



# Fjaraskiptastofa

## Ákvörðun nr. 4/2021

### Réttur til upplýsinga um fjarskiptanotkun

(mál Fjaraskiptastofu nr. 2021070075).

#### I.

##### Erindið

(1) Með tölvupósti, dags. 13. maí 2021, barst Fjaraskiptastofu (áður Póst- og fjaraskiptastofnun) erindi frá [...] (hér eftir kvartandi) gegn Símanum hf. (hér eftir Síminn) sem var svohljóðandi:

*„Síminn hafnar að afhenta mér yfirlit yfir símtöl sem ég hef átt eða til mín hefur verið beint í farsíma minn [...]¹ þrátt fyrir ítrekaðar skriflegar beiðnir mínar þar um. Er þessu hafnað af Símanum með vísan til fyrri úrskurða PFS. Sjá neðangreind svör.*

- 1. Er sú ákvörðun Símans á rökum reist? Og afhverju?*
- 2. Ef höfnun Símans er á rökum reist, óska ég eftir að PFS segi til um afhverju mér sé ekki heimilt að fá eða sjá yfirlit yfir símtöl sem berast mér í síma minn [...], og styðji það mat sitt lagarökum. Um er að ræða símanúmer sem ég er skráður fyrir. Vill ég einnig vita hvort sömu sjónarmið eigi við síma sem lögaðili í minni eigu kann að vera skráður fyrir.*

(2) Kvartandi sagði það geta verið nauðsynlegt fyrir lögmenn að skoða yfirlit eigin símtala, til dæmis til að gæta hagsmuna skjólstæðinga sinna. Þá sagði kvartandi að honum væri heimilt að vita hverjir hefðu rætt við hann, eða í hann hringt, og sjá á hvaða tímum það var gert með því að skoða yfirlit yfir skráð símtöl til hans.

#### II.

##### Bréfaskipti og sjónarmið

#### 2.1. Tölvupóstsamskipti kvartanda við Símann

(3) Með erindi kvartanda fylgdu samskipti hans við Símann dagana 7., 10. og 12. maí. Þar óskaði hann eftir því að fá yfirlit yfir símtöl milli tveggja símanúmera á tímabilinu frá 1. feb.

---

<sup>1</sup> Fellt brott vegna trúnaðar. Sama gildir um eftirfarandi hornklofa.



2021 til 7. maí 2021. Síminn svaraði beiðni kvartanda á þá leið að áskrifandi númersins sem hefði hringt í hann gæti nálgast sundurliðun upplýsinga á þjónustuvef og sent honum þær upplýsingar. Hvað varðaði fjarskiptanotkun úr símanúmerum kvartanda sagði Síminn að þær upplýsingar væru honum aðgengilegar á þjónustuvef. Kvartandi sætti sig ekki við þessi svör Símans og ítrekaði beiðni sína tvívegis með tölvupóstum um að fá þessar upplýsingar sendar.

(4) Síminn svaraði því til að stofnaður hefði verið aðgangur fyrir kvartanda á þjónustuvef fyrirtækja og þar gæti hann skoðað sundurliðun upplýsinga vegna annars símanúmersins. Þá væri hann persónulega skráður fyrir hinu símanúmerinu og því þyrfti hann að fara á þjónustuvef einstaklinga fyrir upplýsingar um fjarskiptanotkun úr því símanúmeri. Þá áréttaði Síminn að félagið mætti ekki senda sundurliðun á símanotkun í tölvupósti. Hvað varðaði símtöl sem hann hefði mótttekið í sín númer þá væru þær upplýsingar ekki tiltækar í kerfum Símans. Fjarskiptafélagið gæti einungis séð símtöl úr sínum númerum og væru það upplýsingar sem að rétthafi gæti líka séð inn á þjónustuvef. Í kjölfar þessara samskipta sendi kvartandi erindi sitt til PFS.

## 2.2. Tölvupóstur PFS til kvartanda

(5) Með tölvupósti þann 26. maí 2021 svaraði stofnunin erindi kvartanda á eftirfarandi hátt:

*„Fyrst ber að nefna að áskrifandi og notandi í skilningi fjarskiptalaga nr. 81/2003 getur verið einstaklingur eða lögaðili. Því gilda eftirfarandi lagaákvæði við um lögaðila einnig.*

*Ákvörðun Símans er á rökum reist þar sem að skv. 38. gr. fjarskiptalaga eiga áskrifendur rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða. Af þessu leiðir að áskrifendur eiga ekki rétt á upplýsingum um fjarskiptanotkun annarra áskrifenda. Þú ættir því að geta fengið yfirlit, eða hafa aðgang að slíku yfirliti, yfir símtöl og sms sem þú sjálfur hefur hringt og sent. En þú átt ekki rétt að fá yfirlit yfir þau símtöl sem að berast í þín númer (m.ö.o. fjarskiptanotkun annarra einstaklinga eða lögaðila).*

*Þetta skýrist einnig af þeirri afdráttarlausri kröfu sem gerð er í 1. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga að upplýsingum um fjarskiptaumferð sé eytt eða þau gerð nafnlaus þegar þeirra er ekki lengur þörf við afgreiðslu hennar nema þegar undanþáguákvæði 2. og 3. mgr. eiga við. (undirstrikun stofnunarinnar)*

(6) Stofnunin fór síðan yfir tilurð og markmið lagagreinarinnar<sup>2</sup> og sagði að lokum að frekari sjónarmið og afstöðu hennar varðandi meðferð fjarskiptagagna væri m.a. að finna í ákvörðunum PFS nr. 39/2014 og nr. 24/2016.

## 2.3. Tölvupóstur kvartanda til PFS

(7) Með tölvupósti til PFS, dags. 26. maí 2021, sagði kvartandi að þetta væri misskilningur. Hann væri ekki alls ekki að biðja um yfirlit annarra heldur einungis símtöl sem að hefðu borist

---

<sup>2</sup> Sjá umfjöllun um markmið og verndarhagsmuni ákvæðisins í kafla 3.3.



í símanúmerin [...] eða verið hringt úr því númeri. Þar sem að svar PFS byggðist á misskilningi bað hann stofnunina um að þetta yrði skoðað út frá því sem hann hefði beðið um, þ.e. hvort honum væri ekki heimilt að fá afhent gögn um sína síma og Síminn hefði hafnað. Yfirlit yfir símtöl sem hann hefði tekið við og framkvæmt.

#### **2.4. Tölvupóstur PFS til kvartanda**

(8) Með tölvupósti PFS til kvartanda þann 28. maí 2021 útskýrði stofnunin fyrir kvartanda hann gæti ekki fengið yfirlit yfir símtöl sem að honum hefði borist. Aðeins sá aðili sem hefði hringt í hann gæti fengið yfirlit yfir símtöl sem hann hafði framkvæmt. Fjarskiptafyrirtækjunum væri meinað að afhenda öðrum slíkt yfirlit nema lögreglu eða ákærvaldi, sbr. 3. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga.

(9) Hvað varðaði símtöl sem kvartandi sjálfur hefði hringt (framkvæmt) benti stofnunin á svar Símans um að hann gæti nálgast þær upplýsingar með því að skrá sig inn á sérstakan aðgang á þjónustuvef. Slíkt væri í samræmi við 38. gr. fjarskiptalaga og 8. gr. reglugerðar nr. 526/2011 um reikningagerð fyrir fjarskiptaþjónustu sem fjallar um ítarlega sundurliðun reikninga.

#### **2.5. Tölvupóstur kvartanda til PFS**

(10) Með tölvupósti til PFS, dags. 28. maí 2021, sagði kvartandi að hann fengi ekki séð að 3. mgr. 42. gr. stæði í veg fyrir því sem aðili máls að hann fengi afhentar upplýsingar um samtöl sem hann hefði persónulega átt um sinn síma, inn eða út. Kvartandi vísaði síðan til 3. mgr. 42. gr. og sagði að hann væri ekki að biðja um þær upplýsingar sem tilgreindar væru í ákvæðinu, hvorki í þágu sakamáls né almannahagsmuna heldur persónulegra. Hann væri að spyrja um tengingar úr og í hans eigin síma þar sem hann sem notandi þyrfti þessi gögn og vísaði kvartandi þar til 1. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga. Þá sýndist kvartanda reglugerðin einungis snúast um reikningagerð en ekki upplýsingarnar sem hann væri að biðja um og að hans mati ætti rétt á að fá afhentar.

#### **2.6. Bréf Fjarskiptastofu (áður PFS) til kvartanda - Fyrirhuguð ákvörðun**

(11) Með bréfi Fjarskiptastofu, dags. 2. júlí 2021, til kvartanda fór stofnunin yfir helstu samskipti aðila, viðkomandi lagaákvæði og þau sjónarmið og málsástæður sem fram höfðu komið. Í bréfinu var kvartandi upplýstur um álit stofnunarinnar að það væri í fullu samræmi við ákvæði fjarskiptalaga að hann fengi ekki umbeðnar upplýsingar frá Símanum, enda væri félaginu það ókleift í ljósi skilyrða fjarskiptalaga. Kvartanda var jafnframt tilkynnt að stofnunin hygðist taka formlega ákvörðun þess efnis en að hann hefði færi á að gera athugasemdir við þá fyrirætlan til 16. júlí 2021. Engar athugasemdir eða frekari gögn bárust frá kvartanda.

### **III.**

#### **Forsendur og niðurstaða**

##### **3.1. Almennt og um lagaumhverfi**

(12) Fjarskiptastofa hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og netöryggismála, þ.á.m. framkvæmd laga um fjarskipti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021.



Stofnunin hefur einnig það hlutverk að gæta hagsmuna almennings með því að vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs þeirra, sbr. c-lið 7. gr. sömu laga.

(13) Í IX. kafla fjarskiptalaga er fjallað um vernd persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs. Ákvæði kaflans byggja á tilskipun Evrópusambandsins, nr. 2002/58/EB, um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði rafrænna fjarskipta. Er þar að finna ákvæði er varða umferðargögn, þ.e. gögn sem unnin eru í þeim tilgangi að flytja fjarskiptasendingu á rafrænu fjarskiptaneti eða til að gefa út reikninga vegna þess, sbr. 42. gr. og ákvæði er varðar öryggi og þagnarskyldu fjarskiptafyrirtækja, sbr. 47. gr. laganna.

(14) Í 42. gr. fjarskiptalaga er að finna þá meginreglu að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að eyða gögnum um fjarskiptaumferð eða gera þau nafnlaus þegar þeirra er ekki lengur þörf við afgreiðslu ákveðinnar fjarskiptasendingar.<sup>3</sup> Frá þessari kröfu er þó að finna tvær undanþágur.

(15) Í fyrsta lagi þá er fjarskiptafyrirtækjum heimilt að geyma þau gögn sem nauðsynleg eru til reikningsgerðar fyrir áskrifendur og uppgjörs fyrir samtengingu þar til ekki er lengur hægt að vefengja reikning eða hann fyrnist, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Í ákvörðun PFS nr. 29/2011<sup>4</sup> segir að varðveislutími fjarskiptaumferðarupplýsinga, skv. 2. mgr. ákvæðisins, skal afmarkaður á almennan á sjálfstæðan hátt og eingöngu á grundvelli brýnnar nauðsynjar, svo sem til þess að geta brugðist við vefengingu reiknings innan hæfilegs tíma frá því hann hefur verið greiddur. Sá tími að mati stofnunarinnar gat verið að hámarki sex mánuðir, enda gilti lengri varðveislutími fyrir reikninga sem væru í vanskilum. Eyða skyldi upplýsingum eða gera þær ópersónugreinanlegar við lok skilgreinds varðveislutíma ef reikningur hefur verið greiddur.<sup>5</sup>

(16) Í öðru lagi er fjarskiptafyrirtækjunum skylt, í þágu rannsókn sakamála og almannaöryggis, að varðveita ákveðna lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð í sex mánuði, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Slík lágmarksskráning skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmer, IP-tölu eða notandanafns, jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, dagsetningar þeirra, hverjum var tengst og magn gagnaflutnings til viðkomandi notanda. Eftir þennan sex mánaða tíma er fyrirtækjunum jafnframt skylt að eyða þeim sé þeirra ekki enn þörf á grundvelli 2. mgr. greinarinnar, þ.e. vegna vanskila.

(17) Um reikninga áskrifenda er fjallað í 38. gr. fjarskiptalaga. Þar segir í 1. mgr. að áskrifendur eigi rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða og rétt á slíkum reikningum án þess að greiðsla komi fyrir. Fjarskiptafyrirtækjum er þó heimilt að bjóða áskrifendum ítarlegri reikninga gegn hæfilegu gjaldi, sbr. 2. mgr. 38. gr. laganna. Ráðherra er síðan heimilt að setja reglugerð um meðferð upplýsinga sem nauðsynlegar eru fyrir gerð reikninga, sundurliðun þeirra og málsmeðferð kvartana, sbr. 5. mgr. 38. gr. fjarskiptalaga.

---

<sup>3</sup> Ákvæðið byggir á 6. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB um vinnslu persónuupplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum.

<sup>4</sup> Sjá bls. 16 í ákvörðun PFS nr. 29/2011 vegna varðveislutíma upplýsinga um fjarskiptaumferð hjá Símanum.

<sup>5</sup> Nánari umfjöllun um hámarksvarðveislutíma og skyldu til eyðingar má finna á bls. 11-13 í sömu ákvörðun.



(18) Reglugerð nr. 526/2011 fjallar um reikningagerð fyrir fjarskiptaþjónustu og tilgangur hennar er að stuðla að neytendavernd og auðvelda neytendum að fylgjast með fjarskiptanotkun sinni. Í 5. gr. er fjallað um þær stöðluðu upplýsingar sem birtast eiga á reikningum áskrifenda. Þá er fjallað um þær lágmarks upplýsingar notkunargjalda vegna tal- og farsímaþjónustu, og notkunargjöld vegna netþjónusta, sbr. 6. gr. og 7. gr. reglugerðarinnar. Í 8. gr. reglugerðarinnar segir að áskrifendur að fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptaþjónustu ítarlega sundurliðaða gegn hæfilegu gjaldi óski þeir eftir því. Kröfur um sundurliðun reikninga samkvæmt ákvæðinu má uppfylla með rafrænum hætti, t.d. með tölvupósti eða sérstökum aðgangi notanda að þjónustuvefsíðu. Upplýsingar á ítarlega sundurliðuðum reikningum fyrir fjarskiptanotkun eru samkvæmt 9. gr. reglugerðarinnar eftirfarandi:

- a. *Allar sömu upplýsingar og kveðið er á um skv. 5. gr., 6. gr. og 7. gr. reglugerðarinnar.*
- b. *Upplýsingar um einstök hringd símtöl, þ.m.t. símanúmer sem hringt er í, dagsetningu, upphafstíma símtals, raunlengd þess og gjaldfærða lengd. Einnig komi fram upphafsgjald, annar gjaldfærður kostnaður og heildarkostnaður við hvert símtal.*
- c. *Nákvæmar upplýsingar um notað gagnamagn sundurliðað eftir tímabilum með klukkustundar nákvæmni.*
- d. *Hlutfallslega skiptingu hringdra símtala eftir móttökunetum.*

*Við gerð sundurliðaðra reikninga skal hafa hliðsjón af lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.*

### **3.2. Lagaskil**

#### **3.2.1. Ný lög um Fjarskiptastofu**

(19) Erindi kvartanda, dags. 13. maí 2021, kom fram í gildistíð laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Þau lög hafa nú verið leyst af hólmi með lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu sem tóku gildi þann 1. júlí 2021. Samkvæmt 10. gr. eldri laga gátu neytendur fjarskiptaþjónustu, eða aðrir þeir sem hagsmuna höfðu að gæta, beint kvörtun til stofnunarinnar ef að þeir töldu fjarskiptafyrirtæki hafa brotið gegn skyldum sínum samkvæmt fjarskiptalögum, eða gegn skilyrðum sem mælt væri fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi eða skilgreindum alþjónustukvöðum. Efnislega hliðstætt ákvæði er að finna í 17. gr. hinna nýju laga um Fjarskiptastofu, sem hefur nú tekið við því lögbundna hlutverki að hafa umsjón með framkvæmd laga um fjarskipti nr. 81/2003.

(20) Þar sem 17. gr. er efnislega samhljóða 10. gr. eldri laga og felur ekki í sér neinar breytingar á úrlausnarvaldi Fjarskiptastofu er það álit stofnunarinnar að formlegur grundvöllur fyrir úrlausnarvaldi stofnunarinnar í þessu máli hvíli á 17. gr. hinna nýju laga, enda eru hin eldri lög nú brottfallin.

### **3.3. Réttur til upplýsinga um fjarskiptanotkun.**

(21) Ágreiningur málsins lýtur að því hvaða upplýsingar áskrifandi að fjarskiptaþjónustu eigi rétt á að fá frá fjarskiptafélagi sínu. Líkt og að framan er rakið hefur kvartandi óskað eftir því



við Símann að fá yfirlit yfir símtöl í og úr símanúmerum honum tengdum á ákveðnu tímabili. Fjarskiptafélagið hefur í samskiptum við kvartanda vísað til þess upplýsingar um hans eigin fjarskiptanotkun eða lögaðila honum tengdum væru aðgengilegar á sérstökum þjónustuvef en kvartandi gæti ekki fengið upplýsingar um fjarskiptanotkun annarra í hans símanúmer, m.a. vegna þess að þær upplýsingar væru ekki tiltækar í kerfum Símans.

(22) Af reglugerð nr. 526/2011 um reikningagerð fyrir fjarskiptanotkun má sjá að ákveðnar kröfur eru gerðar til fjarskiptafélaga um veita viðskiptavinum sínum ítarlegar upplýsingar um fjarskiptanotkun sína. Aftur á móti gerir reglugerðin ekki ráð fyrir því að áskrifendur að fjarskiptaþjónustu eigi rétt á að fá aðrar upplýsingar en þær sem eru tilgreindar í reglugerðinni. Að mati Fjarskiptastofu má það einnig vera ljóst að þær upplýsingar sem kvartandi hefur óskað eftir, s.s. móttækin símtöl eru upplýsingar um fjarskiptaumferð annars áskrifanda til hans. Kvartandi getur ekki átt tilkall til slíkra upplýsinga, annað væri andstætt skýrri meginreglu 42. gr. fjarskiptalaga.

(23) Líkt og fram hefur komið er meginreglan sú að fjarskiptafélögum er skylt að eyða gögnum um fjarskiptaumferð eða gera þau nafnlaus þegar þeirra er ekki lengur þörf við afgreiðslu ákveðinnar fjarskiptasendingar. Undantekningar frá þessu eru annars vegar að gögn vegna reikningsgerðar má geyma þar til ekki er hægt að vefengja reikning eða hann fyrnist og hins vegar er kveðið á um að varðveita skuli lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í sex mánuði í þágu rannsókna lögreglu eða ákærvalds, sbr. 2. og 3. mgr. 42. gr. laganna.

(24) Fjarskiptastofa telur rétt að fjalla um verndarhagsmuni 42. gr. en þeir birtast m.a. í 26. lið inngangsorða tilskipunar nr. 2002/58/EB um vinnslu persónuupplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum. Þar kemur fram að gögn um áskrifendur, sem notuð eru á rafrænum fjarskiptanetum til að koma á tengingum og til að senda upplýsingar, innihalda upplýsingar um einkalíf einstaklinga og snerta rétt þeirra til að samskiptin séu bundin trúnaði eða þau snerta réttmæta hagsmuni lögaðila. Þar segir einnig að slík gögn megi aðeins geyma að því marki sem nauðsynlegt er til að veita þjónustuna, gefa út reikninga og innheimta gjöld fyrir samtenginu og einungis í takmarkaðan tíma. Jafnframt segir í 29. lið inngangsorðanna að fjarskiptafyrirtækjum er þó heimilt að vinna umferðargögn um áskrifendur í einstökum tilvikum og eins þau umferðargögn sem nauðsynleg eru vegna útgáfu reikninga til koma upp um og stöðva svik sem felast í ógreiddri notkun rafrænu fjarskiptaþjónustunnar.

(25) Þannig er 42. gr. ætlað að tryggja einkalíf áskrifenda með sem bestum hætti og er, að mati Fjarskiptastofu, nauðsynlegt að samlesa ákvæðið með tilliti til 47. gr. fjarskiptalaga en saman er þessum ákvæðum ætlað að tryggja fjarskiptaleynd, sbr. 5. gr. framangreindrar tilskipunar. Af efni 42. gr. má ráða að ákvæðinu sé ætlað að tryggja vernd fjarskiptaumferðarupplýsinga, og mæla fyrir tiltekna og tæmandi vinnsluheimildir á upplýsingunum gagnvart fjarskiptafyrirtækjum og lögreglu. Það má vera ljóst að ákvæðið hefur ekki að geyma sjálfstæðan rétt áskrifenda að fjarskiptaþjónustu að upplýsingunum.

(26) Af gögnum málsins verður ekki betur séð en að kvartandi hafi aðgang að upplýsingum um eigin fjarskiptanotkun og ítarlega sundurliðun reikninga á sérstöku þjónustuvefsvæði



fjarskiptafélagsins, sbr. 38. gr. fjarskiptalaga og reglugerð nr. 526/2011. Kröfum kvartanda sem beint var að Símanum um að fá afhentar upplýsingar um skráð símtöl til hans eru umfram það sem tiltekið er í reglugerðinni og eiga sér ekki stoð í fjarskiptalögum. Þau ganga því ekki framar skýrum lagaákvæðum um varðveislu og eyðingu fjarskiptagagna, sem og sjónarmiðum um persónuvernd og friðhelgi einkalífs í fjarskiptum. Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða Fjarskiptastofu að Símanum sé ekki skylt að afhenda honum umbeðnar upplýsingar.

### *Ákvörðunarorð*

- 1. Síminn hf. þarf ekki að verða við beiðni [...] um umbeðnar fjarskiptaumferðarupplýsingar, umfram þær upplýsingar sem áskrifendur að fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að fá, sbr. 38. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 og reglugerð nr. 526/2011 um reikningagerð fyrir fjarskiptaþjónustu, þar sem slíkt á sér ekki stoð í fjarskiptalögum.**
- 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 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.**

*Fjarskiptastofa, 14. september 2021*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Arnar Stefánsson