



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. júní 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 775. mál á 150. löggjafarþingi

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um fjarskipti. Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á gildandi lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Telur lögreglustjóri rétt að gera eftirfarandi athugasemdir um þau atriði frumvarpsins er varða störf lögreglu við meðferð mála almennt og um refsíákvæði vegna brota á lögnum auk ákvæða um málsmeðferð þar að lútandi.

Um 5. mgr. 29. gr. Takmörkun fjarskipta vegna truflana eða sérstakra aðgerða.

Í 5. mgr. 29. gr. frumvarpsins kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir iðulega PFS) geti veitt heimild fyrir truflun þráðlausra fjarskipta innan sérstaklega afmarkaðs svæðis vegna framkvæmdar á öryggis- og refsígæslu að fenginni beiðni frá Fangelsismálastofnun. Ákvæðið er samhljóða 5. mgr. 64. gildandi laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. 9. gr. laga nr. 34/2011. Í athugasemdum við síðastnefnt ákvæði kom fram slík heimild yrði ekki veitt nema það þjónaði lögmætum markmiðum um framkvæmd öryggis- og refsígæslu og á afmörkuðu svæði á forræði fangelsismálayfirvalda. Í ljósi þess að með slíkri aðgerð væri verið að skerða nýtingarmöguleika tíðnirétthafa á umræddum stöðum þætti rétt að leitað yrði þeirra álits áður en heimild til truflunar yrði veitt og e.a. kæmi til úrskurðar PFS um hvort fallist yrði á slíka beiðni. Að mati lögreglustjóra getur verið nauðsynlegt fyrir lögreglu að hafa heimild til að óska eftir truflun fjarskipta á ákveðnum svæðum, t.a.m. í tilteknum lögregluaðgerðum þar sem almannahætta er til staðar. Lagt er til að orðalagi ákvæðisins verði breytt þannig að lögregla geti einnig óskað eftir slíkri heimild að áþekktum skilyrðum uppfylltum.

Um 88. gr. Skilyrði fyrir vinnslu fjarskipta og notkun búnaðar

Í 1. mgr. 88. gr. kemur fram að vinnsla fjarskipta sé óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum. Í 2. mgr. 88. gr. kemur fram að notkun búnaðar sem þar er tilgreindur sé óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda. Lagt er til að skilyrði beggja ákvæða hvoru tveggja, sé óheimil nema samkvæmt upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum.

Um 4. mgr. 92. gr. Flýttivarðveisla gagna í þágu rannsóknar sakamáls

Í 4. mgr. 92. gr. frumvarpsins er að fjallað um skyldu *fjarskiptafyrirtækja* til að varðveita *tölvugögn*, þar með talið gögn um tölvusamskipti, samkvæmt fyrirmælum lögreglu. Kemur fram að fyrirmæli lögreglu geti eingöngu tekið til gagna sem þegar eru fyrir hendi. Þá kemur fram að í fyrirmælunum eigi að koma fram hvaða gögn eigi að varðveita og hve lengi en sá tími megi þó ekki vera lengri en 90 dagar. Ákvæðið er samhljóða 12. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. lög nr. 74/2006 um breyting á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála og lögum um fjarskipti. Síðastnefnd lagabreyting leit dagsins ljós í kjölfar vegna skuldbindinga íslenska ríkisins í samningi Evrópuráðsins um tölvubrot, frá 23. nóvember 2001.

Tímamörk á gagnavörslu

Í framkvæmd hefur lögregla sent beiðni til þess aðila sem hefur gögn undir höndum um varðveislu þeirra, til að tryggja rannsóknarhagsmuni á meðan unnið er að því að afla dómsúrskurðar um húsleit og haldlagningu. Lögreglustjóri telur að huga þurfi að breyttu umhverfi skipulagðrar glæpastarfsemi og aukningu netbrota samhliða. Kann rannsókn að taka til slíkrar brotastarfsemi sem enn er í gangi. Getur reynst nauðsynlegt fyrir lögreglu að beiðast varðveislu á gögnum sem verða til á meðan beiðni er dómsúrskurðar og jafnvel eftir það tímamark. Er á það bent að öll þau gögn sem fyrirmæli lögreglu taka til, hvar sem þau eru vörsluð, yrðu aldrei afhent án dómsúrskurðar. Að óbreyttu gæti lögregla þurft að beiðast varðveislu á gögnum endurtekið, á meðan beiðni væri dómsúrskurðar. Yrði það háð ákvörðun dómstóla um hvort fallist yrði á þau tímamörk sem krafa lögreglu tæki til.

Vörsluáðilar gagna

Í núgildandi lögum er hugtakið *fjarskiptafyrirtæki* skilgreint sem einstaklingur eða lögaðili sem hefur tilkynnt PFS um fyrirhugaðan rekstur fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanets, sbr. 13. tl. 3. gr. gildandi laga. Í frumvarpinu er hugtakið skilgreint sem lögaðili sem býður fram eða sem hefur heimild til að bjóða fram almennt fjarskiptanet eða tengda aðstöðu, sbr. 10. tl. 5. gr. þess. Lögreglustjóri telur að taka verði mið af tækni framförum og breyttu rekstrarumhverfi sem hefur í för með sér að fleiri aðilar en *fjarskiptafyrirtæki* geta annast vörslur tölvugagna. Má hér nefna *þjónustuveitendur* sem hafa rekstur hýsingarþjónustu á hendi samkvæmt ákvæðum laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu nr. 30/2002, sbr. lög nr. 54/2019. Lögreglustjóri telur nauðsynlegt að orðalagi 4. mgr. 92. gr. verði breytt á þann hátt að varðveisluskylða verði ekki einskorðuð við *fjarskiptafyrirtæki* heldur geti jafnframt tekið til annarra aðila sem hafa tölvugögn í fórum sínum, til dæmis *vörsluáðila* og/eða *þjónustuveitanda*. Mætti ætla að breyting í þá átt yrði í samræmi við fyrrnefndan samning um tölvubrot. Þar er hugtakið tölvugögn skýrt rúmt og gert ráð fyrir að flýttivarðveisla eigi við um *persónur* sem hafa slík gögn í vörslum sínum, þ.e. ekki einskorðað við fjarskiptafyrirtæki.

Um 102. og 103. gr. Almenn atriði og skýrleiki refsheimilda

Í 102. gr. er kveðið á um heimild PFS til að leggja stjórnvaldssektir á *fjarskiptafyrirtæki*, lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn tilgreindum ákvæðum laganna og reglum settum á grundvelli þeirra. Er að finna upptalningu í samtals 19 stafliðum um þá háttsemi sem heimild stendur til að beita stjórnvaldssektum. Í 103. gr. er kveðið nánar á um að tiltekin háttsemi, sem fram kemur í 102. gr. laganna varði *sektum* eða *fangelsi* eftir því hvort brot sé framið af ásetningi eða gáleysi. Lögreglustjóri þörf á að endurskoða uppbyggingu og samspil þessara ákvæða. Í almennum athugasemdum við frumvarpið kemur fram að telja megi fjarskiptalög of sérhæfð til þess að það sé raunhæfur kostur að beiting viðurlaga sæti *eingöngu* ákærumeðferð og úrlausn dómstóla. Lögreglustjóri tekur undir það að nokkru leyti. Þó þurfi í fyrsta lagi að skýra nánar hvaða háttsemi er refsiverð, hvort sem er með refsingu að ákvörðun dómstóla eða refsikenndum viðurlögum að ákvörðun PFS. Í öðru lagi þurfi að taka skýrt fram hvaða háttsemi, samkvæmt 1. mgr. 103. gr, sbr. 1. mgr. 102. gr., sætir *eingöngu* stjórnarsýslumeðferð hjá PFS og eftir atvikum tilteknum stjórnarsýsluviðurlögum og hvaða háttsemi kann að sæta meðferð hjá lögreglu. Vísast að öðru leyti til athugasemda við 104. gr. frumvarpsins.

Hvað varðar skýrleika refsheimilda frumvarpsins telur lögreglustjóri að taka þurfi fram í 1. mgr. 103. gr. með mun nákvæmari hætti hvaða háttsemi teljist refsiverð í stað þess að vísa í áður nefnda stafliði 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins. Að sama skapi sé þörf á að brotum sé stillt upp í lagatexta eftir alvarleika, þ.m.t. að nánar sé skilgreint hvaða brot gegn lögunum varði sektum eða fangelsi. Má í því samhengi telja þann greinarmun sem gerður er á því í 1. mgr. 103. gr., um hvort brot séu framin af ásetningi eða gáleysi, nokkuð óskýran. Standi vilji til þess að brot sem framin eru af gáleysi varði einungis sektum væri skilvirkara að kveða á um það með skýrum hætti, t.d. með því að bæta við málsgrein þess efnis. Þá þyrfti að taka inn í myndina ákvæði 2. mgr. 103. gr. sem í reynd er refsihækkunarheimild fyrir ákveðna háttsemi með því að vísa í m-lið 1. mgr. 102. gr. frumvarpsins, sem er svohljóðandi: „*m. friðhelgi einkalífs, fjarskiptaleynd og aðstoð við rannsókn sakamála skv. XIII. kafla.*“ Brot af þessu tagi varða fangelsi allt að þremur árum, séu þau framin í ávinningsskyni. Lögreglustjóri er sammála því að hagsmunir þeir sem ákvæðinu er ætlað að vernda kunni að teljast mikilvægir og að heimild til refsihækkunar eigi að vera til staðar í lögunum. Þó er lagt til að gildissvið ákvæðisins verði útvíkkað þannig að þar sé almenn heimild til refsihækkunar vegna allra brota á lögunum sem varða fangelsisrefsingu.

Um 4. mgr. 103. gr. Heimild til upptöku fjarskiptabúnaðar

Í 4. mgr. 103. gr. frumvarpsdraga kemur fram að gera megi upptækan *fjarskiptabúnað* sem starfræktur hefur verið í heimildarleysi, sbr. 69. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ekki er fjallað nánar um málsmeðferð vegna kröfu um upptöku eigi að vera háttáð né heldur hvort munur hafi verið haldlagður við meðferð máls, t.d. hjá lögreglu og að krafa um upptöku sé forræði ákærvalds. Lagt er til að þetta ákvæði verði skýrt nánar, t.d. með því að fram komi að ákvæðið eigi við um þau mál sem vísað hefur verið til lögreglu eða ákærvalds af PFS, sbr. 1. mgr. 104. gr. frumvarpsins.

Um 5. mgr. 103. gr. Úrræði Póst- og fjarskiptastofnunar

Í 5. mgr. 103. gr. er fjallað um heimild PFS, í samræmi við 100. gr., til að fella niður skráningu fyrirtækisins, afturkalla réttindi eða bæta við skilyrðum í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki fer ekki að ákvæðum laga, skilyrðum almennrar heimildar, skilyrðum sérstakra réttinda eða einstökum ákvörðunum PFS. Í 100. gr. er fjallað um málsmeðferð í þeim tilvikum sem ekki er farið að skilmálum, skilyrðum og ákvörðunum stofnunarinnar. Í 2., 3. og 4. mgr. 100. gr. er fjallað um ýmsar heimildir PFS til að grípa til viðeigandi ráðstafana ef þurfa þykir. Lagt er til að ákvæði 5. mgr. 103. gr. frumvarpsins verði fundinn annar staður, t.d. í fyrrnefndri 100. gr.

Um truflun á rekstri neyðarsímkerfa

Í 2. mgr. 54. gr. nógildandi laga kemur fram að notendum sé óheimilt að valda truflunum eða ónæði í tal- eða farsímanetum. Lögregla hefur haft til meðferðar mál þar sem einstaklingar þykja hafa valdið verulegum truflunum á neyðarþjónustu með hundruðum símtala til Neyðarlínu, án þess þó að verið sé að óska neyðaraðstoðar. Kann slíkt að skapa hættu á að aðrir borgarar, sem raunverulega þurfa neyðaraðstoð að halda, ná ekki sambandi við neyðarþjónustu. Háttsemi af þessu tagi kann í ákveðnum tilvikum að varða við ákvæði 120. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Þar er lögð er refsing við því að gabba lögreglumenn, brunalið, björgunarlið eða annað hjálparlið, með því að kalla eftir hjálp að ástæðulausu annars vegar eða með misnotkun brunaboða eða annarra hættumerkja hins vegar. Lögreglustjóri telur allt að einu þörf á sambærilegu ákvæði og nú er í 2. mgr. 54. gr., þar sem skýrt væri kveðið á um að truflun eða ónæði í neyðarsímkerfum yrði gerð refsiverð.

Um 104. gr. Málsmeðferð vegna mála sem send eru lögreglu til meðferðar

Í 104. gr. er fjallað um málsmeðferð vegna mála sem send eru til lögreglu með kæru eða vísun. Í ákvæðinu er að finna viðamikla breytingu á nógildandi fyrirkomulagi, þ.e. að mál geti ekki farið til meðferðar innan refsivörslukerfisins án undangenginnar skoðunar PFS. Er stofnuninni falið það hlutverk að meta hvort slík skilyrði séu uppfyllt. Um röksemdir að baki þessu fyrirkomulagi segir í kafla 3.6. í almennum athugasemdum frumvarpsins m.a. að nógildandi fyrirkomulag uppfylli ekki kröfur tilskipunar (ESB) 2018/1972. Samkvæmt 29. gr. hennar beri aðildarríkjum skylda til að setja reglur um viðurlög og skuli eftirlitsstjórnvald hafa vald til að beita viðurlögum.

Um 1. mgr. 104. gr. Kæra til lögreglu

Í 1. mgr. 104. gr. kemur fram að brot gegn lögnum og reglum settum á grundvelli þeirra sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Póst- og fjarskiptastofnunar eða brotaþola. Að mati lögreglustjóra verður ákvæðið vart skilið öðruvísi en að brotaþoli geti, eins og PFS, tekið ákvörðun um kæru til lögreglu vegna allra brota og óháð afstöðu stofnunarinnar. Lögreglustjóri telur þetta geta valdið misskilningi í framkvæmd. Þá kunnir fyrirkomulagið, að lögregla geti ekki aðhafst án kæru, að geta leitt til réttarspjalla. Ekki verður séð hvernig breyting sem þessi kemur heim og saman við áherslur nútímans um aukna refsí- og réttarvernd og skilvirkni í refsivörslu. Eins og áður er rakið í athugasemdum um 92. gr. frumvarpsins er aukning brota sem framin eru með eða í gegnum tölvubúnað staðreynd. Í einu og sama málinu getur lögregla haft margþætt brot til rannsóknar. Ef hluti rannsóknar

beindist að broti á fjarskiptalögum myndi sú breyting sem lögð er til leiða til verulegra réttarspjalla. Að óbreyttu gæti lögregla ekki hafið rannsókn máli eða hluta máls án undangenginnar málsmeðferðar PFS ellegar kæru stofnunarinnar og brotaþola. Lögreglustjóri mælir því eindregið gegn því að þessi leið verði farin.

Um 2. mgr. 104. gr. Skylda til að vísa málum til lögreglu

Í 2. mgr. 104. gr. kemur í fyrsta lagi fram að PFS sé skylt að vísa málum til lögreglu ef þau teljast meiriháttar, þ.e. „ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins.“ Í öðru lagi kemur fram að PFS geti á hvaða stigi rannsóknar vísað máli vegna brota á lögunum til rannsóknar hjá lögreglu og að samræmis skuli gætt. Lögreglustjóri telur ekki nægilega skýrt hvort síðastnefnt eigi við um öll mál sem teljast meiriháttar eða hreinlega öll brot á ákvæðum laganna. Þetta þyrfti að skýra nánar í ákvæðinu. Með vísan til fyrri athugasemda um 1. mgr. 104. gr. er lagt til að bætt verði við nýrri málsgrein þar sem fram kæmi að lögregla geti tekið mál til rannsóknar jafnvel þótt ekki liggi fyrir vísun ellegar kæra frá PFS, brotaþola eða öðrum.

Um vísun máls frá lögreglu til Póst- og fjarskiptastofnunar

Lögreglustjóri telur að bæta megi við ákvæði í 104. gr. er varðar sjálfstæða heimild lögreglu og ákærvalds til að vísa máli sem varðar ætlað brot á lögunum til PFS með því að láta í té upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið hjá lögreglu. Þá varðandi þau brot sem ekki hafa áður verið til meðferðar hjá PFS auk heimildar til að taka þátt í aðgerðum er varða brot á lögunum. Til samanburðar má vísa til ákvæðis 6. mgr. 42. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Um 105. gr. Réttur manna til að fella ekki á sig sök

Í 105. gr. frumvarpsins kemur fram að einstaklingur hafi rétt til að fella ekki á sig sök með því að neita að svara spurningum eða afhenda gögn nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Í athugasemdum um 105. gr. kemur fram að lagt sé til að kveðið verði á um þennan rétt manna með vísan til meginreglna refsiréttar þar um og að það þarfnist ekki nánari skýringa. Lögreglustjóri bendir á að ákvæðið eins og það er nú er nokkuð torskilið. Ákvæðið sjálft gerir ráð fyrir því að í ákveðnum tilvikum sé hægt að útiloka að rétturinn eigi við, þ.e. þegar unnt er að slá því föstu að það hafi þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Lagt er til að ákvæðinu verði breytt á þann hátt að enginn vafi sé um að einstaklingi sé óskylt að svara spurningum eða afhenda gögn í samræmi við lög um meðferð sakamála, sbr. fjölmörg ákvæði sérrefsilaga þar um.



Guðmundur P. Steinþórsson
aðstoðarsaksóknari