



Auðkenni ehf.
Katrínartúni 4
105 Reykjavík

Dagsetning 23. nóvember 2023
Málsnúmer FOR23100042

Ákvörðun um undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga nr. 140/2012

Upplýsingalög, nr. 140/2012, taka til allrar starfsemi stjórnvalda og auk þess til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. Þau taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. 2. gr. laganna sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti forsætisráðherra, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að hann skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Þá er jafnframt kveðið á um að forsætisráðuneytið skuli halda opinbera skrá yfir þá lögaðila sem hafa fengið undanþágu samkvæmt framangreindri málsgrein og skuli undanþága einstakra aðila endurskoðuð á þriggja ára fresti. Ákvörðun um undanþágu tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.

Í undanþágu á grundvelli 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga felst að viðkomandi lögaðila er ekki skylt að afgreiða beiðnir um aðgang að gögnum sem settar eru fram á grundvelli upplýsingalaga.

Í almennum athugasemdum í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að gert sé ráð fyrir því nýmæli að upplýsingalögin skuli, auk allrar starfsemi stjórnvalda, taka til allrar starfsemi sem fram fer á vegum einkaréttarlegra lögaðila sem eru í eigu hins opinbera að 51% hluta eða meira. Í þessu felist umtalsverð rýmkun á gildissviði frá þágildandi upplýsingalögum. Að því þurfi þó að gæta að í þessu felist ekki sjálfkrafa að allar upplýsingar sem þessa lögaðila varða verði aðgengilegar almenningi. Áfram sé byggt á þeirri reglu að vegna samkeppnishagsmuna sé heimilt að undanþiggja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings. Undantekning 3. mgr. 2. gr. sé þannig fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna.

Í athugasemdum við 2. gr. í greinargerðinni segir enn fremur að undanþáguheimild 3. mgr. 2. gr. verði aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Skilyrði þess að undanþágunni verði beitt séu því í grundvallaratriðum þau að starfsemi viðkomandi aðila geti ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi, svo sem þjónustustarfsemi sem fram fari á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Þá er tekið fram að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. verði að byggja á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á. Ljóst sé jafnframt að henni verði að beita af mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 4. tölul.

10. gr. laganna sé heimilt að takmarka rétt almennings til aðgangs að gögnum vegna samkeppnishagsmuna opinberra fyrirtækja og stofnana. Sú undanþága ætti oftast að nægja til að tryggja samkeppnislega hagsmuni fyrirtækja og stofnana sem eru í eigu opinberra aðila. Með 3. mgr. 2. gr. sé á hinn bóginn leitast við að einfalda afmörkun á gildissviði upplýsingalaga gagnvart þeim fyrirtækjum sem einvörðungu, eða að langstærstum hluta, sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

Erindi fjármála- og efnahagsráðuneytisins og málsmeðferð forsætisráðuneytisins

Með erindi, dags. 25. janúar 2023, gerði fjármála- og efnahagsráðherra það að tillögu til forsætisráðherra að Auðkenni ehf. yrði veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Með erindi, dags. 25. janúar, óskaði forsætisráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um tillöguna. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 10. febrúar, gerir Samkeppniseftirlitið fyrirvara við þau sjónarmið sem fram koma í erindi fjármála- og efnahagsráðuneytisins um að Auðkenni ehf. sé og muni áfram vera í samkeppni við innlenda sem erlenda aðila um veitingu á almennri traustþjónustu. Í umsögninni kemur m.a. fram að Samkeppniseftirlitið hafi komist að þeirri niðurstöðu að Auðkenni ehf. sé eina fyrirtækið sem starfi á ákveðnum sviðum markaðar fyrir rafræna auðkenningar- og traustþjónustu á Íslandi. Í ljósi þessa lagði Samkeppniseftirlitið til að forsætisráðuneytið legði sjálfstætt mat á vægi ákveðinna atriða er vörðuðu markaðsaðstæður Auðkennis á þeim tíma. Með erindi, dags. 27. mars, óskaði forsætisráðuneytið eftir afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til umsagnar Samkeppniseftirlitsins. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 19. júní, var m.a. bent á að fullgildir traustþjónustuveitendur á Íslandi væru tveir en ekki einn. Var það mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að starfsemi Auðkennis ehf. fullnægi skilyrðum 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Með erindi, dags. 19. september, óskaði forsætisráðuneytið á ný eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins í ljósi röksemda fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. október 2023, kemst stofnunin að þeirri niðurstöðu að rök standi til þess að Auðkenni ehf. hljóti undanþágu frá upplýsingalögum nr. 140/2012 á grundvelli 3. mgr. 2. gr. laganna.

Niðurstaða

Auðkenni ehf. er einkaréttarlegt félag í fullri eigu ríkisins. Hlutverk félagsins er samkvæmt samþykktum þess uppbygging og rekstur innviða þar á meðal á sviði öruggar auðkenningar, öruggra aðgerða eftir auðkenningu, rafræna undirskrifta og annarrar traustþjónustu ásamt skyldum rekstri. Ljóst er að Auðkenni ehf. stundar ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins. Fyrirtækinu hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvæðanir eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem telst vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.

Fyrir liggur að fullgildir traustþjónustuveitendur á Íslandi eru tveir. Þá hefur reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum, lagagildi hér á landi skv. 2. gr. laga nr. 55/2019, en í 4. gr kemur fram sú meginregla að traustþjónustuveitendum sé heimilt að dreifa óhindrað vörum og traustþjónustu á EES-svæðinu, sé þjónustan í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Þá liggur fyrir sú afstaða Samkeppniseftirlitsins að mikilvægt sé að ekki skapist ójafnræði í upplýsingaskyldu og miðlun með því að hluti markaðsins lúti ítarlegri upplýsingaskyldu umfram það sem almennt gerist á samkeppnismörkuðum, sbr. umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 5. október 2023. Slíkt væri óheppilegt fyrir samkeppni á viðkomandi markaði eða mörkuðum, sér í lagi ef umræddir markaðir beri þess merki að á þeim ríki fákeppni. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að rök standi til þess að Auðkenni ehf. fái að njóta undanþágu frá upplýsingalögum, skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun forsætisráðherra að Auðkenni ehf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Undanþága félagsins skal endurskoða eigi síðar en 23. nóvember 2026.

F.h. ráðherra
Bryndís Hlöðversdóttir

F.h. ráðherra
Ásthildur Valtýsdóttir

Samrit: Samkeppniseftirlitið og fjármála- og efnahagsráðuneytið.