

# ÚRSKURÐARNEFND FJARSKIPTA- OG PÓSTMÁLA

## Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 4/2022

**Kæra á ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 5/2022 um skilyrði um persónuskilríki vegna útgáfu rafrænna skilríkja.**

### **I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

1. Með kæru, dags. 21. júní 2022, hefur B (kærandi), f.h. ólögráða sonar síns, kært ákvörðun Fjarskiptastofu (FST), nr. 5/2022, skilyrði um persónuskilríki vegna útgáfu rafrænna skilríkja, til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP).
2. Aðilar málsins hjá FST voru B, f.h. ólögráða sonar síns, C, og Auðkenni ehf. (A). Sömu aðilar eiga aðild að kærumálinu auk FST.
3. Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun, verði felld úr gildi eða að henni verði breytt þannig að tekið sé undir kröfur hans um að ólöglegt sé að gera skilyrði um framvísun persónuskilríkja vegna útgáfu rafrænna skilríkja til barna.
4. Af hálfu FST er þess krafist að ákvörðun stofnunarinnar verði staðfest með tilliti til forsendna hennar.

### **II. Helstu málsatvik**

5. Upphaf málsins má rekja til þess að hinn 26. október 2021 sendi kærandi kvörtun til FST í gegnum kvörtunarglugga á heimasíðu stofnunarinnar. Tilefni kvörtunarinnar var krafa A um að kærandi, sem var þá 12 ára gamall, framvísaði gildum persónuskilríkjum við umsókn um rafræn skilríki.
6. Kærandi ítrekaði erindi sitt við FST með tölvupóst hinn 8. desember 2021, þar sem hann óskaði eftir álitum stofnunarinnar.
7. FST svaraði kæranda hinn 4. janúar 2022 og gerði honum grein fyrir þeim helstu lagaákvæðum sem kæmu til skoðunar. Þá tiltók FST að stofnunin fengi ekki séð að krafa A framvísun um persónuskilríkja bryti gegn ákvæðum laga. Stofnunin hygðist því loka málinu í málaskrá nema fram kæmu rökstuddar óskir kæranda um annað.
8. Hinn 5. janúar 2022 sendi kærandi FST svarbréf þar sem hann greindi nánar frá afstöðu sinnar til lagagrundvallarins, m.a. að umrædd krafa um persónuskilríki kynni að stangast á við ákvæði laga nr. 55/2019. Af þeim sökum taldi kærandi að málið hlyti að sæta frekari meðferð hjá FST.

9. Svar FST barst hinn 4. febrúar 2022 en þar fjallaði stofnunin frekar um lagagrundvöllinn og ítrekaði afstöðu sína um að krafa um framvísun barna á persónuskilríkjum, þegar sótt væri um rafræn skilríki, stangaðist ekki á við lög. Þá gaf FST kæranda aftur færi á að gera athugasemdir við álit sitt og þá frumniðurstöðu að umkvörtunarefnið stangaðist ekki á við lög.
10. Kærandi svaraði um hæl, hinn 8. febrúar 2022, og ítrekaði sjónarmið sín. Þá óskaði kærandi eftir upplýsingum um annan aðila sem að hann gæti borið erindið sitt undir, þar sem að hann og Fjarskiptastofa virtust ekki hafa sama skilning á álitaefninu.
11. Í svarbréfi FST hinn 9. febrúar 2022 tók FST fram, að í ljósi þeirra sjónarmiða sem að kærandi tefldi fram, teldi stofnunin rétt að taka málið til efnismeðferðar. Umkvörtunarefnið yrði borið undir A og félaginu gefið færi á að tjá sig um það. Kærandi fengi síðan færi á að tjá sig um sjónarmið félagsins þegar að þau bærust. Næðust sættir ekki myndi stofnunin leysa úr málinu með stjórnvaldsákvörðun.
12. Með bréfi dags. 15. febrúar 2022 var kvörtun komið á framfæri við A og félaginu gefinn kostur á að tjá sig um kvörtun og koma skýringum á framfæri. Svar A barst með tölvupósti hinn 28. febrúar 2022.
13. Hinn 1. mars 2022 sendi FST kæranda bréf þar sem honum var greint frá athugasemdum A og gefin frestur til 15. mars 2022 til þess að koma að viðbótarathugasemdum, auk þess sem óskað var eftir því að tekið yrði fram hvaða aðgerða óskað væri eftir að FST gripi til. Bærust engin svör væri litið svo á að kærandi féllist á skýringar A, og teldi stofnunin þá ekki þörf á að aðhafast frekar í málinu. Hinn sama dag svaraði kærandi bréfi FST og ítrekaði fyrri röksemdir sínar jafnframt sem hann gerði athugasemdir við stjórnslu meðferð málsins.
14. Svar FST barst hinn 22. mars 2022 en þar skýrði stofnunin málsmeðferðina. Að endingu tók hún fram að FST myndi taka afstöðu til þeirra krafna, málsástæðna og lagatilvísana sem fram kæmu í málatilbúnaði aðila. Kærandi svaraði athugasemdum FST um málsmeðferðina hinn næsta dag 23. mars 2022.
15. Með tölvubréfi hinn sama dag, 23. mars 2022 svaraði FST kæranda og tiltók að stofnunin væri með í vinnslu formlega stjórnvaldsákvörðun. Var kæranda veittur viðbótarfrestur til þess að koma að viðbótarathugasemdum, til 30. mars 2022. Kærandi svaraði samdægurs og tjáði að hann hefði ekki fleiri athugasemdir við málið efnislega, en kom á framfæri frekari athugasemdum við málsmeðferðina.
16. Hinn 13. maí 2022 úrskurðaði FST í málinu. Niðurstaða stofnunarinnar var sú að skilyrði A um að ólöggráða einstaklingar framvísi persónuskilríkjum til sannprófunar á kennslum þeirra fæli ekki í sér brot á eIDAS reglugerðinni né á lögum nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu eða reglum settum á grundvelli þeirra. Kröfum kæranda var því hafnað.

