



Fjaraskiptastofa

Minnisblað

Skimun fjarskiptaumferðar til að sporna gegn kynferðislegu ofbeldi gegn börnum

– Umfjöllun um álit lagaskrifstofu Evrópuþingsins –

I.

Inngangur

Vísað er til beiðni skrifstofu Alþingis frá 2. júní 2023 um að fá minnisblað frá Fjaraskiptastofu um álit lagaskrifstofu Evrópuþingsins á tillögu að reglugerð sem ætlað er að koma í veg fyrir og berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna (CSA proposal) á frumvarpið, sér í lagi 3. gr. Einnig var vísað til þess að borist hefði minnisblað frá háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneytinu (hér eftir „HVIN“) þar sem lagt var til að frestað yrði að samþykkja 3. gr. frumvarpsins. Þar sem um þróngan tímaramma er að ræða verður hér að neðan eingöngu fjallað um álit lagaskrifstofu Evrópuþingsins með tilliti til 3. gr. frumvarpsins.

II.

Álit lagaskrifstofu Evrópuþingsins

Álitið fjallar um tillögu framkvæmdastjórnarinnar frá 11. maí 2022 að reglugerð sem mælir fyrir um skönnun fjarskiptaumferðar. Tillagan miðar að því að skipta út bráðabirgðareglugerðinni sem 3. gr. frumvarpsins er byggð á. Reglugerðardrögin gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fjarskiptafyrirtæki til þess að viðhafa almenna og tilviljanakennda skimun á fjarskiptaumferð allra einstaklinga sem nota þjónustu þeirra. Fjarskiptafyrirtæki yrðu að gera lögreglu viðvart ef búnaðurinn gæfi vísbendingar um að skaðlegu efni væri deilt eða verið væri að tæla börn. Í skýrslunni er komist að þeirri niðurstöðu að slík skimun gæti verið dæmd ólögumæt af innlendum dómstólum fyrir að brjóta gegn réttindum notenda. Álitið vekur réttilega áhyggjur með tilliti til 3. gr. frumvarpsins. Hér skal þó litið til þess að reglugerðin sem fjallað er um í skýrslunni hefur ekki tekið gildi. Skýrslan er samt sem áður lýsandi fyrir þær samræður sem ættu að eiga sér stað í aðdraganda áforma um skönnun fjarskiptaumferðar.

2.1. Búnaðurinn

Í álitinu kom fram að búnaðurinn sem lýst var í tillögunni væri haldin veikleikum, einkum með tilliti til dulkóðunar sem takmarkar áhrif aðgerða. Þó svo að skönnun fjarskiptaumferðar sé takmörkunum háð þegar kemur að dulkóðun verður að líta til eðlis þeirra ofbeldisglæpa sem

hér um ræðir. Allt efni sem er fjarlægð af netinu sem sýnir kynferðisofbeldi gegn börnum er til þess fallið að draga úr skaðlegum áhrifum á líf þolenda.

Í álitinu er einnig komist að þeirri niðurstöðu að búnaður sem greinir þekkt efni með tætingu (e. Hashing) sé nokkuð nákvæmur en þó sé hægt að misnota hann. Þá kemur fram að búnaður sem greinir nýtt efni feli ekki í sér jafn mikla nákvæmni eða aðeins um 88% nákvæmni¹. Einnig er vikið að því að búnaður sem greinir efni sem inniheldur tælingu (e. Grooming), þ.e. er þegar fullorðin einstaklingur hefur kynferðislegar samræður við barn sé ekki jafn áreiðanlegur og búnaður sem byggir á tætingu.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur nýlega birt svör við algengum spurningum um nýju tillöguna. Þar kemur fram að fyrirtæki sem hafa sjálfviljug skannað fjarskiptaumferð fyrir kynferðisofbeldi gegn börnum hafi gefið út að búnaðurinn sé mjög áreiðanlegur og sýni fram á lága tíðni falskra jákvæðra niðurstaðna.² Ekki er sérstaklega tekið fram um hvaða fyrirtæki ræðir.

The Internet Watch Foundation eru samtök sem voru stofnuð 1996. Samtökin vinna meðal annars að því að minnka útbreiðslu efnis sem sýnir kynferðisofbeldi gegn börnum. Samtökin hafa aðgang að gagnagrunni bresku lögreglunnar sem varðveitir kynferðisofbeldi gegn börnum og nota tætingu til þess að hamla dreifingu þekkt barnaníðsefnis.³ Samtökin koma einnig ábendingum til löggæslufirvalda með því að rekja vefslóðina og bera kennsl á staðsetningu netþjónsins sem efnið er hýst á.⁴ Í skýrslu samtakana frá 2022 er eftirfarandi haft eftir sænsku lögreglunni:

I would also like to share with you that pretty much all of the reports that you have contributed with so far has played vital roles in a number of investigations as well as a number of convictions relating to CSAM and CSE. It has played a key role in getting search warrants approved in many of the cases. A number of these search warrants and investigations has also led to the discovery of more aggravated crimes against children including hands on sexual offences. We are very thankful for your support⁵

Framangreind umfjöllun sýnir fram á að búnaður sem byggist á tætingu hefur reynst vel og komið löggæslufirvöldum að notum við rannsókn á efni sem inniheldur kynferðisofbeldi gegn börnum. Ekki er sérstaklega fjallað um hverskyns búnað eigi að nota við skimun fjarskiptaumferðar í 3. gr. frumvarpsins, en mögulega væri hægt að útfæra ákvæðið nánar með tilliti til þess búnaðar sem er notaður við skönnun fjarskiptaumferðar, sérstaklega ef beðið verður með að afgreiða 3. gr. frumvarpsins.

¹ neðanmálgrein 191 í skýrslunni

² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2022) „Questions and Answers –New rules to fight child sexual abuse“ <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_2977>.

³ ³ The Internet Watch foundation (2022) Annual report 2022, 127 og 128 <<https://annualreport2022.iwf.org.uk/>>

⁴ Sama heimild 6.

⁵ Sama heimild

2.2. Réttindi einstaklinga

Komist var að þeirri niðurstöðu í álitinu að sú skylda sem lögð væri á fjarskiptafyrirtæki í tillögunni væri vissulega til þess fallin að auka vernd barna en væri jafnframt líkleg til þess að brjóta gegn grundvallarréttindum notenda með tilliti til meðalhófs. Nánar tiltekið kemur eftirfarandi fram: „*Therefore, new binding obligations stemming from detection orders for relevant service providers to detect, report, and remove new material and grooming from their services would likely fail the proportionality test*“⁶ Þar sem ekki er fjallað um skyldu fjarskiptafyrirtækja í frumvarpinu telur Fjarskiptastofa þessa niðurstöðu álitsins ekki eiga við.

Aftur á móti er einnig vakin athygli á því í álitinu að tillagan geti orðið til þess að vegið yrði að grundvallarréttindum notenda þjónustu fjarskiptafyrirtækja með því að gera yfirvöldum kleift að krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki skimi fjarskiptaumferð. Í *fyrsta lagi* myndi þetta hafa áhrif á rétt einstaklinga til einkalífs og fjarskiptaleyndar. Dómstóll Evrópusambandsins hefur þegar gefið út að vöktun fjarskiptaumferðarumferðar og staðsetningargagna gæti leitt til alvarlegs brots á friðhelgi einkalífsins. Í *öðru lagi* gæti tillagan haft áhrif á réttindi einstaklinga með tilliti til persónuverndar, þar sem skimun fjarskiptaumferðar felur í sér vinnslu persónuupplýsinga. Í *þriðja lagi* gæti tillagan haft áhrif á tjáningartjáningarfrelsi einstaklinga þar sem skimun á samskiptum notenda gæti aftrað fólki frá því að tjá skoðanir sínar opinskátt. Þó svo að ekki sé sérstaklega kveðið á um skyldu fjarskiptafyrirtækja í frumvarpinu geta öll framangreind atriði átt við um skimun fjarskiptaumferðar hvort sem hún er skyldubundin eða ekki.

Loks má nefna að í álitinu er vakin athygli á að tillagan gæti orðið til þess að almenn varðveisluskylda yrði lögð á fjarskiptafyrirtækin þar sem ekki er kveðið á með nákvæmni hvert efni fyrirmæla um skönnun fjarskiptaumferðar ætti að vera. Var talið að sú ónákvæmni gæti falið í sér brot brot á réttindum einstaklingana. Þar sem ekki er fjallað um aðdraganda og nákvæma framkvæmd skönnunar fjarskiptaumferðar í 3. gr. frumvarpsins má færa rök fyrir að þessi athugasemd álitsins geti átt við um frumvarpið.

Fjarskiptastofa telur að í ljósi þess að fram er komin tillaga frá ráðuneytinu um að fresta samþykkt greinarinnar geti komið til álita að útfæra skönnun fjarskiptaumferðar þannig að nánar sé kveðið á hvernig megi gæta að réttindum einstaklinga við skönnun fjarskiptaumferðar.

III.

Samandregin niðurstaða

Með dómum Evrópudómstólsins sem kenndir hafa verið við Maximillian Schrems hefur verið dregið úr öllum vafa um að réttarreglur, sem veita yfirvöldum óhindrað aðgengi að persónuupplýsingum grafa undan friðhelgi einkalífsins. Allar fyrirhugaðar aðgerðir sem stefna að allsherjar skimun fjarskiptaumferðar hljóta því að vekja varhug. Hér er mikilvægt að áréttast að þriðja grein frumvarpsins gengur ekki jafn langt og umrædd drög. Er því ekki verið að mæla fyrir um allsherjar eftirlit með allri fjarskiptaumferð né um skyldu fjarskiptafyrirtækja til þess að framkvæma slíka skimun.

⁶ *Proposal for a regulation laying down the rules to prevent and combat child sexual abuse: Complementary impact assessment* European Parliamentary Research Service, VII <DOI: 10.2861/016876>

Fjarskiptastofa telur 3. gr. frumvarpsins ekki hafa það markmið að svipta fólk réttinum til fjarskiptaleyndar. Fjarskiptastofa telur þó að sú heimild sem hér um ræðir hafi í för með hættu að vegið sé að friðhelgi einkalífsins verði búnaður misnotaður. Á þetta einkum við ef ekki eru til staðar viðeigandi verndarráðstafanir. Til að mynda væri hægt að koma slíku í kring með því að fjarskiptafyrirtæki setji sér verklagsreglur um framkvæmd vinnslunnar. Markmið verklagsreglna væri raunverulega tvíþætt, annarsvegar að til staðar sé heimild til notkun búnaðar sem getur greint og fjarlægt efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum, og hins vegar er leitast við að koma í veg fyrir víðtæku eftirliti einkaaðila.

Í upphaflegri umsögn Fjarskiptastofu var fjallað um að í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232 væri ítarlega kveðið á um ábyrgð fjarskiptafyrirtækjanna og viðeigandi verndarráðstafanir sem þurfa að vera til staðar til þess réttindi einstaklinga séu tryggð. Í minnisblaði HVIN dags. 30. maí 2023 er tekið undir ábendingar Fjarskiptastofu. Jafnframt er tekið fram að almennur stuðningur sé við að brugðist sé við með öllum tiltækum ráðum að varna dreifingu á efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Ráðuneytið telur ábendingar sem borist hafa kalli óhjákvæmilega á frekara samráð um útfærslu ákvæðisins. Fjarskiptastofa tekur undir með ráðuneytinu um að athugasemdir við frumvarpið kalli á frekara samráð.

IV. Lokaorð

Mikilvægast er að leitað sé leiða til þess að fjarlægja efni inniheldur kynferðisofbeldi gegn börnum af netinu og koma í veg fyrir frekara ofbeldi gegn þolendum. Óumdeilt er að möguleikar internetsins hafa verið misnotaðir til þess að brjóta gegn þeim sem minnst mega sín. Slíkar ráðstafanir mega þó ekki takmarka fjarskiptaleynd og réttinn til friðhelgi einkalífs meira en brýna nauðsyn ber til og skal það þá gert í samræmi við allar viðeigandi öryggisráðstafanir. FST telur að huga þurfi betur að slíkum mótvægisáðgerðum og telur því ekki tímabært að lögfasta umrætt ákvæði frumvarpsins að svo stöddu.

Virðingarfyllst,
f.h. Fjarskiptastofu



Kristjana Torfadóttir