

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti
Dagsetning: 01.04.2022
Málsnúmer: HVIN22020054
Bréfalykill: 3.5
Tilgangur: Til ákvörðunar Til upplýsingar
 Til undirritunar Skv. beiðni ráðherra

Efni: Um skyldu til tímabundinnar varðveislu lágmarksskráningar gagna um fjarskiptaumferð skv. 89. gr. frumvarps til laga um fjarskipti (sbr. 42. gr. gildandi laga)

Við undirbúning frumvarpsins til nýrra heildarlaga um fjarskipti ([þskj. 666 - 461. mál á 152. löggjafarþingi](#), 2021-22) var ákveðið að hreyfa sem minnst við efnisákvæðum gildandi [laga nr. 81/2003 um fjarskipti](#) (hér eftir FSL) er varða fjarskiptaleynd og friðhelgi einkalífs á sviði fjarskipta. Ástæða þess er sú að væntanleg er ný EES-gerð um persónuvernd í fjarskiptum (reglugerð um e-privacy), sem leysa mun af hólmi gildandi tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum, [2002/58/EB](#), sem gildandi ákvæði FSL byggja á. Upphaflega mun hafa staðið til að endurnýja e-privacy tilskipunina samhliða samþykkt Kóða-tilskipunarinnar, sem er megintilfni frumvarpsins, en hún reyndist erfið í fæðingu og enn í samþykktarferli.

Mikilvægt er að gera greinarmun á annars vegar lykilákvæðum um fjarskiptaleynd og hins vegar varðveislu lágmarksskráningar gagna um fjarskiptaumferð, með vísan í kafla 3.5. í greinargerð með frumvarpinu:

a) 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. Fjarskiptaleynd er ein af þeim grundvallarreglum sem eiga að tryggja friðhelgi einkalífsins. Eða, eins og segir í 1. mgr. 88. gr. frumvarpsins (4. mgr. 47. gr. gildandi FSL): "Óheimil er sérhver vinnsla fjarskipta, þ.m.t. geymsla, hlustun, upptaka eða hlerun, nema hún fari fram með upplýstu samþykki notanda eða samkvæmt heimild í lögum". Vísast m.a. til 92. gr. frumvarpsins í þessu samhengi.

b) Fjarskiptaumferðarupplýsingar eru gögn um fjarskipti, upplýsingar um sendingu eða símtal. Slík gögn getur verið nauðsynlegt að geyma til reikningsgerðar, vegna rannsóknar sakamála o.fl. en um heimildir til þess gilda ákvæði 89. gr. frumvarpsins (42. gr. gildandi FSL):

- Gögnum um fjarskiptaumferð notanda sem geymd eru og fjarskiptafyrirtæki vinnur úr skal eytt eða þau gerð nafnlaus þegar þeirra er ekki lengur þörf (1. mgr.). Notkun þessara gagna í starfsemi hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækis vegna eigin markaðssetningar fjarskiptaþjónustu eða framboðs á virðisaukandi þjónustu að því marki sem slíkt er nauðsynlegt fyrir slíka þjónustu eða markaðssetningu eru settar skýrar skorður í ákvæðinu (4.-6. mgr.).
- Gögnum um fjarskiptanotkun sem nauðsynleg eru til reikningsgerðar má geyma þar til ekki er lengur hægt að vefengja reikning eða hann fyrnist (2. mgr.).
- Loks segir í 3. mgr.: *Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. skulu fjarskiptafyrirtæki, í þágu rannsókna*

sakamála og almannaöryggis, varðveita lágmarksskráningu gagna um fjarskiptaumferð notenda í sex mánuði. Lágmarksskráningin skal tryggja að fjarskipta fyrirtæki geti upplýst hver af viðskiptavinum þess var notandi tiltekins símanúmers, IP-tölu eða notandanafns, jafnframt því að upplýsa um allar tengingar sem notandinn hefur gert, dagsetningar þeirra, hvejum var tengst og magn gagnaflutnings til viðkomandi notanda, svo og hvaða símanúmer tiltekinn viðskiptavinur var með á tilteknu tímabili. Fjarskipta fyrirtæki 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. Eyða ber umferðargögnunum að þessum tíma liðnum enda sé ekki þörf fyrir þau á grundvelli 2. mgr.

Við 1. umræðu á Alþingi um frumvarp til laga um fjarskipti var 3. mgr. 89. gr. gerð að umtalsefni. Af ofangreindu má ljóst vera að hlerun/upptaka af samtali eða sambærilegt fellur ekki undir varðveisluskyldu 3. mgr. 89. gr. Þvert á móti er slík háttsemi óheimil nema á grundvelli upplýsts samþykkis notanda eða samkvæmt heimild í lögum.

Ákvæði 3. mgr. 89. gr. er óbreytt frá gildandi FSL, en það kom inn að ósk ríkislögreglustjóra með [breytingalögum nr. 78/2005](#), sem samþykkt voru 11. maí 2005. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 78/2005 er m.a. vitnað til þess að mál koma oft til rannsóknar hjá lögreglu löngu eftir að refsiverð hegðun á sér stað og því nauðsynlegt að tryggja aðgengi að sönnunargögnum af þessu tagi. Þess má geta að upphaflegt frumvarp gerði ráð fyrir geymslutíma í 1 ár, en niðurstaða löggjafans að teknu tilliti til athugasemda Persónuverndar og sjónarmiða um [meðalhóf](#) að miðað yrði við sex mánuði (sbr. álit meirihluta samgöngunefndar þingsins, [þskj. 1369 - 738. mál á 131. lögb. 2004-2005](#)). Ljóst má vera að hér vegast á almannahagsmunir og réttur einstaklinga til persónuverndar.

- Ekki var um innleiðingu á tilvitnaðri [tilskipun 2006/24/EB](#) að ræða frá 15. mars 2006 – sem ógilt var af Evrópudómstólnum í málum C-293/12 og C-594/12 - enda var umrædd tilskipun ekki tekin upp í [EES-samninginn af þeim sökum](#) (sjá [EES-gagnagrunn, um gerðina](#)).
- Einn af þeim annmörkum sem Evrópudómstóllinn taldi á tilskipuninni var sá að ekki væri gætt að meðalhófi. Hún heimilaði enda allt að 24 mánaða varðveislutíma.
- Dómstóllinn gagnrýndi einnig að tilskipunin gerði ekki skýra kröfu um [eyðingu](#) gagna að loknum varðveislutíma, sem gildandi FSL og frumvarpið gera skýlausa kröfu um.

Þegar rannsókn sakamáls krefst þess að aflað sé gagna um fjarskipti grunaðra manna er slíkt háð mjög ströngum skilyrðum, sbr. ítarleg ákvæði XI. kafla [laga nr. 88/2008](#) um meðferð sakamála. Mikilvægt er að hafa í huga að 84. gr. þeirra er skýr um það að [úrskurð dómara þurfi til aðgerða](#) sem taldar eru upp í 80.-82. gr. laganna; þar á meðal að leggja fyrir fjarskipta fyrirtæki í þágu rannsóknar sakamáls að veita upplýsingar um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskipta fyrirtæki. Sama á við um hlerun/upptöku. Sjá og 1. mgr. 92. gr. frumvarpsins til nýrra laga um fjarskipti (sbr. 10. mgr. 47. gr. gildandi laga um fjarskipti). Þá er og skýrt í frumvarpinu (þ.e. 92. gr. þess, sbr. 47. gr. gildandi laga) að fjarskipta fyrirtækjum ber að setja sér verklagsreglur um viðbrögð við beiðnum um aðgang lögreglu að persónuupplýsingum notenda.

- Annar annmarki sem talinn var á tilskipuninni sem Evrópudómstóllinn ógilti var að ekki væri gerð krafa um að aðgengi væri háð dómsúrskurði.

Hið gildandi ákvæði fjarskiptalaga um varðveisluskyldu fjarskiptaumferðarupplýsinga, sem 3. mgr. 89. gr. frumvarpsins byggir á, var samþykkt á Alþingi áður en tilskipunin sem Evrópudómstóllinn felldi úr gildi (og ekki var tekin upp í EES-samninginn) og stenst í öllum megindráttum þær kröfur og viðmið sem dómstóllinn lagði til grundvallar.

Minna má á að um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda ítarlegar kröfur [laga nr. 90/2018](#) og

almennu persónuverndarreglugerðarinnar (GDPR), sem fjarskiptafyrirtækjum m.a. ber að starfa eftir. Við framlagningu frumvarpsins sem varð að lögum nr. 90/2018 ([þskj. 1029 - 622. mál á 148. lögb.](#) 2017-18) voru lagðar til breytingar á gildandi FSL, en ekki ákvæði þeirra sem varðar geymslu fjarskiptaumferðarupplýsinga í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis (sjá og [þskj. 1296 - 622. mál](#)). Afnáam ákvæðis 3. mgr. 42. gr. gildandi fjarskiptalaga (sbr. 3. mgr. 89. gr. frumvarpsins) hefur þó borið á góma, með vísan til frumvarpsdraga sem rætur áttu að rekja til nefndar forsætisráðherra um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis, sem ekki var lagt fram (sjá [mál nr. 167/2018](#) í Samráðsgátt stjórnvalda). Umræðan þá snerist meðal annars um að möguleikar lögreglu myndu skerðast mjög til að upplýsa alvarleg sakamál; þ. á m. netárásir gegn mikilvægum innviðum samfélagsins (á sama þingi var frumvarpið til meðferðar á Alþingi, sem varð að lögum nr. 78/2019 um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða). [Þingmannafrumvarp sama efnis](#) dagaði uppi á 144. lögb. 2014-15.

Við þinglega meðferð frumvarps til laga um fjarskipti á 151. löggjafarþingi (2020-21, [209. mál](#)) gerði Persónuvernd ekki athugasemd við efni 89. gr. en lagði til að eftirliti með framkvæmd þess (og nokkurra annarra ákvæða) yrði fyrir komið hjá stofnuninni, í stað Fjarskiptastofu, með þeim rökum að ella væri hætt á óheppilegu misræmi í framkvæmd mála er varða persónuvernd. Að mati þáverandi ráðuneytis fjarskiptamála var þetta ekki tímabær umræðu, enda gerði frumvarpið ekki ráð fyrir breytingum á ákvæðum er varða friðhelgi einkalífs í ljósi fyrirhugaðrar endurnýjunar evrópuregluverks sem gildandi ákvæði FSL byggja á. Ný lög voru samþykkt um Fjarskiptastofu sumarið 2021, [nr. 75/2021](#), en ekki lagðar til breytingar á verkaskiptingu Fjarskiptastofu og Persónuverndar.

Tímaviðmið um varðveislu gagna bar einnig á góma í umsögnum um fjarskiptafrumvarpið á síðasta þingi. Við undirbúning endurflutnings frumvarpsins nú var mat ráðuneytisins að hverfa ekki frá þeirri afstöðu að stytting varðveislutíma skv. 3. mgr. 89. gr. frumvarpsins sé ótímabær, með vísan til þess að tryggja ber yfirvöldum möguleika til að rannsaka og upplýsa mál, að gættum sjónarmiðum um meðalhóf, kröfu um dómsúrskurð til afhendingar gagna og eyðingu að loknum varðveislutíma. Að því er mögulega lengingu varðveislutíma varðar þótti einnig rétt að biða með slíka ákvörðun/tillögugerð, í ljósi yfirstandandi endurmats á evrópureglum um persónuvernd í fjarskiptum, sem kalla mun á endurskoðun ákvæða XIII. kafla frumvarpsins/fyrirhugaðra laga. Á meðal þess sem huga þarf að í þessu samhengi er breytt umhverfi skipulagðrar glæpastarfsemi og aukning netbrota.