. Það mun meðal annars varpa ljósi á möguleg áhrif innleiðingarinnar á þá aðila, sem hyggjast hefja veitingu ófullgildrar traustþjónustu, með staðfestu á íslensku yfirráðasvæði.

Hafa skal hugfast að Dokobit birtist á litháenskum traustlista. Af því leiðir að Dokobit er á ábyrgð litháenska ríkisins og heyrir því ekki undir eftirlit Neytendastofu. Þess í stað heyrir Dokobit undir eftirlit tilnefndrar eftirlitsstofnunar í Litháen, sem ber heitið *Lietuvos Respublikos ryšiu reguliavimo tarnyba*.<sup>229</sup> Sökum þessa og að afmörkuð rannsóknarspurning þessarar ritgerðar varðar einkum áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur, heyra aðrir traustþjónustuveitendur ekki undir umfjöllun þessarar ritgerðar en þeir, sem hafa staðfestu á íslensku yfirráðasvæði og sæta eftirliti Neytendastofu. Því verður umfjöllun er varðar fullgilda traustþjónustuveitendur, einkum byggð á reynslu Auðkennis af innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt. Til frekari skýringar á uppsetningu umfjöllunar annars hluta ritgerðarinnar, vísast til kafla 1.4.

---

<sup>224</sup> Dokobit, „Rafræn innsigluþjónusta“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/lausnir/innsigluþjónusta-api>> skoðað 15. maí 2020; Dokobit, „Undirritun: Eiginleikar sem þú færð með Dokobit“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/lausnir/skjala-api>> skoðað 6. júní 2020.

<sup>225</sup> Dokobit, „Auðkenning“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/lausnir/audkenningar-api>> skoðað 6. júní 2020.

<sup>226</sup> CEF Digital, „Trusted List Lithuania“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/LT>> skoðað 6. júní 2020; Dokobit, tölvupóstur til höfundar (13. maí 2020).

<sup>227</sup> Haraldur A. Bjarnason (nmgr. 33).

<sup>228</sup> sama heimild.

<sup>229</sup> CEF Digital, „Trusted List Lithuania: Detailed Information: Trusted List Information: Operator Name“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/LT>> skoðað 6. júní 2020.



### 3.2 Almennt um áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur

Í eIDAS-reglugerðinni er gerður greinarmunur á traustþjónustuveitendum, eftir því hvort þeir hafa fullgilda stöðu eða ekki, samanber skilgreiningar 19. og 20. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Svo er gert í samræmi við rökfræði tilskipunar um rafrænar undirskriftir, þar sem gerður var greinarmunur á vottunaraðilum, eftir því hvort að þeir höfðu valfrjálsa faggildingu eða ekki, samanber 11. og 13. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

Í 19. mgr. 3. gr. eIDAS-reglugerðarinnar er traustþjónustuveitandi skilgreindur sem: „Einstaklingur eða lögaðili sem veitir eina eða fleiri tegundir traustþjónustu, annað hvort sem fullgildur traustþjónustuveitandi eða traustþjónustuveitandi sem hefur ekki fullgildingu ...“. Á hinn bóginn er fullgildur traustþjónustuveitandi skilgreindur sem sá traustþjónustuveitandi sem hefur hlotið fullgilda stöðu, frá viðeigandi eftirlitsstofnun og veitir eina eða fleiri tegundir fullgildrar traustþjónustu, samanber 20. mgr. 3. mgr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá liggur grundvallarmunurinn, á milli áðurgreindra aðila, í því eftirliti sem með þeim er haft, ef vitnað er í vinnupappír doktors Dumortier og Niels Vandezande, rannsóknarmanns við lagadeild Háskólans í Leuven, sem ber heitið *Critical Observations on the Proposed Regulation for Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market*.<sup>230</sup> Í þessu sambandi má nefna til upprifjunar, að ófullgildir traustþjónustuveitendur sæta einungis *ex post* eftirlitsaðgerðum, þegar nauðsyn krefur, en fullgildir traustþjónustuveitendur sæta bæði *ex post* og *ex ante* eftirliti, samanber a. og b. staflið 3. mgr. 17. gr. eIDAS-reglugerðarinnar og umfjöllun í kafla 2.1.1.1.

Gerðar eru ríkari kröfur til fullgildra traustþjónustuveitenda en til ófullgildra. Sem dæmi um framangreint, má nefna hina öfugu sönnunarbyrði sem fullgildir traustþjónustuveitendur bera, sem er að mati doktors Dumortier, ein mikilvægasta afleiðing þess að traustþjónustuveitandi starfi með fullgilda stöðu.<sup>231</sup> Þá eru á hinn bóginn, þær kröfur sem eIDAS-reglugerðin gerir til ófullgildra traustþjónustuveitenda, af skornum skammti líkt og doktor Dumortier undirstrikaði og eftirfarandi umfjöllun mun leiða í ljós.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Jos Dumortier og Niels Vandezande, „Critical Observations on the Proposed Regulation for Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ (25. júní 2013) ICRI Working Paper 06/2013 <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2152583##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2152583##)> skoðað 6. júní 2020, 9.

<sup>231</sup> Dumortier (nmgr. 7) 278.

<sup>232</sup> sama heimild, 272.

### 3.2.1 Öryggiskröfur til íslenskra traustþjónustuveitenda

Með tilkomu 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, eru kynntar til sögunnar ákveðnar öryggiskröfur, sem gilda bæði um fullgilda og ófullgilda traustþjónustuveitendur.<sup>233</sup> Þá eru öryggiskröfur 19. gr. reglugerðarinnar meðal mikilvægustu ákvæða reglugerðarinnar, ef haft er eftir Jacquemin og Gillard, vegna þess að í þeim felast einu ákvæði reglugerðarinnar, sem leggja skyldur á ófullgilda traustþjónustuveitendur.<sup>234</sup>

Með öryggiskröfum 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, er meðal annars gerð krafa um að traustþjónustuveitendur geri tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir, til þess að stýra öryggisáhættu traustþjónustunnar, sem þeir veita, samanber 1. mgr. sömu greinar. Áðurgreindar ráðstafanir skulu einnig tryggja, að öryggisstigið sé í réttu hlutfalli við áhættustig, auk þess sem þær skulu vera í takt við tækniþróun, hverju sinni, samanber áðurgreint ákvæði. Þannig er í reynd átt við, að öryggisstig traustþjónustunnar sem traustþjónustuveitandi veitir, eins og til dæmis öryggisstig fullgildrar rafrænnar undirritunar, skal vera úr þeim garði gert, að það geti mætt mögulegum öryggisógnum, sem eðlilegt væri að traustþjónustuveitandi mætti búast við, hverju sinni.<sup>235</sup> Þá skulu þær ráðstafanir sem traustþjónustuveitandi gerir, á grundvelli 1. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar, einkum vera til þess fallnar, að koma í veg fyrir og lágmarka áhrif öryggisatvika, auk þess sem að þær skulu upplýsa hagsmunaaðila um þau skaðlegu áhrif, sem slík atvik hafa. Í þessu sambandi þykir vert að nefna, að framkvæmdastjórn ESB getur útlistað þeim ráðstöfunum, sem um getur í ákvæði 1. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, með setningu framkvæmdagerða, samanber a. staflið 4. mgr. sömu greinar. Engin slík framkvæmdargerð hefur enn verið sett, þegar þessi ritgerð er skrifuð.

Að sögn doktors Dumortier, felur ákvæði 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar í sér veigamestu kröfuna, sem gerð er til ófullgilda traustþjónustuveitenda. Framangreind krafa felur í sér, að traustþjónustuveitendum er skylt að tilkynna ákveðin öryggisatvik, það er að segja tilvik öryggisrofs eða glötunar á heilleika, til viðeigandi aðila.<sup>236</sup> Hafa skal þó hugfast, að framangreind krafa gildir bæði um ófullgilda og fullgilda traustþjónustuveitendur.

Segja má, að í reynd feli 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar í sér, að komið er á ákveðnu fyrirkomulagi fyrir tilkynningar vegna öryggisatvika, er varða öryggisrof eða glötun á heilleika.<sup>237</sup> Þannig felst í 1. málslíð áðurnefndrar málsgreinar, að traustþjónustuveitendur skulu tilkynna öryggisatvik til eftirlitsstofnunar og annarra viðeigandi aðila, eftir því sem við á, eins

<sup>233</sup> Sbr. umfjöllun í 1.1.2.1 kafla.

<sup>234</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 554.

<sup>235</sup> sama heimild.

<sup>236</sup> Dumortier (nmgr. 7) 272.

<sup>237</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 555.

og til dæmis persónuverndaryfirvalda, ef öryggisatvik hafa umtalsverð áhrif á traustþjónustuna, sem veitt er eða þær persónuupplýsingar, sem í henni felast. Þá skal slík tilkynning innt af hendi innan 24 klukkustunda, frá því að traustþjónustuveitanda varð ljóst, að öryggisatvik hafi orðið, samanber 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar.

Í þeim tilvikum þar sem öryggisatvik er líklegt til þess að hafa skaðleg áhrif á einstakling eða lögaðila, skal traustþjónustuveitandi tilkynna viðkomandi einstaklingi eða lögaðila um öryggisatvikið án ástæðulausrar tafar, samanber 2. málslíð 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Hér þykir þó vert að taka fram, að sá 24 klukkustunda frestur, sem finnst í 1. málslíði áðurnefndrar málsgreinar, á ekki við um tilkynningar til einstaklinga eða lögaðila, samkvæmt 2. málslíði sömu greinar. Því hefur traustþjónustuveitandi lengri frest en einungis 24 klukkustundir, til þess að tilkynna þeim aðilum um öryggisatvik, sem falla undir 2. málslíð 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar.<sup>238</sup> Þá getur framkvæmdastjórn ESB sett, með framkvæmdargerðum, reglur um fresti, snið og verklag þeirra tilkynninga sem um kveður í samræmi 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar, samanber 4. mgr. sömu greinar. Slík framkvæmdagerð hefur ekki enn verið sett, samanber umfjöllun í 2.1.1.5 kafla.

Til viðbótar við öryggiskröfur 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, ber fullgildum traustþjónustuveitendum að uppfylla almennar kröfur, sem eru útlistaðar í ákvæðum 24. gr. reglugerðarinnar. Þá geymir 2. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar, að sögn Jacquemin og Gillard, þær ellefu aðalkröfur, sem fullgildur traustþjónustuveitandi skal uppfylla. Þær kröfur eru tæknilegs og lagalegs eðlis, en varða einnig innra skipulag fullgilds traustþjónustuveitanda, fjármagn hans og kunnáttu starfsmanna hans, samanber b., c. og e. staflið 2. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar.<sup>239</sup>

Líkt og doktor Dumortier undirstrikaði réttilega, eru kröfur 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar þó, að mestu leyti, sambærilegar þeim kröfum, sem fundust áður í viðauka II við tilskipun um rafrænar undirskriftir, sem gerðar voru til vottunaraðila sem gáfu út viðurkennd skilríki. Þá er jafnframt ekki um að ræða afbrigðilegar kröfur til gæða þeirrar þjónustu sem veitt er, heldur kröfur sem tíðkast almennt á þessu sviði.<sup>240</sup> Ennfremur eru kröfur 24. gr. reglugerðarinnar, margar hverjar keimlíkar þeim reglum, sem settar voru með íslenskri reglugerð um rafrænar undirskriftir nr. 780/2011, um kröfur til vottunaraðila sem gáfu út fullgild vottorð, samanber 1. gr. reglugerðar nr. 780/2011. Af framangreindu leiðir, að einungis er ástæða til að rekja nokkur

---

<sup>238</sup> sama heimild.

<sup>239</sup> sama heimild, 564.

<sup>240</sup> Dumortier (nmgr. 7) 274, 275.

ákvæði 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, sem eru nýtilkomin og til þess fallin, að hafa áhrif á íslenska fullgilda traustþjónustuveitendur.

Með 1. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar eru settar reglur um hvernig borin skulu kennsl á eigindir þess einstaklings, sem fullgilt vottorð er gefið út fyrir, af fullgildum traustþjónustuveitanda. Þessar reglur skulu þó vera í samræmi við landslög, samanber áðurgreint ákvæði. Reglur 1. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar tengjast fyrst og fremst því, hvernig á að sannprófa kennsl og hvers konar eigindir einstaklings eða lögaðila, hvort sem það er gert í nálægð eða fjarlægð. Áður var vottunaraðila, sem gaf út fullgilt vottorð, unnt að skipuleggja eigin kröfur og verklagsreglur um það hvernig kennsl voru borin á undirritanda, samanber 4.1.1 gr. reglugerðar nr. 780/2011. Því er um að ræða breytingu, frá framangreindu fyrirkomulagi, með því að verklagið er nú regluvætt. Að lokum þykir vert að nefna, í tengslum við reglur 1. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, að ráðherra setti sérreglur til bráðabirgða, á tímum kórónuveirufaraldurs á Íslandi, um sannprófun á kennslum og eigindum úr fjarlægð, með setningu íslenskrar reglugerðar nr. 310/2020, samanber umfjöllun í kafla 2.1.3.

Með i. stafliði 2. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, ber fullgildum traustþjónustuveitendum nú að: „hafa uppfærða áætlun sem lýsir því hvernig staðið yrði að niðurlagningu starfsemi til að tryggja samfellu þjónustunnar í samræmi við ákvæði sem eftirlitsstofnun sannreynir skv. i-lið 4. mgr. 17. gr. ...“. Framangreind skylda fullgilds traustþjónustuveitanda tengist sterkum böndum markmiði eIDAS-reglugerðarinnar, um að stuðla skuli að langtímavarðveislu gagna, sem varða til dæmis rafrænar undirskriftir, samanber umfjöllun í kafla 2.1.1.2. Þá er h. stafliður 2. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar, einnig nátengdur þessari skyldu en samkvæmt honum ber fullgildum traustþjónustuveitanda, að skrá og hafa aðgengilegar í tíma, sem þykir hæfilegur, þá meðal annars eftir niðurlagningu á starfsemi hans, allar mikilvægar upplýsingar um útgefin og móttækin gögn, svo unnt sé að leggja þau fram sem sönnunargögn og svo framvegis.

Í tilskipun um rafrænar undirskriftir var ekki til að dreifa ákvæði, sem varðaði langtímavarðveislu upplýsinga, að öðru leyti en því að i. stafliður viðauka II við tilskipunina gerði þá kröfu, að upplýsingar sem skiptu máli í tengslum við viðurkennd skilríki, væru skráðar í hæfilega langan tíma, þá einkum svo unnt væri að leggja fram sönnunargögn um vottun í málarekstri, samanber núgildandi h. staflið 2. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Af framangreindu leiðir, að krafa til fullgildra traustþjónustuveitenda um gerð og uppfærslu áætlunar í samræmi við i. staflið 2. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar, felur í sér nýmæli og fjölgun á lögbundnum verkefnum fullgildra traustþjónustuveitenda.

### 3.2.2 *Bótaábyrgð íslenskra traustþjónustuveitenda*

Með eIDAS-reglugerðinni er gerð breyting frá þeim reglum sem giltu um bótaábyrgð samkvæmt tilskipun um rafrænar undirskriftir, samanber umfjöllun í köflum 1.1.1 og 1.1.2.1. Áður var reglan sú að á grundvelli 1. og 2. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar, gat vottunaraðili sem gaf út skilríki, sem voru ígildi viðurkenndra skilríkja handa almenningi eða hafði ábyrgst slík skilríki gagnvart almenningi, verið skaðabótaskyldur vegna tjóns aðila, lögpersónu eða einstaklings, sem reiddi sig á slík skilríki með eðlilegum hætti, í ákveðnum tilvikum. Hins vegar bar hann ekki ábyrgð á slíku tjóni, ef hann gat sannað að tjóninu hafi ekki verið valdið af vanrækslu, samanber áðurgreind ákvæði. Þannig gæti vottunaraðili til dæmis orðið skaðabótaskyldur, á grundvelli tilskipunar um rafrænar undirskriftir, vegna tjóns sem rekja mætti til þess, að skráningu á afturköllun skilríkja hafði ekki verið sinnt, samanber 2. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar.

Við tilkomu eIDAS-reglugerðarinnar getur traustþjónustuveitandi nú orðið skaðabótaskyldur, á grundvelli 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar, vegna tjóns: „sem einstaklingur eða lögaðili verður fyrir, sem valdið er af ásetningi eða gáleysi og rekja má til þess að skuldbindingar samkvæmt þessari reglugerð eru ekki uppfylltar.“ Framangreint ákvæði felur ekki í sér tilgreiningu, á þeim tilvikum þar sem traustþjónustuveitandi getur orðið skaðabótaskyldur, heldur gerir það einungis þá kröfu, að um sé að ræða brot á ákvæðum eIDAS-reglugerðarinnar.

Í tillögu að eIDAS-reglugerðinni eða *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market*, var lagt til, að ákvæði um bótaábyrgð yrðu byggð á 6. gr. tilskipunarinnar um rafrænar undirskriftir.<sup>241</sup> Jafnframt bar tillagan að eIDAS-reglugerðinni með sér, að ætlunin væri sú, að ákvæðin yrðu þrengri en núgildandi ákvæði reglugerðarinnar. Þá var í tillögunni lagt til, að traustþjónustuveitandi gæti orðið skaðabótaskyldur fyrir beint tjón, sem rekja mætti til þess, að öryggiskröfur eIDAS-reglugerðarinnar, þær sem útlagðar voru í 1. mgr. 15. gr. tillögunni, væru ekki uppfylltar, samanber 1. mgr. 9. gr. tillögunnar. Þá gæti fullgildur traustþjónustuveitandi, jafnframt verið skaðabótaskyldur, fyrir hvert beint tjón sem valdið yrði, vegna þess að kröfur eIDAS-reglugerðarinnar voru ekki uppfylltar, samanber 2. mgr. 9. gr. tillögu að eIDAS-reglugerðinni.<sup>242</sup> Af framangreindu leiðir, að ófullgildir traustþjónustuveitendur gætu einungis orðið skaðabótaskyldir, fyrir tjón sem rekja mætti til

<sup>241</sup> Commission (nmgr. 12) Explanatory Memorandum: 3.3.3 Chapter III – Trust Services: 3.3.3.1 Section 1 – General Provisions.

<sup>242</sup> sama heimild, 24.

þess, að öryggiskröfur væru ekki uppfylltar, ólíkt víðtæku núgildandi ákvæði 1. mgr. 13. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Því má telja, bæði af samanburði eIDAS-reglugerðarinnar við tilskipun um rafrænar undirskriftir og tillögunnar að eIDAS-reglugerðinni, að innleidd reglugerð geymi víðtækari ákvæði um bótaábyrgð traustþjónustuveitenda, þá sérstaklega frá áðurgildandi reglum tilskipunarinnar.

Í kafla 1.1.2.1 var vikið að því, að með eIDAS-reglugerðinni er gerð breyting á saknæmisskilyrðum bótaábyrgðar, sem felst í því, að í stað þess að vottunaraðili sé skaðabótaskyldur vegna tjóns sem valdið var af vanrækslu, samanber 1. og 2. mgr. 6. gr. tilskipunar um rafrænar undirskriftir, geta traustþjónustuveitendur nú orðið skaðabótaskyldir vegna tjóns, sem valdið er af ásetningi eða gáleysi, samanber 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar. Telja má að þýðing framangreindrar breytingar, sé ekki veigamikil í reynd, einkum þegar litið er til þess að beita skal áðurgreindu ákvæði, í samræmi við landsreglur aðildarríkjanna um bótaábyrgð, samanber 3. mgr. 13. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Þá skal samkvæmt Jacquemin og Gillard, beita landsreglum við mat á því hvort að saknæmisskilyrði og önnur skilyrði bótaábyrgðar, séu uppfyllt. Þá skal að auki beita landsreglum, þegar lagt er mat á svokallaðar takmarkanir á skaðabótaskyldu traustþjónustuveitanda, samanber 2. mgr. 13. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.<sup>243</sup>

Gerður er sá fyrirvari, í 4. mgr. 13. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, við rétt tjónþola til bóta af hendi traustþjónustuveitanda, að síðarnefndum aðila er unnt að takmarka bótaábyrgð sína með samningi.<sup>244</sup> Með framangreindu er átt við takmarkanir, sem traustþjónustuveitendur gera á ábyrgð sinni, vegna tjóns sem hlýst af notkun á þjónustu þeirra, 2. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar. Þá ber traustþjónustuveitandi ekki ábyrgð á tjóni umfram uppgefnar takmarkanir, í samræmi við áðurgreint ákvæði. Ákvæði um slíkar takmarkanir var einnig finna í tilskipun um rafrænar undirskriftir, samanber 4. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar, en af því leiðir að ekki er um að ræða nýmæli með eIDAS-reglugerðinni.

### **3.2.3 *Kostnaður íslenskra traustþjónustuveitenda***

eIDAS-reglugerðin felur í sér ákvæði er varða kostnað sem fullgildum traustþjónustuveitendum ber að standa straum af, samanber 1. og 2. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar. Þá kveður ákvæði 1. mgr. 20. gr. reglugerðarinnar á um, að á að minnsta kosti 24 mánaða fresti, skulu fullgildir traustþjónustuveitendur afla samræmismatsskýrslu frá samræmismatsstofu, til þess að halda fullgildri stöðu sinni og fullgildu traustþjónustunnar, sem þeir veita. Slíka skýrslu skal fullgildur

---

<sup>243</sup> Jacquemin og Gillard (nmgr. 27) 545-546.

<sup>244</sup> sama heimild, 544.

traustþjónustuveitandi færa eftirlitsstofnun, innan þriggja virkra daga eftir að hafa móttengið samræmismatsskýrslu, samanber áðurgreint ákvæði. Jafnframt ber traustþjónustuveitendum, sem óska eftir að hefja veitingu fullgildrar traustþjónustu, að afla undangengis samræmismats og senda það til Neytendastofu, sem stofnunin síðar greinir og ákveður að því loknu, hvort fullgild staða skuli veitt eða ekki, samanber 1. málslíð 2. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar. Áður hvíldi ekki sambærileg skylda á herðum vottunaraðila, sem gáfu út fullgild vottorð, á grundvelli tilskipunar um rafrænar undirskriftir. Þess í stað bar vottunaraðila einungis, að senda tilkynningu til Neytendastofu um starfsemi sína og var þá um leið heimilt að hefja útgáfu fullgildra vottorða, samanber 1. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir og 22. gr. reglugerðar nr. 780/2011. Þar að auki þurfti vottunaraðili, sem gaf út fullgild vottorð, ekki að afla reglubundins mats á starfsemi sinni, líkt og fullgildir traustþjónustuveitendur verða nú að gera á grundvelli 1. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar. Af framangreindri umfjöllun má sjá að eIDAS-reglugerðin felur í sér auknar kröfur, til fullgildra traustþjónustuveitenda og þeirra traustþjónustuveitenda sem sækjast eftir fullgildri stöðu, á grundvelli þess eftirlits sem með fullgildum aðilum er haft, frá því sem áður gildi um vottunaraðila sem gáfu út fullgild vottorð. Þessu aukna eftirliti fylgir jafnframt aukinn kostnaður.

Líkt og rakið var í 2.2.2 kafla, er ákvörðun kostnaðar vegna reglubundinnar öflunar á samræmismati í höndum viðkomandi samræmismatsaðila hverju sinni. Því er ekki hægt að fullyrða um fjárhæð slíks kostnaðar. Ennfremur þykir í þessu sambandi vert að nefna, að jákvæð niðurstaða í samræmismatsskýrslu frá samræmismatsstofu felur, að sögn framkvæmdastjóra Auðkennis, ekki í sér sjálfkrafa jákvæða niðurstöðu eftirlitsstofnunar, um að traustþjónustuveitandi uppfylli kröfur eIDAS-reglugerðarinnar svo fullgild staða skuli veitt eða henni viðhaldið. Þannig gæti Neytendastofa til dæmis komist að þeirri niðurstöðu, við sannprófun á grundvelli 2. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar, að traustþjónustuveitandi uppfylli ekki kröfur reglugerðarinnar, þrátt fyrir jákvæða niðurstöðu samræmismatsskýrslu frá samræmismatsstofu og svo öfugt.<sup>245</sup> Af framangreindu leiðir, að mikil óvissa getur ríkt um hvort traustþjónustuveitandi standist í reynd túlkun Neytendastofu á kröfum eIDAS-reglugerðarinnar. Því getur traustþjónustuveitandi eða fullgildur traustþjónustuveitandi, eytt miklum fjárhæðum í öflun samræmismats, en jákvæð niðurstaða þess felur þó ekki í sér tryggingu á því, að Neytendastofa veiti viðkomandi aðila og traustþjónustunni sem hann veitir, fullgilda stöðu. Þá þykir höfundur vert að nefna í þessu sambandi, að sérþekking Neytendastofu

---

<sup>245</sup> Haraldur A. Bjarnason (nmgr. 33).

á regluverki eIDAS-reglugerðarinnar leikur lykilhlutverk í því, að unnt sé að koma í veg fyrir óvissu tengdri veitingu fullgildrar stöðu og ósamræmis þess efnis á milli aðildarríkjanna.

Þegar þessi ritgerð er skrifuð stendur yfir úttekt erlends samræmismatsaðila á starfsemi Auðkennis. Að sögn framkvæmdastjóra Auðkennis er ferlið, sem vísað er til í 1. mgr. 20. gr. eIDAS-reglugerðarinnar, með þeim hætti að fullgildur traustþjónustuveitandi fer í stærri úttekt annað árið og í minni úttekt árið á eftir. Um er að ræða árlega öflun samræmismats frá samræmismatsaðila. Slíkt felur ekki einungis í sér aukinn kostnað fyrir fullgilda traustþjónustuveitendur, heldur krefst það einnig aukins vinnuframlags af hálfu starfsmanna þeirra. Ennfremur hefur enginn samræmismatsaðili starfsemi á Íslandi. Því þurfa íslenskir traustþjónustuveitendur, að afla samræmismats hjá erlendum samræmismatsaðili, en í því felst mikill kostnaður, meðal annars vegna þess að samræmismatsaðilinn verður að koma til landsins, til þess framkvæma hluta matsins.<sup>246</sup> Í þessu sambandi er vert að nefna, að vegna ferðabanns til og frá Íslandi, sem tilkomið er vegna kórónuveirufaraldursins, hefur samræmismatsaðila þeim sem framkvæmir úttekt á starfsemi Auðkennis, ekki verið fært að koma til landsins. Því hafa orðið tafir á gerð samræmismatsins og er ófyrirséð, hvenær hlutaðeigandi samræmismatsaðila er fært að framkvæma matið á Íslandi.<sup>247</sup>

eIDAS-reglugerðin gerir kröfu til aukinnar vinnu af hálfu starfsmanna fullgilds traustþjónustuveitanda og því fylgir eðlilega aukinn kostnaður. Sem dæmi má nefna að mikil vinna Auðkennis, sem fylgir tilkomu eIDAS-reglugerðarinnar, felst í skjalavinnu þar sem breyta þarf skjölum fyrirtækisins til samræmis við kröfur reglugerðarinnar. Fullgildir traustþjónustuveitendur og traustþjónustuveitendur sem hyggjast veita fullgilda traustþjónustu, þurfa því að byggja rekstur sinn upp í kringum eIDAS-reglugerðina, til dæmis hvað varðar ráðstafanir vegna niðurlagningu á starfsemi, samanber i. lið 2. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar og umfjöllun í 3.2.1 kafla.<sup>248</sup>

Vikið var að fráhrarfi frá árlegu eftirlitsgjaldi í 2.2.1 kafla þessarar ritgerðar. Áður greiddi Auðkenni árlega eina milljón kr., á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir, en gjaldið er afnumið með lögum nr. 55/2019. Þrátt fyrir fráhrarf frá árlegu eftirlitsgjaldi, eykst rekstrarkostnaður fullgildra traustþjónustuveitenda til muna með eIDAS-reglugerðinni, þá sérstaklega vegna reglubundinnar öflunar samræmismats og öðrum tilheyrandi kostnaði, sem fylgir því að samræma starfsemina þeim kröfum, sem gerðar eru í reglugerðinni. Þá reynist

---

<sup>246</sup> sama heimild.

<sup>247</sup> sama heimild.

<sup>248</sup> sama heimild.



fjárhæð brottfallna eftirlitsgjaldsins ekki stór upphæð í því samhengi, að sögn framkvæmdastjóra Auðkennis.<sup>249</sup>

### 3.3 Niðurstöður 3. kafla

Í umfjöllun þessa kafla leitaðist höfundur við, að varpa ljósi á áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar á íslenska traustþjónustuveitendur. Þá var leitt í ljós, að Auðkenni er eini íslenski traustþjónustuveitandi á íslensku yfirráðasvæði, sem sætir eftirliti Neytendastofu. Sökum þess, að enginn ófullgildur traustþjónustuveitandi fyrirfinnst á íslensku yfirráðasvæði sem heyrir undir gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar, er ekki unnt að mæla áhrif á þá aðila, við innleiðingu reglugerðarinnar í íslenskan rétt. Innleiðingin er þó til þess fallin að hafa áhrif á þá aðila sem hyggjast veita traustþjónustu síðar, sem ófullgildir traustþjónustuveitendur, sérstaklega með þeim öryggiskröfum sem gerðar eru í 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Í öryggiskröfum 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar felst meðal annars skylda traustþjónustuveitenda til þess að gæta að því, að öryggisstig traustþjónustunnar, sem hann veitir, sé í réttu hlutfalli við áhættustig, samanber 1. mgr. áðurnefndrar greinar. Í því felst krafa til traustþjónustuveitenda, um að vera meðvitaður um tækniþróun á þessu sviði og gera viðundandi ráðstafanir, svo öryggisstig traustþjónustu hans sé í takt við þróunina, með hliðsjón af þeim óhjákvæmilegu öryggisógnum og tölvubrotum, sem þróuninni fylgja. Jafnframt ber traustþjónustuveitendum, í þeim tilvikum þar sem öryggisatvik verða, að annast tilkynningar til viðeigandi aðila, í samræmi við 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Í 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar gerðar ákveðnar kröfur, sem varða einungis fullgilda traustþjónustuveitendur, en þær fela ekki allar í sér nýmæli. Þannig er meðal annars gerð krafa um ákveðið verklag við sannpröfun á kennslum og hvers konar eigindum einstaklings eða lögaðila, en áður var vottunaraðilum, sem gáfu út fullgilt vottorð, unnt að skipuleggja eigin kröfur og verklagsreglur, sama efnis. Þá er ennfremur gerð krafa um, að fullgildur traustþjónustuveitandi útbúi og haldi, uppfærðri áætlun um hvernig niðurlagningu á starfsemi hans verði háttáð, samanber 1. mgr. og i. staflíð 2. mgr. 24. gr. eIDAS-reglugerðarinnar.

Innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar felur í sér víðtækara ákvæði, varðandi mögulega bótaábyrgð traustþjónustuveitenda, samanber 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar, miðað við þær reglur sem giltu áður, samanber 1. og 2. mgr. tilskipunar um rafrænar undirskriftir. Þar að auki hefur reglugerðin í för með sér aukinn kostnað, sem íslenskum fullgildum traustþjónustuveitendum ber að standa straum af, þá í formi kostnaðar vegna reglubundinnar öflunar samræmismats, tilfallandi úttektar Neytendastofu eða öflunar samræmismats að

---

<sup>249</sup> sama heimild.

frumkvæði stofnunarinnar. Á tímum forvera eIDAS-reglugerðarinnar, var ekki nauðsynlegt vottunaraðila, sem gáfu út fullgild vottorð, til þess að afla reglubundinnar úttekta eða samræmismats á starfsemi sinni, með sama hætti. Af framangreindu leiðir að, tilkominn er aukinn kostnaður, vegna þess eftirlits sem með Auðkenni er haft. Þá hefur innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar jafnframt þau áhrif að aukin vinna, af hálfu Auðkennis fer í að uppfylla ítarleg kröfur reglugerðarinnar og því fylgir vafalaust aukinn kostnaður.

#### 4 Lokaorð

Með þessari ritgerð leitaðist höfundur við að svara afmarkaðri rannsóknarspurningu, það er að segja, hver áhrif innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar eru á Neytendastofu og íslenska traustþjónustuveitendur.

Við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt með lögum nr. 55/2019, varð hlutverk Neytendastofu, sem eftirlitsstofnunar á íslensku yfirráðasvæði, heldur þungbærra en það hlutverk sem stofnuninni var áður falið á tímum tilskipunar og laga um rafrænar undirskriftir.

Neytendastofa skal nú hafa eftirlit með bæði fullgildum og ófullgildum traustþjónustuveitendum, með staðfestu á íslensku yfirráðasvæði. Auðkenni er, enn sem komið er, eini eftirlitsskyldi aðilinn, sem Neytendastofu ber að hafa eftirlit með og engir ófullgildir traustþjónustuveitendur hafa staðfestu á íslensku yfirráðasvæði og heyra undir eIDAS-reglugerðina. Af framangreindu leiðir, að Neytendastofa þarf ekki að hafa eftirlit með neinum ófullgildum traustþjónustuveitendum, en innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt hefur ekki marktæk áhrif á slíka aðila. Þó er reglugerðin, eðli málsins samkvæmt, til þess fallin að hafa áhrif á þá aðila, sem hyggjast hefja veitingu ófullgildrar traustþjónustu með staðfestu á íslensku yfirráðasvæði, með þeim kröfum sem felast í 19. gr. reglugerðarinnar.

Við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt með lögum nr. 55/2019 voru sett séríslensk ákvæði til viðbótar við ákvæði reglugerðarinnar. Mörg ákvæðanna fela ekki í sér frávik frá eldri reglum en víðara gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar veldur því að ákvæði nýju laganna varða fleiri eftirlitsskylda aðila, sem veita fleiri tegundir traustþjónustu en einungis rafrænar undirskriftir. Af framangreindu má sjá að eIDAS-reglugerðin er til þess fallin að fjölga eftirlitsskyldum aðilum, sem heyra undir eftirlit Neytendastofu í framtíðinni.

eIDAS-reglugerðin er ekki einungis þyngri í vöfum en forveri hennar var, heldur felur reglugerðin einnig í sér ítarlegri ramma utan um eftirlit, sem skal haft með eftirlitsskyldum aðilum. Þá felur innleiðing reglugerðarinnar í sér að veruleg aukning er á þeim lögbundnu verkefnum sem heyra undir Neytendastofu, auk þess sem að valdheimildir hennar breytast.

Neytendastofu er falið það hlutverk að meta hvort að slíkir traustþjónustuveitendur og traustþjónustan sem þeir veita skulu hljóta fullgilda stöðu. Af því leiðir, að Neytendastofu er falið veigamikið vald til þess að veita aðilum markaðsaðgang eða svipta þá slíkum aðgangi. Þó fólst í lögum um rafrænar undirritanir að Neytendastofu var unnt að svipta vottunaraðila réttindum til útgáfu fullgildra vottorða í ákveðnum tilvikum. Því er ljóst að ekki er um að ræða nýtilkomna valdheimild Neytendastofu til sviptingar markaðsaðgangi. Öðru gegnir þó um veitingu markaðsaðgangs þar sem vottunaraðilar gátu áður hafið útgáfu fullgildra vottorða strax

eftir að hafa sent Neytendastofu tilkynningu um starfsemi sína. Nú þurfa traustþjónustuveitendur, sem hyggjast veita fullgilda traustþjónustu, að afla samræmismats, senda það Neytendastofu til sannprófunar og bíða samþykkis stofnunarinnar auk síðari birtingar á íslenskum traustlista áður en veiting fullgildrar traustþjónustu er heimil. Af framangreindu leiðir, að ferlið hefur nú mun hærra flækjustig og Neytendastofu er nú orðinn lykлавörður, hvað varðar fullgildingu traustþjónustu.

Neytendastofu ber að greina þau samræmismöt sem gerð hafa verið á traustþjónustuveitendum með staðfestu á íslensku yferráðasvæði. Stofnuninni er einnig heimilt að gera úttekt eða afla samræmismats frá samræmismatsstofu á starfsemi íslensks fullgilds traustþjónustuveitanda þegar grunur liggur á að hann uppfylli ekki kröfur eIDAS-reglugerðarinnar. Neytendastofa getur valið hvort hún ber sjálf kostnað úttekta eða öflunar samræmismats eða gerir fullgildum traustþjónustuveitanda að greiða slíkan kostnað, á grundvelli valdheimildar 2. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019. Í því sambandi þykir höfundi að ekki liggja vafi á því, að fullgildum traustþjónustuveitendum verði gert að bera þann kostnað. Þó væri ekki óhugsandi að Neytendastofa ákveði að bera kostnaðinn sjálf ef úttekt eða öflun á samræmismati leiðir í ljós að kröfur eIDAS-reglugerðarinnar séu uppfylltar af hálfu fullgilds traustþjónustuveitanda og fullgildu traustþjónustunnar, sem hann veitir. Af framangreindu leiðir, að íslenskir fullgildir traustþjónustuveitendur koma að öllum líkindum til með að bera aukinn kostnað.

Með eIDAS-reglugerðinni er Neytendastofu meðal annars falin gerð og umsjón íslensks traustlista, auk umsjónar tilkynninga til Eftirlitsstofnunar EFTA yfir þær rafrænu auðkenningarskipanir, sem ráðherra ákveður að tilkynna. Þar að auki ber Neytendastofu nú að hafa samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir, en það samstarf hefur þegar aukist við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar þrátt fyrir samstarf sem stofnunin hafði haft við eftirlitstofnanir annarra aðildarríkja í gegnum FESA. Einnig skal Neytendastofa nú hafa samstarf við Persónuvernd, einkum í þeim tilvikum þegar ákvæði persónuverndarlaga virðast hafa verið brotin, en einnig í öðrum óskilgreindum tilvikum.

Ljóst er að lög nr. 55/2019 fela í sér nýmæli þar sem Neytendastofu er unnt að leggja stjórnvaldssektir á önnur stjórnvöld, sem veita ekki upplýsingar eða gögn til stofnunarinnar, í samræmi við 4. mgr. 4. gr. laganna, samanber b. staflíð 1. mgr. 7. gr. laganna. Ekki er finna heimild fyrir álagningu slíkra sekta á önnur stjórnvöld í lögum settum til viðbótar eIDAS-reglugerðinni í Danmörku, Svíþjóð eða Noregi. Íslenski löggjafinn vék heldur ekki að því í greinargerð sem fylgdi með frumvarpi til laga nr. 55/2019, af hverju setning slíkrar heimildar væri nauðsynleg, né til hvaða fordæma væri horft. Því þykir höfundi óljóst hvort að ætlun

löggjafans hafi verið að setja slíka heimild. Þá má spyrja sig hvort að löggjafanum gæti hafa yfirsést að leiða megi af ákvæði b. staflidar 1. mgr. 7. gr. laga nr. 55/2019 að Neytendastofa gæti lagt á önnur stjórnvöld stjórnvaldssektir.

Við innleiðingu eIDAS-reglugerðarinnar er horfið frá árlegu eftirlitsgjaldi, samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir, en innleiðingunni fylgir nýtilkominn kostnaður Neytendastofu vegna úttekta og öflunar samræmismats. Leitt var í ljós að innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt felur í sér bæði aukinn kostnað og aukið vinnuframlag af hálfu Neytendastofu. Aftur á móti er gert ráð fyrir aukinni fjárveitingu til stofnunarinnar, vegna aukinna verkefna, sem eru tilkomin vegna innleiðingar eIDAS-reglugerðarinnar. Þá er vikið frá greiðslu árlegs eftirlitsgjalds sökum þess að almenna reglan er sú, að eftirlitsskyldir aðilar skulu ekki bera kostnað vegna eftirlits, sem með þeim er haft. Leitt var í ljós að áðurgreind regla er ekki virt í hvívetna með hliðsjón af dómaframkvæmd. Ennfremur var leitt í ljós að ekki hvíldi lagastoð að baki gjaldtöku árlegs eftirlitsgjalds í tilskipun um rafrænar undirskriftir en þess í stað eru einungis merki um að löggjafinn hafi litið til fyrirhugaðrar framkvæmdar í Svíþjóð við ákvörðun um gjaldtökuna.

eIDAS-reglugerðin kynnir til sögunnar ákveðnar öryggiskröfur í 19. gr. reglugerðarinnar. Þær fela í sér að traustþjónustuveitendum ber að gæta að því að öryggisstig traustþjónustunnar, sem þeir veita, sé í réttu hlutfalli við áhættustig, samanber 1. mgr. áðurnefndrar greindar. Að mati höfundar felur framangreint í sér kröfu um aukna sérþekkingu og aukið vinnuframlag, af hálfu traustþjónustuveitenda, sökum þess að þeim verður að vera unnt að gera viðeigandi ráðstafanir, sem leiða af nýjustu tækniþróun, samanber áðurgreint ákvæði.

Þar að auki kynnir 2. mgr. 19. gr. eIDAS-reglugerðarinnar til sögunnar auknar kröfur um upplýsingagjöf. Þá ber bæði Neytendastofu og íslenskum traustþjónustuveitendum að tilkynna öryggisatvik, í samræmi við áðurgreint ákvæði, til viðeigandi aðila, eins og til dæmis annarra eftirlitsstofnana, Persónuverndar, almennings, einstaklinga eða lögaðila. Þar að auki felur eIDAS-reglugerðin í sér nýmæli sem fela í sér upplýsingagjöf frá Neytendastofu til bæði ENISA, á grundvelli 3. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar og framkvæmdastjórnar ESB, samanber d. staflid 4. mgr. og 6. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Af framangreindu má sjá, að eIDAS-reglugerðin felur í sér kröfur um aukna upplýsingagjöf af hálfu bæði Neytendastofu og íslenskra traustþjónustuveitenda.

eIDAS-reglugerðin er vafalaust til þess fallin að hafa ríkari áhrif á traustþjónustuveitendur sem hafa fullgilda stöðu, frekar en þá sem stöðuna skortir. Þannig eru til dæmis gerðar ákveðnar kröfur, í 24. gr. reglugerðarinnar, sem varða einungis fullgilda traustþjónustuveitendur og fela í sér ýmiskonar nýmæli. Þá hafa auknar kröfur eIDAS-reglugerðarinnar þau áhrif á Auðkenni,

íslenskan fullgildan traustþjónustuveitanda, að þörf er á auknu vinnuframlagi og meira fjármagns af hans hálfu, þá sérstaklega við öflun reglubundins samræmismats, sem einungis er hægt að afla frá erlendum samræmismatsaðila, með tilheyrandi kostnaði. Jafnframt felur innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar í sér víðtækara ákvæði varðandi mögulega bótaábyrgð traustþjónustuveitenda, samanber 1. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar. Af framangreindu leiðir að Auðkenni getur verið gert að bera bótaábyrgð, í fleiri tilfellum en áður.

Með hliðsjón af öllu framangreindu má sjá að innleiðing eIDAS-reglugerðarinnar í íslenskan rétt hefur veigamikil áhrif, bæði á Neytendastofu og Auðkenni. Þá leiðir innleiðingin einnig til aukins kostnaðar og aukins vinnuframlags af hálfu beggja aðila.

Þær auknu kröfur sem í eIDAS-reglugerðinni eru gerðar til eftirlitsstofnana og traustþjónustuveitenda er ætlað að auka traust sem borið er til rafrænna viðskipta og regluverksins sem þau umlykur. Þar að auki er eIDAS-reglugerðinni ætlað að vernda þá sem kjósa að nýta sér þá þjónustu. Þá veltir höfundur vöngum yfir því, hvort að áhrifin sem reglugerðin hefur á Neytendastofu og íslenska traustþjónustuveitendur, með þeim umfangsmiklu kröfum sem þar eru gerðar, séu ekki réttlætanlegar þegar litið er til þeirra jákvæðu áhrifa sem regluverkið er til þess fallið að hafa á neytendur, lögaðila og hið opinbera.

Það er skoðun höfundar, að eIDAS-reglugerðin sé til þess fallin að ná settu markmiði sínu um að auka traust neytenda, lögaðila og opinberra aðila, á öryggi rafrænna viðskipta á innri markaðinum, samanber 2. tölulið aðfararorða reglugerðarinnar. Þó þykir höfundi brýnt að undirstrika, að til þess að eIDAS-reglugerðin nái áðurgreindu markmiði, þarf neytendum, lögaðilum og opinberum aðilum, að vera kunnugt um þá miklu kosti sem fylgja fullgildri og ófullgildri traustþjónustu, eins og til dæmis réttaráhrif sem fylgja slíkri þjónustu. Áðurgreindir aðilar nýta sér ekki traustþjónustu, ef þeim er ekki ljóst hver munurinn er á slíkri þjónustu og annarri traustþjónustu, sem heyrir ekki undir gildissvið eIDAS-reglugerðarinnar, eins og til dæmis ýmsar rafrænar undirritunarlausnir. Þá er höfundi ljóst, að traustmerki ESB er ætlað að vera ákveðinn gæðastimpill til þess að auðkenna fullgilda traustþjónustu, en til þess að traustmerkið hafi tilætluð áhrif, þarf aukna umræðu í íslensku samfélagi um kosti fullgildrar traustþjónustu, svo neytendum, lögaðilum og opinberum aðilum verði ljóst hið aukna öryggi, sem felst í að nýta sér slíka þjónustu. Sé sömu aðilum ekki kunnugt um þær kröfur sem eIDAS-reglugerðin gerir til traustþjónustuveitenda og þeirrar réttarverndar sem traustþjónusta nýtur á grundvelli eIDAS-reglugerðarinnar, er markmiði reglugerðarinnar teflt í tvísýnu.

## Heimildaskrá

Arion banki, „Núlán“ (*Arion banki*)

<<https://www.arionbanki.is/einstaklingar/lan/skammtimalan/nulan/>> skoðað 28. febrúar 2020

Arnljótur Björnsson, „Sönnun í skaðabótamálum“ (1991) 41 Tímarit lögfræðinga 3

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, „Frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu: Fylgiskjöl: Mat á áhrifum“ (*Samráðsgátt*, 9. mars 2018)

<[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=40](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=40)> skoðað 25. apríl 2020

Auðkenni, „Fyrirtækið“ (*Auðkenni*) <<https://www.audkenni.is/um-audkenni/fyrirtaekid/>> skoðað 5. maí 2020

CEF Digital, „Trusted List Browser“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020)

<<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/>> skoðað 5. júní 2020

-- „Trusted List Iceland“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/IS>> skoðað 24. mars 2020

-- „Trusted List Lithuania: Detailed Information: Trusted List Information: Operator Name“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/LT>> skoðað 6. júní 2020

-- „Trusted List Lithuania“ (*CEF Digital*, 28. febrúar 2020) <<https://webgate.ec.europa.eu/tl-browser/#/tl/LT>> skoðað 6. júní 2020

Commission, „Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Impact Assessment: Accompanying the Document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: On Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ SWD (2012) 136 final

-- „Commission Staff Working Paper: Impact Assessment: Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council On: Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ SWD (2012) 135 final

-- „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Agenda for Europe“ COM (2010) 245 final/2

- „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Single Market Act: Twelve Levers to Boost Growth and Strengthen Confidence: Working Together to Create New Growth“ COM (2011) 206 final
- „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: On Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ COM (2012) 238 final
- Cuijpers C og Schroers J, „eIDAS as Guideline for the Development of a Pan European eID Framework in FutureID“ (Open Identity Summit, Stuttgart, 4. nóvember 2014)  
<<https://core.ac.uk/download/pdf/34614563.pdf>> skoðað 6. júní 2020
- Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur* (Bókaútgáfan Codex 2006)
- Dokobit, „Auðkenning“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/lausnir/audkenningar-api>>  
skoðað 6. júní 2020
- „Rafræn innsigluþjónusta“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/lausnir/innsigluþjónusta-api>> skoðað 15. maí 2020
- „Um okkur“ (*Dokobit*) <<https://www.dokobit.com/is/fyrirtaekid/um-okkur>> skoðað 8. maí 2020
- „Undirritun: Eiginleikar sem þú færð með Dokobit“ (*Dokobit*)  
<<https://www.dokobit.com/is/lausnir/skjala-api>> skoðað 6. júní 2020
- tölvupóstur til höfundar (13. maí 2020)
- Dumortier J og Vandezande N, „Critical Observations on the Proposed Regulation for Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market“ (25. júní 2013) ICRI Working Paper 06/2013  
<[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2152583##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2152583##)> skoðað 6. júní 2020
- „Legal Evidence in Digital Context: Will Signatures Disappear?“ í Andrej Savin og Jan Trzaskowski (ritstj.), *Research Handbook on EU Internet Law* (Edgar Elgar Publishing Limited 2014)



- Dumortier J, „Regulation (EU) 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market (eIDAS Regulation)“ í Arno R. Lodder og Andrew D. Murray (ritstj.), *EU Regulation of E-Commerce: A Commentary* (Edward Elgar Publishing Limited 2017)
- EFTA, „EFTA Through the Years“ (*EFTA*) <<https://www.efta.int/About-EFTA/EFTA-through-years-747>> skoðað 19. apríl 2020
- European Commission, „EU Trust Mark“ (*European Commission*, 15. júlí 2016) <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-trust-mark>> skoðað 1. mars 2020
- European Union Agency for Network and Information Security, *Security Guidelines on the Appropriate Use of Qualified Electronic Time Stamps: Guidance for Users* (2.0 útg., European Union Agency for Network and Information Security 2016)
- FESA, „Membership List“ (*FESA*) <<http://www.fesa.eu/members.html>> skoðað 3. apríl 2020
- „Statute“ (*FESA*) <<http://www.fesa.eu/statute.html>> skoðað 3. apríl 2020
- Forsætisráðuneytið, „Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins“ (*Forsætisráðuneytið*, desember 2015) <<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/Skyrsla-styrihops-um-framkvaemd-EES.pdf>> skoðað 5. júní 2020
- Hafsteinn Dan Kristjánsson, „Þjónustugjöld“ (2014) 67 *Úlfjótur* – tímarit laganema 437
- Haraldur A. Bjarnason, framkvæmdastjóri, Auðkenni, viðtal við höfund (7. maí 2020)
- Hennink M, Hutter I og Bailey A, *Qualitative Research Methods* (1. útg., SAGE 2011)
- Íslandsbanki, „Lán í appi“ (*Íslandsbanki*) <<https://www.islandsbanki.is/is/vara/lan/lan-fyrir-thig>> skoðað 28. febrúar 2020
- Jacquemin H og Gillard N, „Regulation 910/2014/EU – eIDAS Regulation“ í Serge Gijrath, Simone van der Hof, Arno R. Lodder og Gerrit-Jan Zwenne (ritstj.), *Concise European Data Protection, E-Commerce and IT Law* (3. útg., Wolters Kluwer 2018)
- Jón Gunnar Bernbug, „Hvernig útskýrir maður aðferðafræði félagsvísinda?“ (*Vísindavefurinn*, 21. nóvember 2005) <<https://www.visindavefur.is/svar.php?id=5420>> skoðað 3. júní 2020

Jónatan Þórmundsson, *Fyrirlestrar í skattarétti* (1982)

Margrét Einarsdóttir, „Upptaka afleiddrar löggjafar í EES-samninginn: Hvað er unnt að gera betur?“ (2016) 66 Tímarit lögfræðinga 3

Neytendastofa, „Áreiðanlegur listi – stöðulisti (TSL)“ (*Neytendastofa*)

<<https://neytendastofa.is/fyrirtaeki/rafraenar-undirskriftir/tsl/>> skoðað 6. júní 2020

-- „Fullgildir traustþjónustuveitendur“ (*Neytendastofa*)

<<https://www.neytendastofa.is/neytendur/rafraenar-undirskriftir/rafraenar-undirskriftir/>> skoðað 6. júní 2020

-- „Innsendar umsagnir: #1 Neytendastofa – 17.04.2018“ (*Samráðsgátt*, 17. apríl 2018)

<[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=40](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=40)> skoðað 25. apríl 2020

-- „Rafrænar undirskriftir“ (*Neytendastofa*) <<http://www.neytendastofa.is/fyrirtaeki/rafraenar-undirskriftir/>> skoðað 3. apríl 2020

-- „Um Neytendastofu“ (*Neytendastofa*) <<https://www.neytendastofa.is/um-okkur/um-neytendastofu/>> skoðað 9. mars 2020

Oddur Ævar Gunnarsson, „Leonard lokar í Kringlunni“ (*Fréttablaðið*, 3. janúar 2020)

<<https://www.frettabladid.is/markadurinn/leonard-lokar-i-kringlunni/>> skoðað 1. mars 2020

Páll Hreinsson, „Lagaheimild reglugerða“ (2015) 65 Tímarit lögfræðinga 143

-- „Þvingunarúrræði stjórnvalda“ í Ragnheiður Bragadóttir (ritstj.), *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007* (Codex 2007)

-- *Þjónustugjöld* (1996)

Páll Sigurðsson (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (3. útg., Bókaútgáfan Codex og Lagastofnun Háskóla Íslands 2008)

Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands, „Innsendar umsagnir: #2 Samtök atvinnulífsins – 17.04.2018“ (*Samráðsgátt*, 17. apríl 2018) <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=40](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=40)> skoðað 25. apríl 2020

Seðlabanki Íslands, „Seðlabanki Íslands“ (*Seðlabanki Íslands*) <<https://www.fme.is/um-okkur/>> skoðað 5. maí 2020

Sigurður Líndal, *Um lög og lögfræði: grundvöllur laga – réttarheimildir* (Hið íslenska bókmenntafélag 2010)

-- og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins: meginrættir* (Hið íslenska bókmenntafélag 2011)

Skúli Magnússon, *Hin lagalega aðferð og réttarheimildirnar: fimm ritgerðir í almennri lögfræði og réttarheimspeki* (Háskólaútgáfan 2003)

Stjórnarráð Íslands, „Eftirlitsgjald vegna reksturs Fjármálaeftirlitsins“ (*Stjórnarráð Íslands*)  
<<https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/tekjur-rikissjods/skattar-og-thjonustugjold-vegna-atvinnurekstrar/eftirlitsgjald-vegna-reksturs-fjarmalaeftirlitsins/>> skoðað 5. maí 2020

Webley L, „Qualitative Approaches for Empirical Legal Research“ í Peter Cane og Herbert M. Kritzer (ritstj.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Oxford University Press 2010)

Woods L og Watson P, *EU Law* (12. útg., Oxford University Press 2014)