



Samráðsgátt
Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Mál nr. 116/2022

Reykjavík, 19. ágúst 2022

Efni: Framhalds umsögn um reglugerð um heimildir einkaaðila til að birta gögn í stafrænu pósthólfi.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til draga að reglugerð um heimildir einkaaðila til að birta gögn í stafrænu pósthólfi sem birtust í samráðsgátt þann 6. júlí síðastliðinn. Einnig er vísað til fyrri umsagnar SFF um málið dags. 15. júlí síðastliðinn. SFF telja rétt að senda ítarlegri umsögn til að gera nánari grein fyrir þeim áskorunum sem aðildarfélög samtakanna standa frammi fyrir í starfsemi sinni í heimi stafrænna viðskipta og gera tillögur til breytinga á reglugerðardrögunum til að bregðast við þeim veruleika.

Fyrst er ástæða til að nefna að í samráðsgáttinni kemur fram að lagt er til að heimild verði veitt til lífeyrissjóða sem og til þeirra sem stunda löginnheimtu til að birta gögn í stafrænu pósthólfi stjórnvalda. Aðildarfélög SFF eru eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði eins og lífeyrissjóðir sbr. lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Markmið laganna er að eftirlitsskyldir aðilar starfi í samræmi við lög og reglur og að starfsemin sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og taki mið af neytendavernd. Því er eðlilegt að sambærilegar reglur gildi um birtingu gagna í stafrænu pósthólfi stjórnvalda hjá öllum eftirlitsskyldum aðilum. Hér þarf að hafa jafnræðisreglu stjórnáskýlulaga í heiðri, sbr. 11. gr. laga nr. 37/1993, og gæta þess að mismuna ekki eftirlitsskyldum aðilum.

SFF fara því fram á að öðrum eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði svo sem bönkum og sparisjóðum, váttryggingafélögum, verðbréfafyrirtækjum, rekstrarfélögum verðbréfasjóða og rekstraraðilum sérhæfðra sjóða verði heimilað á grundvelli reglugerðarinnar að óska eftir birtingu gagna í pósthólfinu sem varða sértæka hagsmuni viðtakanda. Þeim ber samkvæmt ýmsum sérlögum að birta viðskiptavinum (neytendum) margs konar tilkynningar og upplýsingar, yfirleitt á pappír eða öðrum varanlegum miðli. Vegna lagalegra þurfa þessi fyrirtæki að senda gríðarlegt magn af bréfpósti til viðskiptavina. Ekki hefur farið fram gagnger úttekt á öllum þeim lagaákvæðum um tilkynningaskyldu þessara aðila gagnvart viðskiptavinum sínum. En hér á eftir er gerð grein fyrir ýmsum lagaákvæðum þess eðlis.

Lánastarfsemi

Sem dæmi um tilkynningarskyldu banka, sparisjóða og annarra lánveitenda til lántaka má nefna

7., 8., 12., 13., 14, 15 og 16. gr. laga um neytendalán, nr. 33/2013. Lögin taka til lánssamninga sem lánveitandi gerir í atvinnuskyni og gera framangreind ákvæði laganna kröfur til lánveitenda um að miðla ýmsum upplýsingum til lántaka. Það yrði mjög til hagsbóta fyrir þessa aðila að hafa þann möguleika að geta nýtt stafræna pósthólfið til að birta lántökum þessar tilkynningar.

Þá má einnig líta til þess að nú þegar eru tilkynningar vegna rafrænna þinglýsinga og aflýsinga veðlána sendar í stafrænt pósthólf á island.is og mun sú notkun að líkum aukast nokkuð í kjölfar fyrirhugaðrar lagasetningar um rafrænar skuldaviðurkenningar. Um er að ræða tilkynningar sem eru beintengdar lánaviðskiptum við banka, sparisjóði og aðra lánveitendur. Að óbreyttu berast sumar rafrænar tilkynningar vegna lánaviðskipta í stafrænt pósthólf á island.is, en aðrar rafrænar tilkynningar vegna sömu lánaviðskipta með öðrum hætti, t.a.m. með birtingu í netbanka lántaka, með sendingum í tölvupósti eða öðrum rafrænum leiðum. Að mati SFF væri það lántökum þannig sérstaklega til hagsbóta að þeir geti mótttekið allar tilkynningar sem tengjast viðkomandi viðskiptum á sama stað, í hinu stafræna pósthólfi.

