



Ákvörðun nr. 3/2025

Frávísun kvörtunar vegna endurnýjunar rafrænna skilríkja

(mál nr. 2025030051)

I. Erindið

(1) Þann 22. jan. sl. barst Fjaraskiptastofu (hér eftir FST) kvörtun með tölvupósti frá [...]¹ vegna endurnýjunar rafrænna skilríkja. Þar kom eftirfarandi fram:

„Samkvæmt þeim lögum sem ég hef kynnt mér og reglugerð um úthlutun rafrænna skilríkja skal styðjast við persónuskilríki við sannprófun. Upptaldar eru nokkrar gerðir skilríkja þeirra á meðal ökuskírteini. Nú er ég með gilt ökuskírteini[...]. En Auðkenni hefur tekið sér það vald, í trássi við lög að ég tel, að úrskurða þessi skilríki ógild. Áhrif þessarar ákvörðunar er mun verri fyrir þann sem í þessu lendir þar sem að maður er nánast útilokaður frá nánast öllum aðgerðum í samskiptum við fjármálastofnanir, ríkisstofnanir, sveitafélög og þeirra fyrirtæki auk fjölda annarra fyrirtækja. Því tel ég einsýnt að þessi ákvörðun Auðkennis gengur mun lengra og hefur verri afleiðingar fyrir þann sem í lendir en hægt er að réttlæta. Auk þess tel ég mjög alverlegt og ólíðandi fordæmi ef að einkafyrirtæki komast upp með að velja hvaða skilríki gefin út af opinberu stjórnvaldi séu gild og hver ekki.“

(2) Krafa kvartanda var sú að hann gæti notað gilt skilríki sem hann hefði undir höndum og að Auðkenni ehf. (hér eftir Auðkenni) yrði gert ljóst að félagið hefði ekki vald til töku þessarar ákvörðunar.

(3) Meðfylgjandi kvörtun voru tölvupóstsamskipti kvartanda við Auðkenni vegna málsins, en þar kom m.a. fram að vegna kröfu samræmismatsstofunnar gerði fyrirtækið þær breytingar á verklagi sínu að samþykkja ekki nafnskírteini sem gefin voru út í tíð eldri laga og plöstuðum bleikum ökuskírteinum (gömlu skírteinin).² Rökin þar að baki væru að slík persónuskilríki uppfylltu ekki þær öryggiskröfur sem gerðar eru til persónuskilríkja sem samþykkt eru til vottunar einstaklings við útgáfu rafrænna skilríkja og staðfestar af eftirlitsaðila Auðkennis.

¹ Persónuupplýsingar felldar brott.

² Þessi skírteini voru gefin út á sínum tíma með mjög löngum gildistíma og er því einhver hluti þeirra en í gildi og notkun.



II. Tölvupóstsamskipti

2.1. Svar FST vegna erindis kvartanda

(4) Í svari FST til kvartanda, dags. 31. janúar 2025 upplýsti stofnunarinn kvartanda um að hann gæti ekki verið aðili máls ef að stofnunarinn tæki þetta verklag til skoðunar gagnvart Auðkenni, sbr. 5. gr. laga nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti. Vísaði stofnunarinn til þess að ákvæðið varðaði málsmeðferð FST á grundvelli laganna og að í athugasemdum við það í frumvarpi til laganna kæmi fram að ef stofnunarinn tæki mál til meðferðar yrði kvartandi ekki aðili málsins sem beinist að traustþjónustuveitenda á grundvelli eftirlits FST.

(5) Jafnframt upplýsti stofnunarinn kvartanda um það að hún hefði það hlutverk að veita fullgildingu á þessu sviði og gerð væri krafa um tiltekið öryggisstig til þessara auðkenninga Auðkennis í samræmi við öryggiskröfur evrópsku eIDAS reglugerðarinnar og undirliggjandi staðla þar um. Rafræna auðkenningarleið Auðkennis væri á háu fullvissustigi og væri hluti af fullgildri traustþjónustu á sviði rafrænna undirritanna. Sökum þess þyrfti slík auðkenningarleið að uppfylla tilteknar hærri öryggiskröfur.

(6) Stofnunarinn greindi einnig frá því að hún og samræmismatsstofa³ hefðu gert athugasemdir við Auðkenni um móttöku eldri skírteina, svo sem eldri ökuskírteini og nafnskírteini, sem að uppfylltu ekki slíkar hærri öryggiskröfur. Var það gert til að tryggja með betri hætti að sá sem framvísaði skilríkjum væri sannanlega réttthafi þeirra og komið væri þannig í veg fyrir möguleg svik. Því var Auðkenni leiðbeint um að hætta móttöku slíkra skilríkja. Í því ljósi taldi FST ekki tilefni til að taka þessar kröfur Auðkennis, um hvaða persónuskilríki væru tekin gild við vottun einstaklinga, til sérstakrar skoðunar.

2.2. Athugasemdir kvartanda

(7) Þann 19. feb. sl. barst FST eftirfarandi athugasemdir kvartanda með tölvupósti:

„Engin ástæða til að skoða málið segið þið. Er ekki næg ástæða til skoðunar að eftir því sem ég hef kynnt mér þá er hvergi að finna heimild í lögum sem leifir að velja hvaða fullgild skilríki þið viðurkennið. Ég skil alveg hverju þið eruð að sækjast eftir en þið virðist ekki hafa lagaheimild til að beita þessu úrræði. Þar fyrir utan halda ykkar rök ekki vatni þar sem ég þyrfti að verða mér út um vegabréf og einu skilríkin sem ég get framvísað við það er umrætt ökuskírteini.“

(8) Í tölvupóstinum var skjáskot af vefsíðu Stjórnarráðsins er fjallar um persónuskilríki þar sem eftirfarandi kemur fram:

„Persónuskilríki er skjal með andlitsmynd og eftir atvikum fleiri upplýsingum, sem yfirvöld gefa út handa einstaklingi til sönnunar á því hver hann er. Til gilda persónuskilríkja til notkunar hér á landi teljast vegabréf og nafnskírteini útgefin

³ Samræmismatsstofa framkvæmir samræmismat á fullgildum traustþjónustuveitendum á kostnað traustþjónustuveitandans til að staðfesta að þeir og fullgilda traustþjónustan sem þeir veita uppfylli viðeigandi kröfur.



af Þjóðskrá Íslands og ökuskírteini. Íslendingar geta því hérlendis sannað á sér deili með framvísun vegabréfs, nafnskírteinis eða ökuskírteinis.

Erlendis verða Íslendingar hins vegar að framvísa vegabréfi þurfi þeir að sanna á sér deili. Einnig er hægt að framvísa nafnskírteini sem ferðaskilríki þó aðeins innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Sjá nánar um nafnskírteini sem ferðaskilríki á vef Þjóðskrár.⁴

2.3. Svar FST við athugasemdum kvartanda

(9) Með tölvupósti þann 18. mars. svaraði FST kvartanda að frumniðurstaða stofnunarinnar, sem send var þann 31. jan. sl., fæli í sér að formskilyrði væru ekki uppfyllt svo að erindið yrði tekið til frekari stjórnsýslumeðferðar. Í þeim tölvupósti hefði stofnunin jafnframt stuttlega upplýst um þær öryggiskröfur sem gerðar væru til Auðkennis vegna auðkenninga og hlutverk FST í þeim efnum. Í ljósi athugasemda kvartanda teldi stofnunin rétt að skera úr mögulegum ágreiningi með stjórnvaldsákvörðun með vísan til 7. gr. málsmeðferðarreglna hjá stofnuninni. Kvartanda var gefinn kostur á að gera athugasemdir við þessa fyrirætlan eða koma frekari sjónarmiðum á framfæri við stofnunina vegna málsins. Frestur var veittur til 1. apríl 2025 en engar frekari athugasemdir bárust stofnuninni.

III.

Lagaumhverfi

(10) Með lögum nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti er kveðið á um að ákvæði reglugerðar ESB nr. 910/2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum (eIDAS reglugerðin) skuli hafa lagagildi hér á landi, með þeim aðlögunum sem leiða má af ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar, sbr. 2. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. laganna er markmið þeirra að tryggja að örugg rafræn auðkenning og sannvottun sé möguleg til aðgangs að nettengdri þjónustu yfir landamæri sem aðildarríki á Evrópska efnahagssvæðinu bjóða einstaklingum og lögaðilum. Markmið laganna er einnig að auka traust í rafrænum viðskiptum með því að kveða á um réttaráhrif og kröfur til rafrænna auðkenningarleiða og traustþjónustu

(11) Framangreindum lögum til fyllingar er reglugerð ráðherra nr. 100/2020, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti en þar kemur fram í 4. gr. að komi fram að við sannprófun kennsla samkvæmt 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar, geti traustþjónustuveitandi, og sá sem starfar í hans umboði, stuðst við gild og viðurkennd persónuskilríki: vegabréf, ökuskírteini og nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá Íslands eða nafnskírteini með mynd sem gefin eru út af samsvarandi erlendum stjórnvöldum.

(12) Í 1. mgr. 17. gr. eIDAS reglugerðarinnar er kveðið á um að aðildarríkin skuli tilnefna eftirlitsstofnun sem skal bera ábyrgð á eftirlitsverkefnum í tilnefningaraðildarríkinu. Eftirlitsstofnanirnar skulu fá nauðsynlegar valdheimildir og fullnægjandi bolmagn til að inna af hendi verkefni sín. Hlutverk þessara eftirlitsstofnana eru skilgreind í 3. mgr. sama ákvæðis. Þar á meðal kemur fram í a- lið málsgreinarinnar að eftirlitsstofnanirnar skuli hafa eftirlit fyrir

⁴ Stjórnarráð Íslands. Persónuskilríki. Sótt af:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/personurettur/personuskilriki/>



fram og eftir á með fullgildum traustþjónustuveitendum, m.a. til þess að tryggja að traustþjónustan sem þeir veita uppfylli þær kröfur sem mælt er fyrir um í reglugerðinni. Þá skulu þeir, samkvæmt b-lið málsgreinarinnar, grípa til aðgerða eftir á ef nauðsyn krefur, m.a. ef traustþjónustan sem er veitt uppfyllir ekki skilyrði reglugerðarinnar. Samkvæmt j.-lið 4. mgr. 17. gr. eIDAS reglugerðarinnar skulu verkefni eftirlitsstofnunarinnar m.a. felast í því að krefjast þess að traustþjónustuveitendur bæti úr öllum tilvikum þar sem kröfur, sem mælt er fyrir um í reglugerðinni, eru ekki uppfylltar.

(13) Hér á landi er það FST sem annast framkvæmd eftirlits samkvæmt eIDAS reglugerðinni og fer með eftirlit með lögum nr. 55/2019 og reglum settum samkvæmt þeim, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.

(14) Um málsmeðferð er fjallað í 5. gr. laga nr. 55/2019 en þar kemur fram að í 1. mgr. lagagreinarinnar að FST getur að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu eða kvörtun tekið mál til meðferðar er varðar ákvæði laganna og heyrir undir eftirlit stofnunarinnar. Svo segir að FST tekur ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Í athugasemdum við 5. gr. í frumvarpi til laga nr. 55/2019 kemur fram að ákvæðið veitir þeim sem kvartar yfir traustþjónustuveitenda ekki aðilastöðu samkvæmt stjórnsýslulögum. Ef að FST telur tilefni til þess að taka mál til meðferðar verður kvartandi ekki aðili málsins sem væri á milli FST og traustþjónustuveitenda á grundvelli eftirlits stofnunarinnar. Kvartandi hefði því ekki upplýsingarétt skv. stjórnsýslulögum og ekki aðgang að gögnum sem traustþjónustuveitenda hefði skilað inn til FST og þagnarskylda ríkir um.

(15) Um málsmeðferð FST er nánar fjallað í reglum um málsmeðferð Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 710/2020⁵ taka til mála þar sem leyst er úr ágreiningi eða þegar kemur til greina að taka stjórnvaldsákvörðun á grundvelli 16. gr. og 17. gr. laga um Fjarskiptastofu.

(16) Þar kemur fram í 7. gr. reglnanna að telji stofnunin að eitt eða fleiri skilyrði bresti fyrir því að taka erindi til frekari stjórnsýslumeðferðar gerir hún málshefjanda grein fyrir frumniðurstöðu sinni þar að lútandi og gefur honum kost á því að gera athugasemdir við hana. Komi fram andmæli málshefjanda við þá frumniðurstöðu er skorið úr mögulegum ágreiningi um formaskilyrði með stjórnvaldsákvörðun.

IV.

Forsendur og niðurstaða

(17) FST annast framkvæmd eftirlits samkvæmt eIDAS reglugerðinni og fer með eftirlit með lögum nr. 55/2019 og reglum settum samkvæmt þeim.

(18) Auðkenni er traustþjónustuveitandi sem starfar á grundvelli laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti nr. 55/2019. Þar með fellur félagið undir eIDAS reglugerðina og þarf að sæta reglulegum vottunum gagnvart því regluverki.

⁵ Með lögum nr. 75/2021 fékk Póst- og fjarskiptastofnun nýtt heiti og heitir nú Fjarskiptastofa en það átti betur að endurspegla starfsemi hennar og hlutverk er varðar fjarskipti og netöryggi.



(19) Þegar FST berst erindi sem hugsanlega felur í sér töku stjórnvaldsákvörðunar gagnvart traustþjónustuveitanda þá ber henni í upphafi að taka ákvörðun um hvort erindið gefi nægjanlegt tilefni til rannsóknar á starfsemi traustþjónustuveitanda eða tilteknum þáttum hennar, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019. Í athugasemdum við ákvæðið, í frumvarpi sem varð að lögunum, kemur fram að ábendingar og kvartanir skulu teknar til meðferðar þegar FST telur nauðsyn og tilefni til. Af þessum skýringum má ráða að löggjafinn telji að tilteknir einstaklingar eigi almennt ekki beinna og sérstakra hagsmuna að gæta umfram aðra einstaklinga til að vefengja þær kröfur til rafrænnar auðkenningar sem traustþjónustuveitandi gerir í samræmi fyrir mæli eftirlitsstjórnvalds á grundvelli samræmismats samræmismatsstofu, eins og á við í máli þessu.

(20) Í málum þar sem ábendingar eða kvartanir berast á hendur traustþjónustuveitanda þarf stofnunarinnar svo að þörf sé á að taka það til rannsóknar. Ef að stofnunarinnar telur það nauðsynlegt að taka málið til rannsóknar þá væri hafið stjórnsýslumál sem kynni að vera leitt til lykta með stjórnsýsluákvörðun, enda þótt ekki lægi enn fyrir hver niðurstaða málsins myndi verða. Slíkt stjórnsýslumál myndi beinast að traustþjónustuveitanda en veitir kvartanda ekki aðilastöðu, nema ef vera kynni, vegna sérstakra aðstæðna, að hann ætti beinna, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta.⁶

(21) FST lagði frummat á erindi kvartanda og hvort það varðaði við eftirlitshlutverk stofnunarinnar. Það var álit stofnunarinnar að í ljósi krafna um öryggiseiginleika skilríkja, svo að styðjast megi við þau við sannprófun kennsla og eiginda einstaklinga, að ekki væri þörf á að taka erindið til sérstakrar rannsóknar. Jafnvel þó að stofnunarinnar hefði talið þörf vera á að taka þetta umkvörtunarefni til sérstakrar skoðunar þá gæti kvartandi ekki átt aðild að slíku stjórnsýslumáli, sbr. 5. gr. laga nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu.

(22) Samkvæmt 5. gr. laga nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti er þeim sem kvartar yfir traustþjónustuveitanda ekki veitt aðilastaða samkvæmt stjórnsýslulögum, sbr. skýringar á ákvæðinu í lögskýringargögnum. FST telur málið vera nægjanlega upplýst og af gögnunum verður ekki séð að kvartandi eigi beina, sérstaka og lögvarinna hagsmuna að gæta umfram aðra einstaklinga. Með vísan til framanritaðs er málinu vísað frá vegna aðildarskorts.

Ákvörðunarorð

1. Kvörtun [...] ⁷ frá 22. janúar 2025 er vísað frá á grundvelli aðildarskorts kvartanda.
2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað

⁶ Sjá mgr. 73. í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 4/2022.

⁷ Persónuupplýsingar felldar brott.



innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Fjarsskiptastofa, 4. apríl 2025

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson