

**ÚRSKURÐUR**  
**ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA**

---

**MÁL NR. 2/2016**

Kæra Friðjóns Guðjohnsen á ákvörðun Neytendastofu 8. júní 2016.

1. Þann 19. júlí 2016 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 2/2016: Kæra Friðjóns Guðjohnsen á ákvörðun Neytendastofu frá 8. júní 2016. Í málinu úrskurða Halldóra Þorsteinsdóttir, Áslaug Árnadóttir og Egill Heiðar Gíslason.
2. Með kæru, dags. 14. júní 2016, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála þá ákvörðun Neytendastofu að afhenda kæranda ekki nánar tilgreindar staðfestingar á öryggi rafræns undirskriftarbúnaðar sem stofnunin „hefur borist eða samþykkt að séu einungis geymdar á starfsstöð vottunaraðila“ og upplýsingar um hvaða aðilar hafa staðfest öryggi viðkomandi búnaðar. Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 19. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sbr. 6. mgr. 18. gr. laga nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir og c. lið 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu.

**MÁLAVEXTIR**

4. Með bréfi kæranda, dags. 15. september 2014, var Neytendastofu bent á ætlaðan öryggisgalla á rafrænum skilríkjalausnum Auðkennis ehf. sem kærandi kvaðst hafa uppgötvað eftir athugun á öryggi þeirra. Taldi kærandi að lausnin uppfyllti ekki kröfur laga nr. 28/2001 um rafrænar undirskriftir. Með bréfi, dags. 30. október 2014, tók Neytendastofa ákvörðun um að aðhafast ekki frekar í máli kæranda. Með bréfi, dags. 2. mars 2015, kærði kærandi umrædda ákvörðun til áfrýjunarnefndar neytendamála og með úrskurði hennar 11. júní 2015 í máli nr. 5/2015 var lagt fyrir Neytendastofu að taka erindi kæranda til nýrrar meðferðar. Var í því sambandi vísað til þess að Neytendastofa hefði ekki leyst úr máli kæranda á þeim grundvelli að hann væri aðili málsins í skilningi stjórnisýslulaga og hefði kæranda því ekki verið unnt að gæta hagsmuna sinna eins og hann átti rétt á.
5. Með bréfi til Neytendastofu, dags. 1. júní 2016, óskaði kærandi eftir afritum af staðfestingum frá þar til bærum aðilum sem stofnuninni hefði borist frá Auðkenni ehf. um að kröfum til öruggs undirskriftarbúnaðar teldist fullnægt og vísaði í þeim efnum til þess að samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir þyrfti Auðkenni ehf. að hafa látið Neytendastofu slíkar staðfestingar í té. Sérstaklega var óskað eftir því að fram kæmi hvaða aðilar hefðu gefið út slíkar staðfestingar, hvenær þær hefðu verið gerðar, hvenær þær hefðu borist Neytendastofu og til hvaða búnaðar þær tækju.

## ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

6. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 8. júní 2016, var fyrrgreindri beiðni hafnað. Kom þar fram að úttektir þær sem um ræddi vörðuðu öryggi fullgildra rafrænna undirskrifta og öryggi burðarlags fyrir fullgildar rafrænar undirskriftir í farsíma. Í úttektunum komi fram upplýsingar um hugbúnað, örgjörva og samsetningu þess undirskriftarbúnaðar sem um ræði, en um sé að ræða viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem séu atvinnuleyndarmál. Í úttektunum sé jafnframt að finna upplýsingar sem varði öryggi og uppfærslur undirskriftarbúnaðar sem Auðkenni ehf. noti. Mikilvægir almanna- og einkahagsmunir krefjast þess að bæði tilgreining gagnanna sem og aðgangur kæranda og annarra óviðkomandi aðila að gögnunum í heild eða að hluta sé takmarkaður. Vísaði Neytendastofa í þessu sambandi til 9. gr. og 3. tölulíðar 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.
7. Um rökstuðning að öðru leyti vísaði Neytendastofa til bréfs síns í öðru máli kæranda, dags. 31. maí 2016, þar sem tekin var ákvörðun um nánar tilgreinda gagnabeidni kæranda á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012. Í umræddu bréfi hafi kærandi verið minntur á að hann væri aðili að fyrrgreindu máli sem enn væri til efnismeðferðar hjá Neytendastofu og lyti að því hvort Auðkenni ehf. fullnægði kröfum laga nr. 28/2011. Meðferð og rannsókn þess máls væri nú á lokastigi hjá stofnuninni og yrði kæranda innan skamms stendur tæmandi listi yfir öll gögn í því máli sem til skoðunar kæmu eða kynnu að hafa áhrif á niðurstöðu þess áður en endanleg ákvörðun yrði tekin.

## RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

8. Í kæru, dags. 14. júní 2016, er áréttað að kærandi telji að ein af þeim lausnum sem notaðar eru við undirritun með rafrænum skilríkjum, sem Neytendastofu beri að hafa eftirlit með, uppfylli ekki skilyrði 8. og 9. gr. laga nr. 28/2001. Um sé að ræða undirskriftarhugbúnað sem notaður sé á farsíma og beri heitið „Rafræn skilríki í farsíma“. Hinar umbeðnu upplýsingar geti sannreynt hvort sá undirskriftarbúnaður sem Auðkenni ehf. láti í té uppfylli það skilyrði laga að hafa hlotið staðfestingu þar til bærs aðila. Fram kemur að kærandi telji nauðsynlegt að áfrýjunarnefndin kynni sér umrædd gögn.
9. Kærandi tekur fram að málið snúist um grundvallaratriði þegar komi að gagnsæi í starfsemi eftirlitsaðila á borð við Neytendastofu. Um sé að ræða tæknilega flókið viðfangsefni þar sem almenningur þurfi að leggja mikið traust á eftirlitsaðilann, vottunaraðilann og staðfestingaraðilann. Ef öryggi þeirra lausna sem um ræði eigi að vera ásættanlegt verði allir þessir aðilar að vera færir um að sinna hlutverki sínu og það þurfi að vera hafið yfir vafa að öllum skilyrðum laga sé fullnægt. Lög nr. 28/2001 leggi ríkar skyldur á alla þessa aðila. Meginviðfangsefni laganna séu eftirlitsskylda Neytendastofu og skyldur vottunaraðila við Neytendastofu sem fulltrúa hins opinbera. Á þeim grunni fái vottorð vottunaraðilans lagalega stöðu sem „fullgild vottorð“ með sömu lagalegu stöðu og undirskriftir á pappír. Varðandi staðfestingaraðila sé sérstaklega tekið fram að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um þá aðila sem veitt geti slíka staðfestingu. Enn fremur geti þar til bær aðili á evrópska efnahagssvæðinu viðurkennt slíkan búnað.
10. Kærandi telur að það standist ekki skoðun að opinberun hinna umbeðnu gagna stefni mikilvægum almanna- og einkahagsmunum í hættu. Ekki sé boðlegt að Neytendastofa geti ekki sýnt fram á að

búnaðurinn uppfylli skilyrði laganna sökum slíkrar leyndar. Auðkenni ehf. hafi lýst því yfir opinberlega að það hafi fengið bandaríska netöryggisfyrirtækið NowSecure til að votta öryggi rafrænna skilríkja Auðkennis ehf. í farsímum. Með því telji fyrirtækið greinilega að upplýsingar um það hver votti lausnir þeirra teljist ekki til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga eða atvinnuleyndarmála. Óskiljanlegt sé að Neytendastofa telji að upplýsingar um slíkan aðila teljist svo viðkvæmar að ekki megi upplýsa um það. Enn fremur sé illskiljanlegt af hverju Neytendastofa upplýsi ekki um það hvenær slík staðfesting hafi verið gerð, hvenær stofnuninni barst staðfestingin og hvaða búnaður hafi verið staðfestur. Fari svo að áfrýjunarnefndin telji sér ekki fært að leggja fyrir Neytendastofu að upplýsa um þessi atriði sé mikilvægt að nefndin skoði efni umræddra staðfestinga og sannreyni að Neytendastofa hafi ekki gert mistök í málinu.

11. Með tölvubréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 20. júní, var Neytendastofu boðið að koma að athugasemdum við framkomna kærú. Svar barst með greinargerð stofnunarinnar, dags. 1. júlí 2016. Þar kemur fram að ákvarðanir stofnunarinnar vegna gagnabeiðni kæranda, dags. 31. maí og 8. júní 2016, séu reistar á ákvæðum upplýsingalaga. Þau gögn séu ekki hluti af málinu sem snerti upphaflegt erindi kæranda um ætlaða annmarka á starfsháttum Auðkennis ehf. Umræddar ákvarðanir stofnunarinnar séu af þessum sökum kærnanlegar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sbr. 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Af þessum ástæðum telji Neytendastofa að ágreiningur málsins heyri ekki undir áfrýjunarnefnd neytendamála. Sé því rétt að vísa málinu frá áfrýjunarnefndinni.
12. Í greinargerðinni kemur og fram að jafnvel þótt hin kærða ákvörðun teldist ákvörðun í framangreindu máli sem sé til meðferðar hjá Neytendastofu gæti hún ekki talist binda endi á mál. Í 2. mgr. 26. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 komi fram að ákvarðanir sem ekki bindi enda á mál verði ekki kærnanlegar til æðra stjórnvalds fyrr en að lokinni endanlegri ákvörðun Neytendastofu. Ennfremur sé hafnað þeirri kröfu að áfrýjunarnefndin taki gögnin til sjálfstæðrar skoðunar. Ekki sé til staðar neinn réttarágreiningur eða ákvörðun Neytendastofu sem unnt sé að leggja fyrir og yrði því um lögspurningu að ræða. Af þeirri ástæðu sé einnig rétt að vísa þeirri kröfu kæranda frá úrskurðarnefndinni.
13. Loks bendir Neytendastofa á að málaflokkurinn sem um ræði sé afar viðkvæmur. Nauðsynlegt sé að aðgangur almennings sé takmarkaður að upplýsingum sem séu atvinnuleyndarmál eða varði öryggi þeirra skilríkjalausna sem notuð séu hér á landi. Í því sambandi bendi stofnunin á að þau gögn og upplýsingar sem kærandi vísi til séu ekki sömu gögn og upplýsingar sem Auðkenni ehf. hafi gert opinber.
14. Með bréfi áfrýjunarnefndarinnar, dags. 1. júlí 2016, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Svar barst með bréfi, dags. 3. sama mánaðar. Þar kemur fram að þrátt fyrir að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi verið komið á fót með ákvæðum upplýsingalaga þá breyti það ekki skyldum áfrýjunarnefndar neytendamála til að fjalla um ákvarðanir Neytendastofu. Kærandi hafi ekki kært synjun Neytendastofu um aðgang að tilteknum gögnum, heldur synjun um að veita upplýsingar um það hverjir séu „þar til bærir aðilar“ sem skuli staðfesta að öruggur undirskriftarbúnaður uppfylli skilyrði laga nr. 28/2001 ásamt upplýsingum um

það hvenær slíkar staðfestingar hafi verið gerðar, hvenær þær bárust Neytendastofu og til hvaða búnaðar þær taki.

15. Kærandi telji að hin kærða ákvörðun sé augljóslega tekin á grundvelli laga nr. 28/2001 þar sem viðfangsefni ákvörðunarinnar falli undir þau lög. Þetta komi fram í ákvörðuninni sjálfri, þar sem vísað sé til ákvörðunar stofnunarinnar, dags. 31. maí, en í því bréfi sé einnig vísað til ákvæða laga nr. 28/2001. Af þessum sökum sé unnt að skjóta ákvörðuninni til áfrýjunarnefndar neytendamála á grundvelli 6. mgr. 18. gr. umræddra laga. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál geti ekki tekið afstöðu til þess álitamáls hvort umræddar upplýsingar feli í sér að Neytendastofa hafi á röngum forsendum samþykkt lausn Auðkennis ehf. sem „fullgilda“ í skilningi laganna. Áfrýjunarnefnd neytendamála hafi á hinn bóginn vald til að fella ákvarðanir Neytendastofu úr gildi, þ.m.t. þá ákvörðun að samþykkja rafræna skilríkjalausn Auðkennis ehf. ef umræddar upplýsingar bendi til þess.
16. Þá hafi úrskurðarnefnd um upplýsingamál m.a. þegar fjallað um neitun Neytendastofu á að afhenda afrit af staðfestingum þar til bærri aðila sem Neytendastofu hafi borist frá Auðkenni ehf., sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 613/2016. Við meðferð þess máls hafi Neytendastofa ekki látið úrskurðarnefndinni í té þau gögn sem úrskurða átti um en neitaði því heldur ekki að þau væru til. Þetta hafi úrskurðarnefndin átalið í úrskurði sínum. Þess vegna hafi hin kærða ákvörðun í því máli verið felld úr gildi.
17. Kærandi hafi fengið lista yfir gögn þess máls Neytendastofu er lúti að starfsháttum Auðkennis ehf. og hófst í kjölfar erindis hans til stofnunarinnar. Að mati kæranda teljist gögn um það hver hafi vottað starfsemi Auðkennis ehf. ótvírætt til gagna málsins. Loks sé því hafnað að umræddar upplýsingar séu svo viðkvæmar að heimilt hafi verið að synja kæranda um aðgang að þeim. Þvert á móti sé mikilvægt að aðgangurinn sé veittur til þess að unnt sé að varpa ljósi á hvort starfsemi Auðkennis ehf. uppfylli kröfur laga nr. 28/2001. Þá sé mikilvægt að áfrýjunarnefndin taki málið til skoðunar. Ekki sé að sjá hvaða hagsmunir standi því í vegi að upplýsingarnar verði gerðar opinberar.

## **NIÐURSTAÐA**

18. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á þeirri ákvörðun Neytendastofu að synja honum um aðgang að tilteknum upplýsingum er varða eftirlit Neytendastofu með fyrirtækinu Auðkenni ehf. á grundvelli laga nr. 28/2001. Nánar tiltekið er í fyrsta lagi um að ræða upplýsingar um hvaða aðilar hafi staðfest að undirskriftabúnaður sem notaður sé af hálfu Auðkennis ehf. uppfylli skilyrði umræddra laga. Í öðru lagi hvenær slíkar staðfestingar hafi verið gerðar og í þriðja lagi hvenær staðfestingarnar bárust Neytendastofu. Loks er þess í fjórða lagi krafist að veittar verði upplýsingar um til hvaða búnaðar fyrrgreindar staðfestingar taki til.
19. Neytendastofa synjaði kæranda um aðgang að umræddum upplýsingum á grundvelli 9. gr. og 3. tölulíðar 10. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Af ákvörðuninni verður ekki annað ráðið en að stofnunin hafi farið með beiðni kæranda samkvæmt 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga, en þar er kveðið á um að skylt sé, með þeim takmörkunum sem greinir í 6.-10. gr. laganna, að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varði tiltekið mál.

20. Taka verður undir það mat Neytendastofu að það leiði af 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga, svo og þeirri staðreynd að hvergi er mælt fyrir um að áfrýjunarnefnd neytendamála skuli fjalla um synjanir Neytendastofu um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum, að slíkar synjanir verða ekki bornar undir hana. Á hinn bóginn verður ekki litið framhjá því að beiðni kæranda um upplýsingar tengist því máli sem Neytendastofa hefur til meðferðar vegna erindis kæranda er lýtur að starfsháttum Auðkennis ehf., en svo sem að framan greinir er kærandi aðili að því stjórnslumáli, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála 11. júní 2015 í máli nr. 5/2015. Við töku hinnar kærðu ákvörðunar bar Neytendastofu því einnig að gæta að því að réttur kæranda til umbeðinna upplýsinga kynni að vera reistur á 1. mgr. 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um rétt aðila máls til aðgangs að skjölum og öðrum gögnum er varða viðkomandi mál.
21. Á það ber hins vegar að líta að af greinargerð Neytendastofu, dags. 1. júlí 2016, verður ekki annað ráðið en að stofnunin hafi í reynd tekið afstöðu til réttar kæranda samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga við töku hinnar kærðu ákvörðunar, án þess að það hafi komið fram með beinum hætti, enda segir í greinargerðinni að hinar umbeðnu upplýsingar séu ekki hluti af gögnum þess máls sem stofnunin hafi til meðferðar varðandi starfshætti Auðkennis ehf. og eigi uppruna sinn að rekja til erindis kæranda til stofnunarinnar. Virðist stofnunin þannig hafa tekið til skoðunar rétt kæranda samkvæmt fyrrgreindu ákvæði, en einfaldlega talið að ákvæðið næði ekki til viðkomandi upplýsinga þar sem þær teldust ekki til gagna málsins. Í ljósi þessa verður lagt til grundvallar að þrátt fyrir að einungis hafi verið fjallað með beinum hætti um ákvæði upplýsingalaga í hinni kærðu ákvörðun hafi ákvæði stjórnslulaga í reynd einnig verið undir og að áfrýjunarnefnd neytendamála sé, að því marki sem hin kærða ákvörðun laut að rétti kæranda samkvæmt 15. gr. þeirra laga, því rétt að taka hina kærðu ákvörðun til skoðunar. Er því hafnað kröfu Neytendastofu um frávísun málsins á þeim grundvelli að málið eigi einungis undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál.
22. Í greinargerð Neytendastofu segir að jafnvel þótt litið yrði svo á að ákvarðanir Neytendastofu um afhendingu gagna teldust ákvarðanir í fyrrgreindu kvörtunarmáli kæranda vegna starfshátta Auðkennis ehf. teldust þær ekki til ákvarðana sem bindi endi á mál. Samkvæmt 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 séu ákvarðanir sem ekki bindi endi á mál ekki kæránlegar til æðra stjórnvalds fyrr en málið hafi verið til lykta leitt. Í því samhengi skal bent á að samkvæmt 1. mgr. 19. gr. stjórnslulaga skal ákvörðun stjórnvalds um að synja málsaðila um aðgang að gögnum máls eða takmarka hann að nokkru leyti tilkynnt aðila og rökstudd í samræmi við ákvæði laganna þar að lútandi. Samkvæmt 2. mgr. má síðan kæra synjun eða takmörkun til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Um er að ræða sjálfstæða kæruehimild sem ekki er háð áskilnaði 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga og er því ekki nauðsynlegt að bíða þess að mál kæranda verði til lykta leitt áður en leyst verður úr ágreiningi um afhendingu gagna.
23. Í ljósi alls framangreinds verður að líta svo á að kæranda hafi verið synjað um aðgang að hinum umbeðnu upplýsingum á þeim grundvelli að þær tilheyrðu ekki gögnum máls hans og Auðkennis ehf. hjá Neytendastofu, en áfrýjunarnefndinni er að lögum falið að úrskurða um slíkan ágreining. Fyrir liggur að Neytendastofa telur að hin umbeðnu gögn teljist ekki til gagna umrædds máls en svo sem fram er komið nær réttur kæranda samkvæmt 1. mgr. 15. gr. stjórnslulaga aðeins til þeirra

gagna en ekki annarra. Hefur áfrýjunarnefndin ekki forsendur, að svo stöddu, til að draga í efa afmörkun Neytendastofu á gögnum málsins. Verður hin kærða ákvörðun því staðfest.

24. Vegna ítrekaðra tilvísana kæranda til þess að hann telji nauðsynlegt að litið verði til hinna umbeðnu upplýsinga við rannsókn máls hans og Auðkennis ehf. bendir nefndin á að á þessu stigi máls er ótímabært að áfrýjunarnefndin taki afstöðu til þessa, enda hefur Neytendastofa ekki tekið ákvörðun í málinu. Með vísan til 7. gr. stjórnsýslulaga skal jafnframt bent á að þar sem Neytendastofa komst í hinni kærðu ákvörðun að þeirri niðurstöðu að kærandi ætti ekki rétt á umbeðnum upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga kann kæranda jafnframt að vera unnt að láta reyna á ákvörðunina að því leyti fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. 1. mgr. 20. gr. þeirra laga. Skal í þessu samhengi bent á að Neytendastofa leiðbeindi kæranda ekki um kærheimildina svo sem þó er skylt samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna.

### **ÚRSKURÐARORÐ:**

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Halldóra Þorsteinsdóttir

Áslaug Árnadóttir

Egill Heiðar Gíslason