Innheimtulög

Sérstaklega er tiltekið í samráðsgátt að frum- og milliinnheimta falli ekki undir reglugerðardrögin. Það er þvert á móti mikilvægt að mati SFF að eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði verði heimilað að birta fruminnheimtubríf með rafrænum hætti svo sem í heimabanka eða netbanka, á mínum síðum eða í stafrænu pósthólfi. Sérstaklega er bent á í þessu sambandi að ákvæði 7. gr. innheimtulaga, nr. 95/2008, mælir fyrir um að eftir gjalddaga kröfu skal kröfuhafi eða innheimtuaðili senda skuldara eina skriflega viðvörðun þess efnis að vænta megi frekari innheimtuaðgerða verði krafa eigi greidd innan tíu daga frá sendingu viðvörðunar. SFF telja eðlilegt að lánveitendum og innheimtuaðilum á fjármálamarkaði verði heimilað að birta og senda fruminnheimtubríf með rafrænum öruggum hætti í stafrænt pósthólf í stað þess að senda bréf í pósti. SFF tóku þetta mál upp við menningar- og viðskiptaráðuneytið á vordögum og lögðu þá til að reglum verði breytt á þann veg að að heimilt verði að senda fruminnheimtubríf sem rafrænt skjal í netbanka viðkomandi skuldara að undangenginni sendingu smáskilaboðs (SMS) eða annars konar tilkynningu eða að þeim verði heimilað að nýta stafrænt pósthólf í miðlægrri þjónustugátt stjórnvalda í sama tilgangi. Er sú beiðni enn til skoðunar í menningar- og viðskiptaráðuneytinu en mikilvægt er að ráðuneytin stilli saman strengi við úrlausn málsins.

Í dag er litið svo á að kveðið sé á um skyldu innheimtuaðila um sendingu fruminnheimtubrúfs í almennum pósti þar sem í athugasemdum með 7. gr. í frumvarpi því er varð að lögum nr. 95/2008 kemur fram að fruminnheimtubríf þurfi að vera sent á nægilegan tryggan hátt og á *heimilisfang* þar sem gild ástæða er til að ætla að unnt sé að ná til skuldara. Sending í almennum pósti telst vera tryggur sendingarháttur og því er ekki gerð krafa til þess að viðvörðun sé send í ábyrgðarbréfi.

SFF telja að krafa um sendingu í bréfpósti sé úrelt með tilliti til þeirra tækniframfæra og

lagabreytinga sem átt hafa sér stað undanfarin misseri. Mjög hefur færest í vöxt að samskipti borgaranna við yfirvöld og þjónustuaðila séu eru orðin stafræn. SFF telja því nauðsynlegt að breyta sendingu innheimtviðvarana þannig að þær verði í takti við kröfur samtímans um stafræn samskipti og umhverfissjónarmið en breytingin hefði í för með sér töluverð umhverfisáhrif og lækkun á kolefnisspori þar sem prenta þarf út fruminnheimtubréf í hverju innheimtumáli eftir gjalddaga kröfunnar og senda með bréfpósti á heimilisfang skuldara. Til upplýsinga má nefna að einn viðskiptabankanna sendi að meðaltali 83.000 fruminnheimtubréf í bréfpósti á ári, á árunum 2016-2020 og má því ætla að með öðrum innheimtuaðilum séu nokkur hundruð þúsund fruminnheimtubréf send á hvert með bréfpósti með tilheyrandi umhverfisspori.

Þessi breyting tæki jafnframt mið af stafrænni vegferð og stafrænni stefnu ríkisins sem miðar að því að senda flestar tilkynningar yfirvalda í rafrænt pósthólf á www.island.is og laga um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021. Með þeim var lögfest það markmið að meginboðleið stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila verði stafræn og miðlæg á einum stað. Í 4. gr. laganna kemur fram að í stafrænu pósthólfi skuli birta hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, sem verða til við meðferð máls hjá stjórnvöldum, svo sem tilkynningar, ákvarðanir, úrskurði, ákvaðir og aðrar yfirlýsingar. Í athugasemdum við 4. gr. kemur fram að stjórnvöld stefna að því að fleiri aðilar geti nýtt pósthólfið til birtingar, þar á meðal lögmenn í tengslum við mál sem falla undir réttarfarslög sem og aðrir einkaaðilar sem birta ýmsar tilkynningar sem byggjast á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Í 7. gr. laganna kemur fram sú árétting að þegar gögn eru send rafrænt, myndi það hafa sömu réttaráhrif og þegar gögn berast með bréfpósti eða öðrum hætti skv. fyrirmælum annarra laga.

Í 6. gr. laganna segir svo að ráðherra skuli, með reglugerð þeirri sem nú er í smíðum, ákveða hvaða öðrum aðilum er heimilt að birta gögn í stafrænu pósthólfi og hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla. Í athugasemdum við greinina í frumvarp því er varð að lögum nr. 105/2021 er í dæmaskyni nefndir þeir einkaaðilar sem birta ýmsar tilkynningar sem byggjast á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

Telja verður að nýr rafrænn sendingarmáti sé öruggari en bréfaþóstur. Alþekkt er að borgarar opni síður bréfpóst og því komist mikilvæg skilaboð ekki á endanum til viðskiptavina og minni hætta er á að viðkvæmar fjárhagsupplýsingarnar komist ekki til vitundar þriðja aðila ef þær eru sendar með rafrænum og öruggum hætti.

Í þessu sambandi má nefna í dæmaskyni að einn viðskiptabankanna hóf nýverið að senda viðbótar tilkynningar til viðskiptavina sinna í smáskilaboðum í framhaldi af sendingu frum- og milliinnheimtubréfa sem send eru í bréfpósti. Viðtökur hafa verið og eru mjög góðar þar sem viðskiptavinir bregðast oftast ekki skjótar við smáskilaboðum en við bréfsendingu.

Samkvæmt þessu telja SFF mikilvægt að heimiluð verði birting fruminnheimtubréfs með rafrænum hætti í stafrænu pósthólfi stjórnvalda að undangenginni sendingu smáskilaboðs eða annars konar tilkynningu í síma skuldarans.

Starfsemi rekstrarfélaga verðbréfasjóða og rekstraraðila sérhæfðra sjóða

Það yrði mjög til hagsbóta fyrir rekstrarfélög verðbréfasjóða og rekstraraðila sérhæfðra sjóða að geta sinnt lögboðinni tilkynningarskyldu sinni með birtingu upplýsinga í stafræna pósthólfinu. Það á sérstaklega við um skyldur skv. 4. mgr. 32. gr. laga nr. 116/2021, um verðbréfasjóði og 3. mgr. 85. gr. laga nr. 45/2020, um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, sem báðar mæla fyrir um skyldu til að tilkynna eigendum hlutdeildarskírteina um sérhverja breytingu á reglum sjóðsins.

Starfsemi váttryggingafélaga

Váttryggingafélög hafa verulega hagsmuni af því að þeim verði heimilað að birta í stafrænu pósthólfi stjórnvalda gögn sem tengjast töku váttrygginga og endurnýjun þeirra, samninga, greiðsluseðla, greiðsluáskoranir, ýmsar tilkynningar og aðrar sérstækar upplýsingar til viðskiptavina.

Gildandi lög um váttryggingarsamninga nr. 30/2004 gera að verulegu leyti ráð fyrir því að váttryggingafélögum beri að senda viðskiptavinum ýmsar upplýsingar á pappírformi og afla þurfi sérstaks samþykkis viðskiptavinar fyrir rafrænni birtingu upplýsinga á vefsvæði („mínum síðum“) auk annarra skilyrða. Í öðrum kafla laganna er mælt fyrir um upplýsingaskyldu váttryggingafélaga gagnvart viðskiptavinum áður en viðskipti eiga sér stað, við ráðgjöf og sölu váttrygginga og árlegri endurnýjun slíkra samninga. Í 7. gr. laganna er að finna þá meginreglu að dreifingaraðili váttrygginga skuli veita viðskiptavinum slíkar upplýsingar á pappír nema öll skilyrði séu uppfyllt fyrir birtingu á varanlegum miðli, m.a. fyrirfram upplýst samþykki. Sama gildir um tiltekna upplýsingar og árlega samantekt vegna váttryggingartengdra fjárfestingar-afurða, sbr. 140. gr. c - g sömu laga. Þá gera fjölmörg ákvæði laganna ráð fyrir því að ýmsar tilkynningar til viðskiptavina skuli senda með sannanlegum hætti, m.a. samþykki beiðni um váttryggingu (13. og 74. gr.), synjun endurnýjunar (18. og 79. gr.), uppsögn váttryggingar (15., 47., 76., 120. og 131. gr.), höfnun kröfu (51. og 124. gr.), fyrirspurn um áhættubreytingu (79. gr.)

Eðli váttryggingarstarfsemi er þannig að almennt liggja ekki aðrir samningar að baki viðskiptasambandinu en hinir eiginlegu váttryggingasamningar, sem hver og einn varða eingöngu váttryggingu tiltekinna hagsmuna. Stór hluti váttryggingaviðskipta lýtur að lögboðnum tryggingum sem viðskiptavinum er skylt að kaupa og váttryggingafélögum er skylt að veita en dæmi um slíkar tryggingar eru brunatryggingar fasteigna og lögboðnar ökutækjetryggingar. Viðskipti með þessar tryggingar eiga sér jafnan stað fyrir tilstilli opinberra milligönguaðila án beinna samskipta milli væntanlegs viðskiptavinar og váttryggingafélags og samningur telst kominn á við móttöku váttryggingafélags á beiðni um váttryggingu. Viðskipti um aðrar tryggingar komast gjarnan á með einhliða tilkynningu viðskiptavinar til váttryggingafélags, með tölvupósti eða í símtali. Möguleikar á öflun samþykkis fyrir rafrænum samskiptum eru oft takmarkaðir við þessar aðstæður og því hefur gengið hægar að innleiða þau í váttryggingastarfsemi en á öðrum sviðum fjármálaþjónustu.

Af framangreindu leiðir að váttryggingafélög þurfa enn í dag að senda gríðarlegt magn af bréfpósti til viðskiptavina vegna lagalegra krafna, enda þótt skýrt komi fram í greinargerð með lögunum að þeim sé ekki ætlað að standa í vegi fyrir þróunar á rafrænum viðskiptum með váttryggingar og gert sé ráð fyrir að slík viðskipti muni í vaxandi mæli fara fram með rafrænum hætti. Með hliðsjón af skoðun á umfangi útsendra bréfasendinga og kostnaði þeim samfara hjá einu af íslensku váttryggingafélögum á árinu 2021 má ætla að héraend váttryggingafélög sendi um 430 þús. bréfasendingar árlega og beinn kostnaður við pappír, prentun, pökkun og póstburðargjöld nemi um 120 mkr. Með því að váttryggingafélögum verði veittur aðgangur að stafrænu pósthólfi stjórnvalda skapast þannig tækifæri til þess að draga verulega kostnaði og umhverfisáhrifum bréfasendinga, sem séu ekki í takt við nútíma samskiptahætti. Auk þess má færa sterk rök fyrir því að miðlun gagna og upplýsinga með rafrænum hætti sé bæði öruggari og skilvirkari leið til að koma þeim á framfæri við viðskiptavinum. Verður ekki annað séð en að staða váttryggingafélaganna sé sambærileg stöðu lífeyrissjóða að því leyti að um eftirlitsskylda starfsemi er að ræða sem lúti sérstakri löggjöf auk þess sem stór hluti viðskipta þeirra séu lögbundin. Sterk rök standa því til þess að váttryggingafélögum verði veitt heimild til þess að senda viðskiptavinum sínum skjöl, kröfur, tilkynningar og aðrar upplýsingar í stafrænt pósthólf þeirra.

Niðurlag

Eins og að framan greinir telja SFF að krafa um sendingu í bréfpósti sé úrelt með tilliti til þeirra tækniframfæra og lagabreytinga sem átt hafa sér stað undanfarin misseri. Færst hefur mikið í vöxt að samskipti borgaranna við yfirvöld og þjónustuaðila séu eru orðin stafræn og mikilvægt er stjórnvöld greiði fyrir slíkum stafrænum samskiptum. Með því má spara mikinn kostnað við bréfasendingar og draga úr umhverfisáhrifum þeirra.

Með vísan til framanritaðs er lagt til að við í reglugerðina verði bætt við fimm nýjum tölulíðum svohljóðandi:

3. tölul. Váttryggingafélög með tilskilin starfsleyfi skv. 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi.

4. tölul. Fjármálafyrirtæki með tilskilin starfsleyfi skv. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

5. tölul. Verðbréfafyrirtæki með tilskilin starfsleyfi skv. 5. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga nr. 121/2021.

6. tölul. Rekstraraðilar sérhæfðra sjóða með tilskilin starfsleyfi skv. 13. gr. laga um sérhæfða sjóði nr. 45/2020.



Samtök
fjármálafyrirtækja

7. tölul. Rekstrarfélög verðbréfasjóða með tilskilin starfsleyfi skv. 4. Gr. laga um verðbréfasjóði nr. 116/2021.

Fulltrúar SFF eru tilbúnir til viðræðna við ráðuneytið til að varpa frekara ljósi á málið.

Virðingarfyllst,

F. h. Samtaka fjármálafyrirtækja,

Jóna Björk Guðnadóttir, yfirlögfræðingur