17. Hinn 14. júní 2022 kærði kærandi ákvörðun FST til ÚFP.
18. Hinn 15. júní 2022 sendi ÚFP kæranda tölvupóst þar sem nefndin móttók kærana. Samhliða var þó óskað eftir því að hin kærða ákvörðun yrði send nefndinni auk frekari upplýsinga um kærnaaðild og kröfur kæranda. Kærandi svaraði bréfi nefndarinnar hinn 22. júní 2022 og veitti frekari skýringar á framkominni kærna.
19. Hinn 30. júní 2022 sendi ÚFP bréf til FST annars vegar og A hins vegar þar sem aðilum var gerð grein fyrir stjórnslukærnunni og veittur frestur til þess að skila umsögnum um kærna. Var frestur veittur til 27. júlí 2022.
20. Athugasemdir FST við stjórnslukærna kæranda bárust hinn 5. júlí 2022 en engar athugasemdir bárust af hálfu A. Með bréfi hinn 8. ágúst 2022 var kæranda gerð grein fyrir athugasemdum FST og gefin frestur til þess að koma að viðbótarathugasemdum til 22. ágúst 2022.
21. Hinn 22. ágúst 2022 bárust nefndinni viðbótarathugasemdir kæranda. Í framhaldinu voru þær sendar FST og stofnuninni veittur frestur til þess að koma að viðbótarathugasemdum til 13. september 2022. Viðbótarathugasemdir kæranda voru jafnframt sendar til A hinn sama dag og fyrirtækinu gefin sami frestur til þess að skila umsögn teldi fyrirtækið þess þörf. Viðbótarathugasemdir bárust af frá FST hinn 7. september 2022. Engar athugasemdir bárust af frá A.

### **III. Helstu sjónarmið aðila**

#### **1.**

22. Í stjórnslukærna til ÚFP gerir kærandi þá kröfu að hin kærða ákvörðun, verði felld úr gildi eða að henni verði breytt þannig að tekið sé undir kröfur hans.
23. Kærandi heldur því fram að úrskurður FST í málinu sér rangur. Kærandi byggir á því að það sé ólögmaett að synja 12 ára barni rafræna skilríki af þeim sökum að það geti ekki framvísað gildum persónuskilríkjum.
24. Kærandi byggir á að samkvæmt 1. mgr. 24. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 910/2014, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB (eIDAS reglugerðin), skuli traustþjónustuveitandi sannprófa með viðeigandi hætti og í samræmi við landslög, kennsl og, ef við á, hvers konar sérstakar eigindir þess einstaklings eða lögaðila sem fullgilda vottorðið er gefið út fyrir. Upplýsingarnar sem um geti í fyrstu undirgrein skuli sannprófaðar annað hvort beint eða með því að treysta á þriðja aðila í samræmi við landslög. Þetta skuli samkvæmt a-lið ákvæðisins gert að viðstöddum einstaklingi eða fulltrúa lögaðila í eigin persónu eða með öðrum auðkenningaraðferðum sem séu viðurkenndar á landsvísu og veiti jafna vissu um áreiðanleika í eigin persónu. Samræmismatstofa skuli staðfesta að víska teljist jöfn.

25. Kærandi benti á að nafnskírteini séu ekki gefin út fyrir börn sem eru undir 14 ára aldri. Í ákvörðun FST um staðfestingu á heimild til að krefjast persónuskilríkja felist því að börn undir 14 ára aldri þurfi að eiga og sýna vegabréf til þess að fá rafræn skilríki. Slíkt skilyrði um að barn kaupi sér vegabréf sé íþyngjandi og leiði til kostnaðar fyrir börn og forsjáraðila, en það geti leitt til ójafnræðis.
26. Þá vísar kærandi til þess að börn undir 18 ára aldri geti ekki fengið gefið út persónuskilríki nema með aðkomu forsjáraðila. Í öllum tilfellum sé helsta auðkenningin sú að forsjáraðilar mæti með sín skilríki og staðfesti þannig auðkenningu barnsins.
27. Að mati kæranda er unnt að fella undir reglugerð 1. mgr. 24. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 910/2014, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB, sömu auðkenningarleið og gildir við útgáfu vegabréfs, þ.e.a.s. að forsjáraðilar mæti með barninu og auðkenni það og framvísi sínum eigin gildu persónuskilríkjum.
28. Að auki gerði kærandi athugasemd við að málsmeðferð FST hefði verið einstaklega sein og undarleg. Kvörtunin hafi verið send hinn 26. október 2021 og aftur 8. desember s.á. Svar hafi þó ekki borist fyrr en 4. janúar 2022 og þá hafi ekki verið tekið nægjanlegt tillit til málflutnings kæranda.
29. Að öllu framansögðu telur kærandi að fella beri hina kærða ákvörðun úr gildi, eða breyta henni þannig að tekið sé undir kröfur hans.

## 2.

30. ÚFP fór þess á leit við FST að stofnunin skilaði umsögn vegna kröfu kæranda með bréfi, dags. 30. júní 2022. Athugasemdir FST bárust hinn 5. júlí 2022.
31. Í athugasemdum sínum fór FST fram á að hin kærða ákvörðun yrði staðfest með vísan til forsendna hennar.
32. FST tók fram í upphafi, að samkvæmt 4. gr. laga nr. 55/2019, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, sem innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 910/2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB, fari FST með eftirlit með framkvæmd laganna, reglugerðarinnar og reglum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt 5. gr. laganna geti stofnunin að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu eða kvörtun tekið mál til meðferðar er varðar ákvæði laganna og heyrir undir eftirlit stofnunarinnar. FST geti þá tekið ákvörðun um hvort erindi sem henni berst gefi nægar ástæður til rannsókna.

33. FST ítrekaði það sjónarmið sem fyrst kom fram í svarbréfi til kæranda 4. janúar 2022, að það verklag A að krefjast persónuskilríkja stangaðist ekki á við þau lög sem FST hefði eftirlit með.
34. FST tiltók að samkvæmt greinargerð kæranda snérist álitaeftirnið fyrst og fremst um túlkun á 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar. FST hafnaði því að síðastnefnt ákvæðið næði til barna á þann hátt að unnt væri að sannprófa upplýsingar að viðstöddum þeim einstaklingi sem væri að sækja um vottorð eða skírteini. Orðalag a-liðar ákvæðisins yrði heldur skilið þannig að traustþjónustuveitandi sannprófaði viðeigandi upplýsingar að viðkomandi einstakling viðstöddum, í samræmi við ákvæði landslaga. Sú aðferð sem væri notuð hér á landi við sannprófun kennsla væri framvísun á fullnægjandi persónuskilríki. Orðalag d-liðar ákvæðisins fæli þá í sér heimild til að nota aðrar auðkenningar aðferðir sem væru viðurkenndar á landsvísu. Aðrar auðkenningaraðferðir hafi aftur á móti ekki verið viðurkenndar hér á landi.
35. Þá fjallaði FST um að í 4. gr. reglugerðar nr. 100/2020, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, 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. Í reglugerðinni séu ekki gerðar undantekningar fyrir börn undir 18 ára aldri.
36. Hvað varðar röksemdir kæranda þess efnis að börn fái útgefin vegabréf þegar báðir forsjáraðilar mæta með barnið og sýni gild skilríki sín vísar FST til þess að sú framkvæmd sé á öðrum lagagrundvelli. Um það gildi lög nr. 136/1998, um vegabréf og reglugerð nr. 560/2009, um íslensk vegabréf. Þar sé að finna nokkur ákvæði sem sérstaklega fjalla um útgáfu vegabréfa til barna undir 18 ára aldri. Slíkum ákvæðum sé ekki að dreifa í lögum nr. 55/2019, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, né heldur sé þau að finna samnefndri reglugerð nr. 100/2020.
37. FST mótmælir því þá að ákvörðunin sé íþyngjandi með vísan til þess að barn undir 14 ára aldri geti ekki fengið útgefið nafnskírteini og þurfi af þeim sökum að kaupa sér vegabréf. Stofnunin tekur fram að ákvörðunin lúti að því að ekki sé gerð undantekning fyrir ákveðinn hóp að óundanþægri reglu sem gildir um alla einstaklinga og lögaðila sem óska eftir rafrænum skilríkjum. Það eitt að hið sama skuli ganga yfir alla geti ekki talist íþyngjandi ákvörðun gagnvart kæranda.
38. Samkvæmt öllu framansögðu taldi FST það ljóst að öllum þeim sem að sækja um rafræn skilríki, þ.m.t. þeim sem eru undir 18 ára aldri, beri að framvísa viðurkenndum persónuskilríkjum.

39. Hvað varðar athugasemdir kæranda við málsmeðferð FST tekur stofnunin fram að það megi að hluta til rekja til þess að eftirlit með lögnum hafi nýlega verið fært undir verksvið FST, þegar erindið barst. Að auki hafi verið óljóst hvort um ræddi formlega kvörtun sem mögulega yrði leyst úr með stjórnvaldsákvörðun eða hvort um hefði verið að ræða beiðni eða fyrirspurn um álit stofnunarinnar. Á síðari stigum hafi komið í ljós að um ágreiningsmál hafi verið að ræða sem krafist væri úrlausnar á.
40. Samkvæmt öllu framansögðu taldi FST sig hafa sýnt fram á með óyggjandi hætti að ákvörðun stofnunarinnar sé í samræmi við lög. Beri því að staðfesta ákvörðun FST.

### 3.

41. Með bréfi, dags. 8. ágúst 2022 kynnti ÚFP kæranda athugasemdir FST og gaf honum frest til þess að koma að viðbótarathugasemdum til 22. ágúst 2022. Athugasemdir kæranda bárust hinn 22. ágúst sama ár.
42. Hvað varðar athugasemd FST þess efnis að samkvæmt kæranda snúist álitaefnið fyrst og fremst um túlkun 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar áréttar kærandi að álitaefnið snúist fyrst og fremst um það hvort að það sé íþyngjandi fyrir börn undir 14 ára aldri að verða sér út um rafræn skilríki, á þann hátt að ítarlegri kröfur séu gerðar en landslög geri ráð fyrir, t.d. við útgáfu vegabréfs.
43. Kærandi gerði þá athugasemd við þá niðurstöðu FST að ákvörðun stofnunarinnar snúi að því að ekki sé gerð undantekning fyrir börn frá óundanþægum ákvæðum reglum sem gildi um alla sem sækja um rafræn skilríki og að þar sem reglan gangi yfir alla fáist ekki séð að hún sé íþyngjandi. Í þessu samhengi bendir kærandi á að jafnræðisreglu stjórnsýslulaga sé ætlað að tryggja að aðilar í sömu aðstæðum fái sömu niðurstöðu sinna mála fyrir stjórnvöldum. Ekki sé unnt að fallast á að börn undir 14 ára aldri sitji við sama borð og aðrir varðandi útgáfu persónuskilríkja.
44. Um vísan FST til þess að hvorki sé að finna ákvæði um útgáfu rafrænna skilríkja til barna undir 15 ára aldri í lögum nr. 55/2019, um rafræna auðkenningu og þjónustu fyrir rafræn viðskipti, tók kærandi fram að það segði ekki til um hvort löggjafinn hefði brugðist í lagasetningu eða innleiðingu, að fjalla um stöðu barna undir 14 ára aldri. Telja yrði að löggjafinn hafi ekki vísitandi látið þennan hóp falla utan laga við innleiðing og setningu reglugerðarinnar.
45. Að endingu mótmælir kærandi þeirri niðurstöðu FST að ljóst sé að öllum sem sækja um rafræn skilríki beri að framvísa viðurkenndum persónuskilríkjum. FST fjalli ekki um þann hóp sem ekki fær útgefin persónuskilríki frá ríkinu. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar skuli, við útgáfu fullgildra vottorða fyrir traustþjónustu, fullgildur traustþjónustuveitandi sannprófa kennsl, með viðeigandi hætti og í samræmi við landslög. Ítrekar kærandi þá að við útgáfu vegabréfs sé nægjanlegt að forsjáraðilar mæti með sín skilríki. Með því að krefjast þess að barn undir 14 ára sýni persónuskilríki sín við

útgáfu rafrænna skilríkja, og með ákvörðun FST, sé verið að gera ítarlegri kröfur á þennan hóp en landslög gera.

46. Hvað varðar þær staðhæfingar FST að málum blandið sé hvort um hafi verið að ræða formlega kvörtun eða beiðni/fyrirspurn til stofnunarinnar bendir kærandi á það að stofnuninni hafi borist erindi kæranda í gegnum gáttina kvartanir á vefi stofnunarinnar. Það að stofnunin hafi ekki svarað erindinu fyrr en eftir ítrekun um svar í tölvupóst geti því ekki talist málum blandið. Að auki er bent á að almenningi sé aðeins boðið upp á að senda inn kvörtun í gegnum vef stofnunarinnar en ekki að óska eftir álit.

#### 4.

47. Með bréfi, dags. 2. september 2022 kynnti ÚFP viðbótarathugasemdir kæranda fyrir FST og veitti stofnuninni frest til þess að koma að viðbótarathugasemdum til 13. s.m., teldi stofnunin þess þörf. Athugasemdir FST bárust hinn 7. september 2022.
48. FST taldi ekki þörf á að bregðast við viðbótarathugasemdum kæranda er lutu að efnishlið málsins. Teldi ÚFP hins vegar ástæðu til þess að bregðast við athugasemdum kæranda er lutu að málsmeðferð fyrir stofnuninni taldi stofnunin tilefni til að koma afstöðu sinni hvað hana varðaði á framfæri.
49. FST tiltók að á heimasíðu sinni væri að finna hvoru tveggja eyðublöð vegna fyrirspurna frá neytendum svo og eyðublöð fyrir kvartanir, en kvartanir geti einnig borist með öðrum leiðum. Oftsinnis séu kvartanir þannig úr garði gerðar að í reynd sé verið að afla almennra ráðlegginga um réttarstöðu kvartanda og annarra neytenda eða þá hitt að texti kvörtunar sé orðaður á þann hátt að um sé að ræða fyrirspurn frekar en formlega ákvörðun. Þegar erindi hafi borist frá neytanda þurfi lögfræðingur FST að taka afstöðu til þess hvers eðlis erindið sé. Í tilviki kæranda hafi verið litið svo á að um fyrirspurn væri að ræða og var því þ.a.l. svarað með leiðbeiningum. Af viðbrögðum kæranda hafi hins vegar síðar orðið ljóst að kærandi hafi viljað fá kæránlega úrlausn um erindi sitt. Hafi málið því þá verið sett í farveg stjórnslumáls og í framhaldinu tekin stjórnsluákvörðun. Frá því að erindi kæranda hafi borist hafi máli hans á engum tímapunkti verið lokað í málaskrá stofnunarinnar.
50. Lýsir FST því þá yfir að stofnuninni þygi leitt að hafa ekki lagt réttan skilning í upphaflegt erindi kvartanda. Málinu hafi þó verið lokið með þeirri afgreiðslu sem kærandi óskaði eftir. Fáir stofnunin því ekki séð að um málsmeðferð FST ríki ágreiningur sem að krefjist úrlausnar úrskurðar ÚFP.

#### IV. Niðurstöður

##### 1.

51. Markmið laga nr. 55/2019, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, líkt og það er afmarkað í ákvæði 1. gr. þeirra, er 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.

52. Með 2. gr. laganna er ákvæðum reglugerðar 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), sem birt er í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 14 frá 8. mars 2018, veitt lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018, frá 9. febrúar 2018.
53. Með lögum nr. 18/2021, um breytingu á lögum um Neytendastofu og fleiri lögum (stjórnsýsla neytendamála), var Póst- og fjarskiptastofu falið að sinna stjórnsýsluverkefnum Neytendastofu samkvæmt lögum nr. 55/2019. Póst- og Fjarskiptastofnun var að Fjarskiptastofu með lögum nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu.
54. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. eIDAS reglugerðarinnar skulu aðildarríki 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 umræddra eftirlitsstofnananna eru skilgreind í 3. mgr. sama ákvæðis. Þar á meðal kemur fram í a-lið málsgreinarinnar að eftirlitsstofnanirnar skuli hafa eftirlit fyrir 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.
55. Til samræmis við framangreint kveður 1. mgr. 4. gr. laga nr. 55/2019 á um að Fjarskiptastofa annist framkvæmd eftirlits samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014. Jafnframt kemur fram að Fjarskiptastofa, undir yfirstjórn ráðherra, fari með eftirlit samkvæmt lögum og reglum settum samkvæmt þeim.
56. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 55/2019 getur FST svo mælt fyrir um nauðsynlegar aðgerðir eða lagt bann við háttsemi eftir því sem við getur átt hverju sinni, gagnvart þeim sem brjóta gegn ákvæðum laganna eða reglna settra samkvæmt þeim. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi kemur fram að í þessu felist að FST geti tekið stjórnvaldsákvörðun um að banna háttsemi sem brýtur gegn lögum eða með fyrirmælum til að tryggja að háttsemi sé í samræmi við lögin. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 55/2019 kemur svo fram að FST geti að eigin frumkvæði eða eftir ábendingu eða kvörtun

tekið mál til meðferðar, er varðar ákvæði laganna og heyra undir eftirlit stofnunarinnar. FST taki ákvörðun um hvort erindi sem berist stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar.

57. Samkvæmt framangreindum ákvæðum eIDAS reglugerðarinnar og laga nr. 55/2019 er hlutverk Fjarskiptastofu m.a. að hafa eftirlit með því að traustþjónustuveitendur fari að ákvæðum reglugerðarinnar, laganna og reglna setta með stoð í þeim, svo og að grípa til aðgerða til þess að tryggja framangreint, eftir atvikum með töku stjórnvaldsákvörðunar. Berist FST erindi ber stofnuninni þá að taka ákvörðun um hvort það gefi nægar ástæður til rannsóknar.
58. Samkvæmt 20. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu, sæta ákvarðanir Fjarskiptastofu kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Kæran skal berast innan fjögurra vikna frá því að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun FST.
59. Á grundvelli d-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 75/2021 hefur ráðherra sett reglugerð nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sem útfærir nánar starfshætti nefndarinnar. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er hlutverk úrskurðarnefndarinnar að leysa með skjótum, vönduðum og óhlutdrægum hætti úr kærum sem nefndinni berast.
60. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar tekur úrskurðarnefndin til úrskurðar, að kröfu þess sem á sérstaka verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta, kæranlega ákvörðun, hvort heldur sem kæra lýtur að málsmeðferð eða efni hinnar kærðu ákvörðunar.

## 2.

61. Í úrskurði þessum er tekin afstaða til þeirrar kröfu kæranda, að hin kærða ákvörðun FST verði ógilt eða henni breytt þannig að tekið sé undir kröfur hans um að ólöglegt sé að gera skilyrði um framvísun persónuskilríkja vegna útgáfu rafrænna skilríkja til barna.
62. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar skal fullgildur traustþjónustuveitandi, við útgáfu fullgilda vottorða fyrir traustþjónustu sannprófa, með viðeigandi hætti og í samræmi við landslög, kennsl og, ef við á, hvers konar sérstakar eigindir þess einstaklings eða lögaðila sem fullgilda vottorðið er gefið út fyrir. Upplýsingarnar, sem um getur, skulu sannprófaðar af fullgilda traustþjónustuveitandanum annað hvort beint eða með því að treysta á þriðja aðila í samræmi við landslög. Þetta getur verið framkvæmt að viðstöddum einstaklingi eða viðurkenndum fulltrúa lögaðila í eigin persónu eða samkvæmt a-lið ákvæðisins eða úr fjarlægð, með rafrænni auðkenningarleið studdri fullgildu vottorði, sem krafðist þess að einstaklingur eða viðurkenndur fulltrúi lögaðila væri viðstaddur fyrir útgáfu, og sem uppfyllir kröfur 8. gr. um fullvissustigið „verulegt“ eða „hátt“ samkvæmt b-lið ákvæðisins. Þá segir að unnt sé að sannprófa upplýsingar með vottorði fyrir fullgilda rafræna undirskrift eða fullgilt rafrænt innsigli, gefnu út í samræmi við a-eða b-lið samkvæmt c-lið ákvæðisins. Síðast, með öðrum auðkenningaraðferðum sem eru

viðurkenndar á landsvísu og veita jafna vissu um áreiðanleika og viðvera í eigin persónu. Samræmismatsstofa skal staðfesta að vissa teljist jöfn samkvæmt d-lið ákvæðisins.

63. Ákvæðið 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar verður skilið svo að í öllu falli sé gerð krafa til þess að sannprófun kennsla fari fram í samræmi við ákvæði landslaga en að þessi sannprófun geti farið fram annað hvort beint, eða með því að treysta á þriðja aðila í samræmi við landslög, og með nánar tilgreindum hætti.
  64. Samkvæmt 8. gr. laga nr. 55/2019 er ráðherra heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna. Heimild þessi hefur verið nýtt með setningu reglugerðar nr. 100/2020, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.
  65. Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 100/2020 getur traustþjónustuveitandi og sá sem starfar í hans umboði, við sannprófun kennsla og eiginda skv. 1. mgr. 24. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014, stuðst við gild og viðurkennd persónuskilríki. Í a-d. liðum ákvæðisins kemur þá fram að til viðurkenndra persónuskilríkja teljist vegabréf, ökuskírteini, nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá Íslands eða nafnskírteini með mynd sem gefin eru út af samsvarandi erlendum stjórnvöldum.
  66. Af öllu framangreindu er ljóst að við öflun rafrænna skilríkja skal í samræmi við 1. mgr. 24. gr. eIDAS reglugerðarinnar, sbr. 2. gr. laga nr. 55/2019, sannprófa kennsl með viðeigandi hætti, í samræmi við ákvæði landslaga. Samkvæmt landslögum skulu kennsl sannprófuð með framvísun gildra og viðurkenndra persónuskilríkja, þ.e. vegabréfs, ökuskírteinis, nafnskírteinis sem er gefið út af Þjóðskrá Íslands eða nafnskírteini með mynd sem gefin eru út af samsvarandi erlendum stjórnvöldum sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 100/2020 sbr. og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 55/2019.
  67. Í þessum efnum hefur ekki þýðingu að önnur ákvæði landslaga svo sem ákvæði reglugerðar nr. 560/2009, um íslensk vegabréf, sbr. a- liður 1. mgr. laga nr. 136/1998, um vegabréf, geri aðrar eða minni kröfur. Gildissvið umræddrar reglugerðar og laga er enda afmörkað við útgáfu vegabréfa og tekur ekki til útgáfu rafrænna skilríkja. Ekki kemur heldur til greina að beita lögjöfnun við framangreind laga- og reglugerðarákvæði, þegar um ræðir umsóknir um rafræn skilríki, enda skilyrði þess að um ólöglegt tilvik sé að ræða. Svo er ekki, enda er mælt fyrir um sannprófun kennsla við útgáfu rafrænna skilríkja í 4. gr. reglugerðar nr. 100/2020 sbr. og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 55/2019.
  68. Samkvæmt öllu framansögðu verður niðurstaða Fjarskiptastofu staðfest með vísan til forsendna hennar.
- 3.**
69. Í málatilbúnaði sínum fyrir nefndinni hefur kærandi jafnframt gert athugasemdir við málsmeðferð FST, að hún hafi verið einstaklega sein og undarleg. FST hefur borið við að það hafi verið málum blandið hvort um hafi verið að ræða formlega kvörtun eða

fyrirspurn til stofnunarinnar. Að þessu virtu telur ÚFP tilefni til þess að vekja athygli FST á nokkrum atriðum er varða málsmeðferðina.

70. Fyrir hið fyrsta er bent á að berist stofnuninni erindi, þar sem því er haldið fram að traustþjónustuveitandi hafi ekki starfað í samræmi við ákvæði eIDAS reglugerðarinnar, laga nr. 55/2019 eða reglna sem eru settar með stoð í lögnum, er hugsanlegt að slíkt mál yrði til lykta leitt með töku stjórnvaldsákvörðunar gagnvart viðkomandi traustþjónustuveitanda. Í upphafi ber FST því að taka ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnunni 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 því sem varð að lögum nr. 55/2019, kemur fram að ábendingar og kvartanir skulu teknar til meðferðar þegar FST telur nauðsyn og tilefni til. Við mat á því hvort mál gefi tilefni til rannsóknar skuli hafa hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum sem þykja skipta máli hverju sinni. Þar getur meðal annars skipt máli hvort efni erindis varði ákvæði laganna, hvort FST hafi eftirlitshlutverki að gegna eða hvort erindið sé nægilega skýrt eða stutt nægilegum gögnum.
71. Samkvæmt framansögðu bar FST í upphafi að taka afstöðu til þess hvort erindið væri þess eðlis að það varðaði eftirlitshlutverk stofnunarinnar þannig að nauðsynlegt væri að taka það til rannsóknar. Teldi FST nauðsynlegt að taka málið til rannsóknar væri hafið stjórnarsýslumál sem kynni að vera leitt til lykta með stjórnarsýsluákvörðun, enda þótt ekki lægi enn fyrir hver niðurstaða málsins myndi verða. Slíkt stjórnarsýslumál myndi beinast að traustþjónustuveitanda.
72. Í athugasemdum við 5. gr. í frumvarpi til laga nr. 55/2019 kemur einnig fram að ákvæðið veiti þeim sem kvartar yfir traustþjónustuveitanda ekki aðilastöðu samkvæmt stjórnarsýslulögum. Telji FST tilefni til þess að taka mál til meðferðar verði kvartandi ekki aðili málsins sem beinist að traustþjónustuveitanda á grundvelli eftirlits FST. Er þessi athugasemd frumvarpsins í samræmi við almenn sjónarmið um aðild þess sem krefst aðgerða stjórnvalda, þ.e.a.s. að sá er ber fram ábendingu eða erindi til eftirlitsstjórnvalds teljist ekki hafa slíkra hagsmuna að gæta, að hann geti talist aðili máls. Þannig er það meginregla í slíkum málum að slíkar ábendingar eða erindi einar og sér skapi hlutaðeigandi ekki aðilastöðu, varði erindið brot á lögum sem viðkomandi stjórnvald hefur eftirlit með.
73. Að stjórnarsýslurétti er þó viðurkennd sú meginregla að aðili geti orðið aðili máls, hafi viðkomandi ákvörðun sérstök, bein og veruleg áhrif á lögvarða hagsmuni hans. Hafi FST talið svo vera í tilfelli kæranda bar stofnuninni að rökstyðja það sérstaklega, þá sérstaklega með tilliti til framanrakinna athugasemda við 5. gr. laga nr. 55/2019. Að mati ÚFP er þessi annmarki þó ekki þess efnis að það leiði til ógildingar hinnar kærðu ákvörðunar eða frávísunar hennar frá úrskurðarnefndinni, í ljósi þess að FST tók ákvörðun í málinu og upplýsti um kæruleið í stað þess að upplýsa kæranda um að málið yrði skoðað af stofnunni en hann nýti ekki aðilastöðu við þá málsmeðferð.

#### 4.

74. Samkvæmt 5. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021, um Fjarskiptastofu, skal taka gjald vegna málskots fjarskiptafyrirtækja, rekstraraðila neta og póstrekenda til úrskurðarnefndar og málsmeðferðar fyrir nefndinni. Gjaldið skal taka mið af kostnaði vegna þóknunar nefndarmanna, rekstur málsins fyrir nefndinni, starfsaðstöðu, sérfræðiaðstoðar og gagnaöflunar. Tapist málið í grundvallaratriðum skal sá málsaðili sem tapar að jafnaði greiða málskostnað. Nefndin skal kveða á um fjárhæð og skiptingu gjalds í úrskurðarorðum sínum. Samkvæmt ákvæðinu er ekki heimilt að gera neytendum fjarskiptaþjónustu og pósthjónustu, Fjarskiptastofu eða Byggðastofnun að greiða gjald samkvæmt ákvæðinu. Sambærilegt ákvæði er að finna í 3. mgr. 12. gr. reglugerðar nr. 36/2009, um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.
75. Í máli þessu er kærandi einstaklingur sem kvartaði vegna niðurstöðu Fjarskiptastofu. Samkvæmt ákvæði laga nr. 75/2021, um að óheimilt sé að gera neytendum fjarskiptaþjónustu og pósthjónustu, sem og Fjarskiptastofu, að greiða málskostnað, skal málskostnaður greiddur úr ríkissjóði, að fjárhæð kr. 570.000.
76. Vilji aðili ekki una úrskurðir nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slík mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2021.

#### V. Úrskurðarorð

**Hin kærða ákvörðun Fjarskiptastofu í máli nr. 5/2022, um skilyrði um persónuskilríki vegna útgáfu rafrænna skilríkja, er staðfest.**

**Málskostnaður að fjárhæð 570.000 kr. greiðist úr ríkissjóði.**

Reykjavík, 1. desember 2022

Pórður Bogason formaður  
(sign.)

Kirstín Þ. Flygenring  
(sign.)

Kjartan Briem  
(sign.)