



Alþingi - Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur
Austurstræti 8
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. maí 2015

Málsnúmer: 2015050050
Skjalalykill: 15.3.4

Málefni: Umsögn um frumvarp um afnám gagnageymdar

Póst- og fjarskiptastofnun hefur gefist kostur á því að veita umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, varðandi afnám skyldubundinnar gagnageymdar samkvæmt 3. mgr. 42. gr. laganna, sbr. þingskjal 1132 – 665. mál.

I.

Dómur Evrópudómstólsins og tilefni lagabreytinga

Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er tilgangur lagabreytinganna að verja persónuvernd og friðhelgi einkalífs, m.a. í ljósi dóms Evrópudómstólsins frá 8. apríl 2014 sem felldi úr gildi tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2006/24/EB um gagnageymd. Sú tilskipun hefur ekki verið innleidd hér á landi, en ákvæði 3. mgr. 42. fjarskiptalaga er efnislega samkynja umræddri tilskipun. Verður því að álykta að þeir annmarkar, sem leiddu til ógildingar á tilskipuninni, eigi að einhverju leyti við um 3. mgr. 42. fjarskiptalaga.

Hvað varðar þörf á lagabreytingum til afnáms á skyldubundinni gagnageymd er gagnlegt að horfa til forsendna fyrrnefnds dóms Evrópudómstólsins, en meginforsendurnar voru þessar:

Í fyrsta lagi tekur tilskipunin til alls almennings og allra tegunda fjarskipta án þess að gerð sé tilraun til þess að afmarka, takmarka eða gera undantekningar á umræddri gagnaöflun með tilliti til þeirra markmiða sem að er stefnt með tilskipuninni.

Í öðru lagi sé ekki nægilega afmarkað og skilgreint hvað sé „alvarlegt brot“ heldur sé aðildarríkjum sambandsins eftirlátið að útfæra það með landslögum í hverju ríki fyrir sig. Þá sé ekki mælt fyrir um að aðgangur opinberra yfirvalda að þessum upplýsingum sé háður dómsúrskurði.

Í þriðja lagi er fundið að því að varðveislutíminn skuli vera ákveðinn innan 6 til 24 mánaða án tillits til mismunandi tegunda eða flokka upplýsinga. Ekki séu sett fram viðmið um mismunandi varðveislutíma upplýsinganna með tilliti til eiginleika þeirra og notagildis í samræmi við þau markmið sem að sé stefnt með tilskipuninni.

Í fjórða lagi sé ekki kveðið á um nægilegar öryggisráðstafanir varðandi vernd þessara upplýsinga hjá fjarskiptafyrirtækjunum til að fyrirbyggja hugsanlega misnotkun á þeim. Bent er á að samkvæmt tilskipuninni sé fjarskiptafyrirtækjum heimilt að horfa til fjárhagslegra sjónarmiða við ákvörðun um öryggisstig og val á viðeigandi öryggisráðstöfnum. Ekki séu settar fram reglur sem útfæra það að

umræddum upplýsingum sé eytt með óafturkræfum hætti þegar varðveislutíminn sé liðinn.

Að síðustu er fundið að því að ekki skuli vera gerð skilyrðislaus krafa um að meðferð, vinnsla og varðveisla fjarskiptaumferðarupplýsinganna fari fram innan lögsögu Evrópusambandsins (EES-svæðisins). Það að slík vinnsla njóti verndar gildandi lagaumhverfis innan sambandsins sé mikilvæg forsenda þess að umrædd vinnsla geti talist lögmæt.

Samkvæmt framangreindu er það álit dómstólsins, í ljósi umfangs tilskipunarinnar og alvarleika þess inngríps í friðhelgi einkalífs sem hún felur í sér, að ekki væri kveðið á um nægilegar varúðarráðstafanir til að tryggja að tilskipunin gangi ekki lengra en nauðsyn ber til. Með öðrum orðum er það niðurstaða dómstólsins að tilskipunin brjóti gegn meðalhófsreglu Evrópuréttarins. Mikilvægt er að hafa í huga að niðurstaða dómstólsins felur það ekki í sér að skyldubundin gagnageymd sé með öllu óheimil, heldur krefjast grundvallarreglur mannréttinda þess að afmarka þurfi betur umrædda vinnslu og viðhafa frekari ráðstafanir til að tryggja öryggi hennar.

Með framangreint í huga er ljóst að úrbætur á 3. mgr. 42. gr. fjarskiptalaga, að öðrum kosti en að afnema með öllu skyldubundna gagnageymd, gætu t.d. falist í eftirfarandi ráðstöfnunum:

- Takmarka umfang upplýsingasöfnunarinnar, en í dag tekur hún til allra fjarskiptaumferðarupplýsinga allra notenda.
- Gera kröfur um tiltekinn alvarleika brots sem geti réttlætt beitingu þessa rannsóknarræðis, en t.d. er gert ráð fyrir því að brot þurfi að geta varðað 8 ára fangelsi svo heimilt sé að beita símhlustun við rannsókn mála, sbr. 2. mgr. 83. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008.
- Mæla fyrir um mismunandi langan varðveislutíma ólíkra tegunda fjarskiptaumferðarupplýsinga eftir að mat hefur verið lagt á vægi þeirra við rannsókn mála.
- Mæla fyrir um ítarlegri ráðstafanir til að tryggja öryggi fjarskiptaumferðarupplýsinga umfram það sem leiðir af almennum ákvæðum 1-2. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga, auk verklagsreglna sem fjarskiptafyrirtækjunum ber að setja sér varðandi meðferð og eyðingu fjarskiptaumferðarupplýsingar, sbr. 7. mgr. 42. gr. laganna.

II.

Mat á grundvallarhagsmunum

Póst- og fjarskiptastofnun tekur ekki afstöðu til þess hvort fella eigi skyldubundna gagnageymd að öllu leyti úr gildi eða hvort réttara sé að ráðast í nauðsynlegar úrbætur, sem falist gætu í framangreindum atriðum. Hins vegar er ljóst að um er að ræða árekstur grundvallarhagsmuna sem ekki er með góðu móti hægt að samrýma. Annars vegar er um að ræða þau grundvallarmannréttindi einstaklinga um að njóta friðhelgi einkalífs um sín samskipti og hins vegar þeir almannahagsmunir sem felast í því að að nægileg rannsóknarræði séu tiltæk til þess að rannsaka og upplýsa alvarleg afbrot. Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar er því um að

ræða vandasama og viðkvæma pólitíska ákvörðun, þ.e. að meta forgang umræddra hagsmuna eða útfæra ásættanlega málamiðlun milli þeirra.

Að álitum Póst- og fjarskiptastofnunar er erfitt að sjá fyrir hver þróunin verður innan Evrópusambandsins í kjölfar dóms Evrópudómstólsins. Sum lönd, t.d. Bretland, hafa þegar eða hafa í hyggju að setja sér eigin landslög um skyldubundna gagnageymd, sem þurfa þá að uppfylla kröfur dómsins um skýra afmörkun vinnslunnar og öryggi hennar. Í ljósi þess að Evrópusambandið hefur áður komist að þeirri niðurstöðu að samræma þurfi framkvæmd aðildarríkja hvað þetta varðar er ekki hægt að útiloka að framkvæmdastjórn sambandsins muni innan tíðar gera tillögu um breytta og endurskoðaða Evrópulöggjöf um skyldubundna gagnageymd.

III.

Breytingarákvæði frumvarpsins

Póst- og fjarskiptastofnun gerir ekki athugasemdir við útfærslu breytingarákvæðisins og telur það uppfylla lagatæknilegar kröfur. Hins vegar mætti gera nánari grein fyrir því með hvaða hætti fjarskiptafyrirtæki eigi að upplýsa viðskiptavinum sínum um hvenær fjarskiptaumferðarupplýsingum er eytt eða þau gerð nafnlaus. Ákvæðið gæti t.d. hljóðað svo: „Fjarskiptafyrirtæki skulu í viðskiptaskilmálum sínum gera grein fyrir hvenær umræddum gögnum er eytt...“ Enn fremur fer betur á því, að álitum Póst- og fjarskiptastofnunar, að tala um gera gögn *ópersónugreinanleg* fremur en að gera þau nafnlaus, en sú hugtaknotkun er í betra samræmi við lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Virðingarfyllst,



Hrafnkell V. Gíslason



Björn Geirsson