



Fjaraskiptastofa

Ákvörðun nr. 2/2025

Aðgangur Skattsins að fjaraskiptaumferðargögnum

(mál nr. 2025020021)

I.

Aðdragandi máls

(1) Þann 11. feb. sl. barst Fjaraskiptastofu (hér eftir FST) fyrirspurn með tölvupósti frá fjaraskiptafyrirtækinu Hringdu ehf. (Hringdu) sem laut að beiðni frá skattrannsóknarstjóra. Með vísan til til 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt óskaði embættið að Hringdu myndi láta því í té gögn og upplýsingar varðandi hvaða einstaklingur eða fyrirtæki væri eigandi eða notandi tiltekinnar IP-tölu á tilteknu tímabili. Auk þess var óskað eftir staðsetningarupplýsingum.

(2) Hringdu sagði að það hefði oft afhent slík gögn til lögreglu með vísan til 92. gr. laga um fjaraskipti nr. 70/2022 (fjaraskiptalög) og 68. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 (sakamálalög) en fjaraskiptafyrirtækið hefði ekki fengið beiðni frá Skattinum áður. Fyrirspurn Hringdu til FST laut að því hvort að embættið ætti rétt á þessum upplýsingum.

II.

Tölvupóstsamskipti

2.1. Svar FST við fyrirspurn Hringdu ehf.

(3) Í svari Fjaraskiptastofu til Hringdu, dags. 12. feb. 2024, rakti stofnunin helstu ákvæði fjaraskiptalaga sem að kæmu til álita í þessu sambandi en það væru 89. gr., 90. gr. og 92. gr. laganna. Stofnunin mat það svo að þessi ákvæði fjaraskiptalaga væru ekki hefðbundin trúnaðar- og þagnarskylduákvæði sem víkja fyrir 94. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. 5. mgr. greinarinnar, heldur að um væri að ræða sértæk vinnsluskilyrði fyrir persónuupplýsingar sem væru í eðli sínu ekki trúnaðar- og þagnarskylduákvæði. Að mati FST gerðu ákvæði fjaraskiptalaga ekki ráð fyrir því að umræddar upplýsingar séu veittar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í þágu rannsókna sakamála og yrði skattrannsóknarstjóri að njóta atbeina þeirra til að fá umbeðnar upplýsingar afhentar.

(4) FST tók að lokum fram að þetta væri aðeins álit FST vegna fyrirspurnar frá Hringdu og að ekki væri um bindandi afstöðu stofnunarinnar að ræða og kynni mögulega að breytast yrði álitamálið tekið til frekari úrlausnar að fengnum mögulegum sjónarmiðum skattrannsóknarstjóra.



(5) FST barst svar með tölvupósti frá Hringdu þar sem fram kom að fjarskiptafyrirtækið hefði áframsent svar FST á skattrannsóknarstjóra og með vísan til þess hafnaði það að veita umbeðnar upplýsingar án aðkomu lögreglu, og vísaði til 92. gr. laga nr. 70/2022 um fjarskipti, svo og 3. mgr. 89. gr. og 90. gr. sömu laga.

2.2. Erindi skattrannsóknarstjóra til Fjarskiptastofu

(6) Þann 17. feb. barst Fjarskiptastofu erindi frá skattrannsóknarstjóra þar sem óskað var eftir því að afstaða stofnunarinnar um upplýsingabeiðni til fjarskiptagagna frá fjarskiptafyrirtækinu Hringdu ehf. yrði tekin til endurskoðunar að virtum sjónarmiðum sem komu fram í erindinu.

(7) Framangreind samskipti vegna málsins voru rakin í erindinu en svo sagði að í tilefni af svörum Hringdu ehf. og Fjarskiptastofu væru sett fram tiltekin sjónarmið í þeirri von um að framangreind afstaða Hringdu ehf. og Fjarskiptastofu yrði endurskoðuð vegna þessarar upplýsingabeiðni skattrannsóknarstjóra. Þau sjónarmið voru orðuð svo:

(8) „Fram til 15. júlí 2018 giltu um þessi málefni lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga („PVL“), sem álit Persónuverndar nr. 1529/2016 byggði á. Ákvæði nýrra laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga virðast áþekk eldri lögum hvað þetta málefni varðar.

Með lögum nr. 29/2021, um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn skattalagabrota (tvöföld refsing, málsmeðferð), var embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins sameinað embætti ríkisskattstjóra, undir nafni Skattsins. Um störf skattrannsóknarstjóra gilda eftir sem áður ýmis lagaákvæði, þau er einkum að finna í XI. Kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í því samhengi má nefna að skattrannsóknarstjóra ber að gæta að ákvæða laga nr. 80/2008, um meðferð sakamála, við rannsóknaraðgerðir eftir því sem við á, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi, sbr. 7. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003. Í því felst m.a. að við rannsóknir skattrannsóknarstjóra fær skattaðili réttarstöðu sakbornings við málsmeðferð hjá embættinu og tilnefnir skattrannsóknarstjóri honum verjanda sbr. 30. gr. laga nr. 88/2008, en í því ákvæði segir að lögreglu sé skylt að verða við ósk sakbornings um tilnefningu verjanda. Ákvæði laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, gilda að verulegu leyti um framkvæmd rannsókna hjá skattrannsóknarstjóra, t.d. um aðgang að gögnum og heimild aðila til að bera rannsóknaraðgerðir undir dóm, t.d. um húsleit og haldlagningu gagna.

Þá er rétt í þessu samhengi að benda á ákvörðun persónuverndar nr. 2010/1092, en í því máli var m.a. fjallað um sérstöðu rannsókna skattrannsóknarstjóra í ljósi 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sem varðar hlutverk skattrannsóknarstjóra. Kom fram í niðurstöðu Persónuverndar að líta bæri á rannsókn skattrannsóknarstjóra sem ígildi lögreglurannsóknar á sviði skattamála. Í ákvörðuninni var fjallað um gildissvið laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, en tiltekin ákvæði laganna giltu ekki um vinnslu persónuupplýsinga er vörðuðu almannaoöryggi, landvarnir, öryggi



ríkisins og starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu. Í ákvörðunarorðum var rakið að löggjafinn hefði metið vinnslu persónuupplýsinga í þágu slíkra mála þannig að sérsjónarmið skyldu gilda um hana og verja beri m.a. rannsóknarhagsmuni, hagsmuni af því að geta ljóstrað upp um mál og komið í veg fyrir afbrot. Var þetta jafnframt metið með tilliti til þeirra sérstöku réttinda sem lög nr. 88/2008, um meðferð sakamála, veita grunuðum mönnum á rannsóknarstigi mála. Efnislegt gildissvið hinna nýju laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, hefur ekki tekið breytingum hvað þetta varðar, þ.e. í 6. mgr. 4. gr. laganna kemur m.a. fram að lögín og reglugerðin gildi ekki um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu ríkisins í tengslum við að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum.

Í ljósi niðurstöðu ákvörðunar Persónuverndar nr. 2010/1092, svo og 2. málsl. 2. mgr. 92. gr. laga nr. 70/2022, um fjarskipti, er þess óskað að umrædd gagnabeiðni skattrannsóknarstjóra verði tekin til frekari skoðunar.

Þá er skattrannsóknarstjóri skilgreint sem lögbært yfirvald í 11. tölul. 2. gr. laga nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi og er skattrannsóknarstjóri m.a. bundinn af því að fara með persónuupplýsingar í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd, sbr. 1. gr. sömu laga.

Rannsókn skattrannsóknarstjóra, sem umrædd beiðni er hluti af, beinist að bókhaldi og skattskilum skattaðila vegna gruns um refsivert brot gegn lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, lögum nr. 3/2006, um ársreikninga og lögum nr. 145/1994, um bókhald.

Með vísan til ofangreinds telur skattrannsóknarstjóri að afhenda beri umbeiðin gögn.“

(9) Með tölvupósti, dags. 17. feb. sl. staðfesti Fjarskiptastofa móttöku erindisins og að stofnunin myndi taka kæranlega ákvörðun í málinu ef að ekki yrði fallist á þessar röksemdir og sjónarmið.

III.

Um sérstaka vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum

(10) Í ljósi álitaefnisins þykir Fjarskiptastofu rétt að tæpa á helstu atriðum er varða friðhelgi einkalífsins, fjarskiptaleynd og aðstoð við rannsókn sakamála sem fjallað er um í kafla XIII. kafla fjarskiptalaga.

3.1. Almennt um meginregluna um fjarskiptaleynd

(11) Íslensk fjarskiptalöggjöf byggir á regluramma Evrópusambandsins sem innleiddur hefur verið hér á landi. Með tilskipun 2002/58/EB og forvera hennar voru meginreglur sem settar voru fram í tilskipun 95/46/EB, um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga, yfirfærðar í sértækar reglur fyrir



fjarskiptasviðið og eru ákvæði hennar viðbót og nánari umfjöllun um ákvæði síðarnefndu tilskipunarinnar, sbr. 2. mgr. 1. gr. og 4. lið inngangsorða tilskipunar 2002/58/EB.

(12) Um sérstöðu reglnanna er vikið að í 95. gr. persónuverndarreglugerðar (ESB) 2016/679 en þar er tiltekið að með reglugerðinni skal ekki leggja viðbótarskyldur á herðar einstaklingum eða lögaðilum í tengslum við veitingu rafrænnar fjarskiptaþjónustu, sem er öllum aðgengileg, á almennum fjarskiptanetum í Sambandinu að því er varðar málefni þar sem þeir falla undir sértækar skyldur með sama markmið og sett er fram í tilskipun 2002/58/EB.

(13) Þessu tengdu má vísa til álits Evrópska Persónuverndarráðsins (EDPB) frá 12. mars 2019 en þar er fjallað um samspil tilskipunar 2002/58/EB og almennu persónuverndarreglugerðarinnar. Þar segir að það sé til staðar „lex generalis - lex specialis“ samband milli reglugerðarinnar og tilskipunar 2002/58/EB. EDPB fjallar um í áliti sínu að þegar sérákvæði eru til staðar sem að gilda um ákveðna vinnslu eða vinnslur skuli beita hinum sértækari ákvæðum um vinnsluna (lex specialis). Í öðrum tilvikum, þegar sértæk ákvæði eru ekki til staðar, ætti hin almenna regla að gilda (lex generalis). Þessu til stuðnings vísaði ráðið til orða 173. liðar formálsorða reglugerðar (ESB) 2016/679 en þar segir:

(14) „reglugerð þessi ætti að gilda um öll mál er varða vernd grundvallarréttinda og mannfrelsis í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga sem ekki heyra undir sérstakar skuldbindingar með sama markmiði sem settar eru fram í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/58/EB, þ.á.m. skyldur ábyrgðaraðila og réttindi einstaklinga. Til þess að skýra tengslin milli þessarar reglugerðar og tilskipunar 2002/58/EB ætti að breyta þeirri tilskipun til samræmis við hana. Þegar reglugerð þessi hefur verið samþykkt ætti að endurskoða tilskipun 2002/58/EB í því skyni að tryggja samræmi hennar við þessa reglugerð.“

(15) Tilskipun 2002/58/EB er ætlað að vernda grundvallarréttindi einstaklinga og einkum rétt þeirra til friðhelgi einkalífsins sem og einnig réttmætra hagsmuna lögaðila. Leggur tilskipunin þá skyldu á aðila, sem býður fram rafræna fjarskiptaþjónustu, að gera viðeigandi ráðstafanir til að standa vörð um öryggi þeirrar þjónustu sem hann veitir, sbr. 1. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar. Felur þetta í sér ráðstafanir til að koma í veg fyrir óheimilan aðgang að fjarskiptasendingum, til að standa vörð um leynd fjarskiptasendinga, þ.m.t. bæði efni og hvers kyns gögn sem tengjast slíkum fjarskiptasendingum, sbr. 21. lið inngangsorða hennar.

(16) Þá fjallar tilskipun 2002/58/EB um fjarskiptaleynd, sbr. 5. og 6. gr. tilskipunarinnar. Þar er lögð skylda á aðildarríki, með innlendri löggjöf, að fjarskiptaleynd og leynd tengdra umferðargagna við notkun almennra fjarskiptaneta og rafrænnar fjarskiptaþjónustu, sem er öllum aðgengileg, sé tryggð. Með fjarskiptaleynd er hvort tveggja átt við efnisinnihald fjarskipta sem og umferðargögn þeirra. Umrædd ákvæði tilskipunarinnar, er varða fjarskiptaleynd, voru innleidd í 42. og 47. gr. þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003 en með þeim var m.a. gerð sú krafa að innihald fjarskiptasendinga væri ekki geymt og upplýsingum um fjarskiptaumferð skyldi eytt þegar þeirra væri ekki þörf vegna framkvæmda á fjarskiptasendingu eða til reikningsgerðar fyrir þjónustuna.

(17) Ekki hefur verið gefin út ný tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum og tilskipun (ESB) 2018/1972 á sviði fjarskipta, sem innleidd var með fjarskiptalögum nr. 70/2022, tók ekki til



fjarskiptaleyndar og friðhelgi einkalífs á sviði fjarskipta. Það voru því ekki lagðar til miklar efnisbreytingar á áðurnefndum ákvæðum þágildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003. Framsetning ákvæðanna breyttist þó aðeins með nýjum fjarskiptalögum en það skýrist af því að í áðurgildandi lögum um fjarskipti voru ákvæði um fjarskiptaleynd nokkuð samtvinnuð efnisreglum um öryggi fjarskipta.

(18) Í XIII. kafla fjarskiptalaga nr. 70/2022 er fjallað um fjarskiptaleynd og friðhelgi einkalífs á sviði fjarskipta. Í frumvarpi til laganna segir að fjarskiptaleynd sé ein af þeim grundvallarreglum sem eiga að tryggja friðhelgi einkalífsins. Fjarskiptaleynd felur í sér að efnisinnihald fjarskipta, svo sem efni símtala, skilaboða og því um líku skuli ávallt eytt þegar því hefur verið komið til móttakanda. Þetta er ólíkt gögnum um fjarskipti, þ.e. svokölluðum fjarskiptaumferðarupplýsingum, sem eru upplýsingar um sendingu eða símtal. Slík gögn getur verið nauðsynlegt að geyma til reikningagerðar, vegna rannsóknar sakamála o.fl.

3.3. Aðgangur að gögnum um fjarskiptaumferð

(19) Í 3. mgr. 89. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 er kveðið á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að varðveita lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í sex mánuði í þágu rannsókna sakamála og almannaoðryggis. Lágmarksskráning skal tryggja að fjarskiptafyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notandanafns, ásamt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, dagsetningar tenginga, hverjum var tengst og magn gagnaflutnings til viðkomandi notanda, svo og hvaða símanúmer tiltekinn viðskiptavinur var með á tilteknu tímabili. Fjarskiptafyrirtæki skal tryggja vörslu framangreindra gagna og er óheimilt að nota eða afhenda umræddar upplýsingar öðrum en lögreglu eða ákærvaldi í samræmi við ákvæði 92. gr. laganna. Þetta ákvæði gegnir lykilhlutverki þegar kemur að leynd fjarskipta til verndar friðhelgi einkalífs notenda og er jafnframt mikilvægur þáttur í öryggi fjarskiptaþjónustu.

(20) Fjarskiptafyrirtækjum hér á landi er gert skylt að verða við beiðnum lögreglu þegar kemur að rannsókn sakamála, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 92. gr. fjarskiptalaga. En slíkar beiðnir verða að byggja á dómsúrskurði eða lagaheimild. Fram kemur í 2. mgr. 92. gr. að ekki megi án undangengins dómsúrskurðar heimila óviðkomandi aðilum að sjá skeyti, önnur skjöl eða annál um sendingar sem um fjarskiptavirkin fara eða hlusta á fjarskiptasamtöl eða hljóðrita þau. Samkvæmt 2. málsl. sömu greinar er kveðið á um að fjarskiptafyrirtæki sé þó rétt og skylt að veita lögreglu, í þágu rannsóknar sakamáls, upplýsingar um hver sé skráður notandi ákveðins símanúmers og/eða notandi vistfangs (IP-tölu), svo og hvaða símanúmer tiltekinn viðskiptavinur var með á tilteknu tímabili.

(21) Þetta rannsóknarúrræði lögreglu var innleitt með 9. laga nr. 78/2005 um breytingu á fjarskiptalögum og gerði það lögreglu kleift að kalla eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum um notendur símanúmera og IP-talna. Í frumvarpi breytingarlaganna sagði eftirfarandi í athugasemd við ákvæðið:

(22) „Með ákvæðinu í a-lið, sem er nýmæli, er gert ráð fyrir heimild til handa lögreglu til að afla upplýsinga, án úrskurðar dómara, um eiganda ákveðins símanúmers og notenda IP-talna með formlegri beiðni þar um. Heimildin nær ekki til aðgangs að upplýsingum um innihald fjarskiptanna eða aðrar tengingar, til þess þarf áfram heimild dómstóla. [...]



Hið sama gildir um IP-tölur sem eru nokkurs konar símanúmer á internetinu. IP-tölum má fletta upp á internetinu. Þar eru þær í flestum tilfellum skráðar á þau fyrirtæki sem eiga rétt yfir þeim. Oftast er um að ræða aðila sem selja aðgang að internetinu til annarra. Fram að þessu hefur verið litið svo á af hálfu fjarskiptafyrirtækjanna að upplýsingar um notanda IP-tölu falli undir fjarskiptaleynd og með þær skuli fara sem aðrar upplýsingar um fjarskipti. Af þessu hefur hlotist nokkur fjöldi mála þar sem lögregla hefur leitað úrskurðar um það eitt hver sé notandi IP-tölu með því álagi sem því fylgir fyrir réttarkerfið. Þótt fallist sé á að ýmsar persónulegar upplýsingar séu bundnar við efni fjarskipta og í skráum yfir tengingar fjarskiptatækja hvert við annað eru engar slíkar upplýsingar bundnar við IP-tölur. Auk þess yrðu upplýsingar sem þessar eingöngu aðgengilegar lögreglu með þessum hætti.“

3.4. Aðgangur að upplýsingum um staðsetningu búnaðar

(23) Í fjarskiptalögum er lagt bann við því að vinna gögn um staðsetningu búnaðar í almennum fjarskiptaneti en það byggir á 9. gr. og 10. gr. fyrrnefndrar persónuverndartilskipunar 2002/58/EB. Í 26. lið formálsorða persónuverndartilskipunar nr. 2002/58/EB er sérstaklega tekið fram að gögn um áskrifendur sem notuð eru á rafrænum fjarskiptanetum til að koma á tengingum og til að senda upplýsingar feli í sér upplýsingar um einkalíf einstaklinga. Þar segir einnig að öll vinnsla slíkra gagna er aðeins leyfileg hafi áskrifandi veitt samþykki sitt á grundvelli rétttra og ítarlegra upplýsinga frá veitanda rafrænnar fjarskiptaþjónustu. Í framkvæmd hefur lögreglan getað fengið aðgang að staðsetningarupplýsingum á grundvelli undangengins dómsúrskurðar, enda verða slíkar upplýsingar til í kerfum fjarskiptafyrirtækja samhliða skráningu á fjarskiptaumferðarupplýsingum sem tilgreindar eru í 3. mgr. 89. gr. fjarskiptalaga.

(24) Með 90. gr. fjarskiptalaga eru því settar á takmarkanir á úrvinnslu upplýsinga um staðsetningu búnaðar í fjarskiptanetum eða þjónustu en ákvæðið er svohljóðandi:

(25) „Því aðeins má vinna úr upplýsingum um staðsetningu búnaðar í almennum fjarskiptanetum eða fjarskiptaþjónustu að ekki sé hægt að tengja þær við einstaka notendur eða að fengnu upplýstu samþykki þeirra, sbr. þó 98. gr.“

(26) Undanþága 98. gr. fjarskiptalaga sem vísað er til í ofangreindu ákvæði varðar þá skyldu fjarskiptafyrirtækja að upplýsa um staðsetningu notanda án hans samþykkis ef að um neyðartilvik er að ræða og aðeins til aðila sem annast neyðarþjónustu og eru opinberlega viðurkenndir sem slíkir, þ.m.t. lögreglu, sjúkraflutningamanna og slökkviliðs. Notkun upplýsinganna er einungis heimil í þeim tilgangi að staðsetja neyðarsímtöl eða búnað notanda í tilvikum þar sem lögregla telur að líf hans eða annarra sé í bráðri hættu og upplýsingarnar eru nauðsynlegar til að afstýra hættunni.

(27) Í skýringum við undanþáguákvæði í frumvarpi er varð að núgildandi fjarskiptalögum segir að um sé að ræða undantekningu frá 80. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, þar sem ekki er krafist dómsúrskurðar áður en upplýsingar eru sendar lögreglu. Ber því að túlka ákvæðið þröngt og ljóst má vera að ekki er heimilt að beita því í neinum öðrum tilgangi en tiltekið er í ákvæðinu.



3.5 Aðstoð við rannsókn sakamáls

(28) Hugtakið *lögregla* ber að túlka í almennri merkingu þess orðs, en ekki í rýmri skilningi þannig að eftirlitsstjórnvöld (sem geta beitt viðurlögum) geti fallið þar undir. Sé horft til 9. gr. lögreglulaga 90/1996 er það tæmandi talið hverjir það séu sem fara með lögregluvald.

(29) Með vísan 3. mgr. 89. gr. um að fjarskiptafyrirtæki skuli tryggja vörslu fjarskiptagagna og óheimilt sé að afhenda þau öðrum en lögreglu og ákærvaldi í samræmi við 92. gr., verður að ætla að handhafar ákærvalds falli einnig undir merkingu orðsins *lögregla* í skilningi síðarnefnda ákvæðisins. Lög um meðferð sakamála útiloka að aðrir en handhafar ákærvalds geti fengið dómsúrskurð um gagnaafhendingu frá fjarskiptafyrirtækjum, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Samkvæmt upplýsingum á vef ríkissaksóknara og dómsmálaráðuneytis eru þær stofnanir sem fara með ákærvald ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögreglustjórar.^{1,2} Er því í reynd um að ræða ákveðinn ómöguleika fyrir eftirlitsstjórnvald, á borð við skattrannsóknarstjóra, að sækja sér sjálfstætt dómsúrskurð um afhendingu fjarskiptafyrirtækja á fjarskiptaumferðarupplýsingum sem kalla á undangenginn dómsúrskurð, eins og t.d. staðsetningarupplýsingar notenda.

(30) Að framangreindu virtu gera ákvæði fjarskiptalaga ráð fyrir að upplýsingar um fjarskiptagögn, fjarskiptaumferð og upplýsingar um staðsetningu búnaðar verði aðeins afhentar lögreglu í þágu rannsókna sakamála, með upplýstu samþykki sjálfs notandans eða vegna neyðarréttar. Um er að ræða sértæk vinnsluskilyrði fjarskiptaumferðarupplýsinga og eru því ekki í eðli sínu trúnaðar- og þagnarskylduákvæði sem lögákveðnar gagnaöflunarheimildir einstaka eftirlitsstjórnvalda geta rutt úr vegi.

(31) Til að svo yrði þyrfti að gera breytingar á fjarskiptalögum, sem og sakamálalögum svo að aðrar stofnanir ríkisins gætu kallað eftir slíkum gögnum. Í því sambandi verður að hafa í huga að Evrópudómstóllinn hefur ítrekað gert mjög strangar kröfur um skilyrði varðandi varðveislu persónuupplýsinga í fjarskiptum. Í nokkrum áberandi dómum (s.s. Digital Rights Ireland og Tele2 Sverige/Watson)^{3,4} hefur dómstóllinn lagt áherslu á að hvers kyns gagnasöfnun og -varðveisla verði að vera takmörkuð við það sem er alveg nauðsynlegt, að henni sé sett skýr mörk og að gætt sé fulls réttaröryggis og friðhelgi einkalífs. Evrópudómstóllinn hefur því undirstrikað að þótt að rannsóknir sakamála og almannaöryggi væru lögmæt markmið, stæðu þau ekki ofar rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs og persónuverndar.

IV.

Forsendur og niðurstaða

4.1. Hlutverk Fjarskiptastofu og úrlausnarvald

(32) Fjarskiptastofa hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og netöryggismála, þ.á.m. framkvæmd laga um fjarskipti, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga um Fjarskiptastofu. Í næstu málsgrein

¹ Dómsmálaráðuneytið. Ákærvald. Sótt af: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/akaeruveld/>

² Ríkissaksóknari. Um ákærvaldið. Sótt af: <https://island.is/s/rikissaksoknari/um-akaeruveldid>

³ Sameinuð mál Evrópudómstólsins nr. C-293/12 og C-594/12 (Digital Rights Ireland). Sjá: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62012CJ0293>

⁴ Sameinuð mál Evrópudómstólsins nr. C-203/15 og C-698/15. (Tele2 Sverige/Watson). Sjá: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CA0203>



sömu laga er kveðið á um að stofnunin hafi eftirlit með því að framkvæmd og starfsemi sem henni er að lögum falið að hafa eftirlit með sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um viðkomandi starfsemi gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Einn liður í því er túlkun og beiting löggjafar, sem stofnunin hefur eftirlit með, þegar uppi er ágreiningur milli aðila. 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.

4.2. Vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum

(33) Í erindi skattrannsóknarstjóra til FST, sjá kafla 2.2., er vísað til þess að sérsjónarmið komi til skoðunar m.t.t. sérstakrar stöðu skattrannsóknarstjóra í ljósi 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sem varðar hlutverk skattrannsóknarstjóra. Þessu til stuðnings er vísað til þess að skattrannsóknarstjóri er skilgreint sem lögbært yfirvald í 11. tölul. 2. gr. laga nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, sem og niðurstöðu Persónuverndar í ákvörðun nr. 2010/1092 um að líta bæri á rannsókn skattrannsóknarstjóra sem ígildi lögreglurannsóknar á sviði skattamála.

(34) Jafnframt bendir skattrannsóknarstjóri á það að efnislegt gildissvið hinna nýju laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, hefur ekki tekið breytingum hvað þetta varðar, þ.e. í 6. mgr. 4. gr. laganna kemur m.a. fram að lögin og reglugerðin gildi ekki um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu ríkisins í tengslum við að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum.

(35) Líkt og fram kemur í kafla 3.1., voru sérstakar skuldbindingar fyrir vinnslu persónuupplýsinga í fjarskiptum færðar í sérstaka tilskipun fyrir persónuvernd í fjarskiptum nr. 2002/58/EB. Þess er sérstaklega getið í 95. gr. almennu persónuverndarreglugerðarinnar, sem og formálsorða 173. liðar hennar. Þá hefur evrópska persónuverndarráðið gefið út álit um samspil almennu persónuverndarreglugerðarinnar og tilskipunar 2002/58/EB, þar sem m.a. kemur fram að þegar sérákvæði eru til staðar sem gilda um ákveðna vinnslu eða vinnslur skuli beita hinum sértækari ákvæðum um vinnsluna. Í öðrum tilvikum, þegar sértæk ákvæði eru ekki til staðar, ætti almennari regla að gilda. Almenn ákvæði persónuverndarlaga um vinnsluheimildir stjórnvalda í þágu rannsókna sakamála njóta því ekki forgangs gagnvart sértækari ákvæðum fjarskiptalaga um persónuvernd í fjarskiptum.

(36) Afhending fjarskiptagagna, sem kunna að geyma persónuupplýsingar, verða að vera í samræmi við bæði ákvæði laga nr. 90/2018, sem og ákvæði fjarskiptalaga rétt eins og afhending gagna sem hafa að geyma upplýsingar um eiganda/notanda tiltekins símanúmers og/eða IP-tölu.

(37) Líkt og rakið er í kafla 3.3. eiga fjarskiptafyrirtæki að geyma fjarskiptagögn í sex mánuði og afhenda lögreglu, í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis, að fengnum dómsúrskurði eða (án dómsúrskurðar) ef fyrir liggur ótvírætt og óþvingað samþykki umráðamanns og eiginlegs notanda síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatækis, sjá 92. gr. fjarskiptalaga, sbr. einnig 80. gr. 84. gr. sakamálalaga.

(38) Þrátt fyrir niðurstöðu Persónuverndar í ákvörðun nr. 2010/1092, um að líta beri á rannsókn skattrannsóknarstjóra sem ígildi lögreglurannsóknar, þá gefur 2. mgr. 92. gr.



fjarskiptalaga ekki svigrúm til slíkrar túlkunar enda segir í lokamálslið ákvæðisins „Um aðgang lögreglu að upplýsingum um fjarskipti skal að öðru leyti fara samkvæmt lögum um meðferð sakamála.“

(39) Ekki er talað um í ákvæðinu önnur lögbær yfirvöld sem fara með rannsóknir sakamála en þó verður að ætla að handhafar ákærvalds geti óskað eftir þessum upplýsingum, sbr. orðalag 3. mgr. 89. gr. fjarskiptalaga. Líkt og skýrt er í kafla 3.5 þá ber að fara varlega í að rýmka skilyrðin fyrir aðgangi að fjarskiptaumferðarupplýsingum. Ef sakargiftir eru verulegar og umfangsmiklar og ljóst er að fjarskiptaumferðarupplýsingar skipti sköpum við sönnunarfærslu, er rétt að lögin kveði á um að slíkar gagnaöflunarheimildir falli undir rannsókn og ákærumeðferð lögreglu eða ákærvalds, fremur en að rýmka túlkun á hugtökunum *lögregla* og *handhafar ákærvalds* þannig að þau nái til annarra stjórnvalda sem geta lagt á sektir eða beitt refsikenndum viðurlögum. Slíkt verður ekki gert án skýrra lagafyrirmæla.

(40) Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða Fjarskiptastofu að Hringdu sé óheimilt að afhenda skattrannsóknarstjóra umbeðin gögn, sbr. 3. mgr. 89. gr. fjarskiptalaga.

Ákvörðunarorð

1. Hringdu ehf. er óheimilt að afhenda skattrannsóknarstjóra gögn um fjarskiptaumferð notenda, sbr. 3. mgr. 89. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022.
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. mars 2025

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson