



Alþingi - Allsherjarnefnd
Austurstræti 8
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. mars 2010

Málsnúmer: 2010030055
Skjalalýkill: 3.30.013 Ráðgjöf og umsagnir

Málefni: Umsögn um þingsályktun um tjáningar- og upplýsingafrelsi

Póst- og fjarskiptastofnun hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Telur stofnunin vera tilefni til þess að gera eftirfarandi athugasemdir.

Tilgangur.

Mikilvægt er að við útfærslu tillagna að þessu tagi verði búið svo um hnútana að góðar fyrirætlanir nái fram að ganga en framkvæmdin verði ekki til þess að vinna gegn þeim hagsmunum og hugsjónum sem upp er lagt með. Í þingsályktunartillögunni er að finna margþættar hugmyndir um það með hvaða hætti styrkja megi tjáningarfrelsi, málfrelsi, upplýsingamiðlun og útgáfufrelsi. Mikilvægt er að hafa í huga að slíku frelsi fylgir mikil ábyrgð. Því telur stofnunin mikilvægt í þessu samhengi verði fjallað ítarlega um siðferði, sjálfstæði og fagleg vinnubrögð þeirra sem fara eiga með þetta aukna frelsi og þannig verði reynt að stuðla að því að þær hugmyndir og hugsjónir sem lagt er upp með nái fram að ganga. Jafnframt er á það bent að e.t.v. væri ráðlegt að huga að því með hvaða hætti ríkisvaldið getur stuðlað að því að siðferðileg sjónarmið og fagleg og sjálfstæð vinnubrögð verði höfð í hávegum komi til þess að löggjöf af þessu tagi verði innleidd hérlendis.

Efni fjarskiptasendinga

Fjarskiptalöggjöf á Íslandi er hlutlaus að því er varðar það efni sem flutt er á almennum fjarskiptanetum, sbr. 5. mgr. 1. gr. laga nr. 81/2003. Því verður ritskoðun eða aðrar tálmanir á tjáningarfrelsi ekki við komið á grundvelli fjarskiptalaga. Póst- og fjarskiptastofnun telur mikilvægt að standa vörð um þessa grundvallarreglu og að hún sé í samræmi við inntak þingsályktunartillögunar.

Varðveisla upplýsinga um fjarskiptaumferð

Í greinargerð með þingsályktuninni er m.a. vikið að varðveislu upplýsinga um fjarskiptaumferð í tengslum við markmið um samskiptavernd og vernd. Það er rétt að ákvæði 42. gr. fjarskiptalaga byggir að mestu á tilskipun nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um verndun persónuupplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum. Þeirri tilskipun var breytt með tilskipun nr. 2006/24/EB með það að markmiði að samræma skilyrði innan Evrópusambandsins fyrir varðveislu upplýsinga um fjarskiptaumferð í þágu rannsókn opinberra mála. Samkvæmt tilskipuninni er ríkjum skylt að kveða á um varðveislu slíkra upplýsinga í að lágmarki 6 mánuði en að hámarki 24 mánuði. Í tilskipuninni er að finna nánari fyrirmæli um hvernig standa skuli að söfnun, varðveislu og eyðingu upplýsinganna. Vegna fyrirstöðu EFTA ríkjanna, einkum Norðmanna, hefur tilskipunin ekki verið tekin upp í EES-samninginn ennþá.

Þrátt fyrir þetta voru gerðar breytingar á 42. gr. fjarskiptalaga með lögum nr. 78/2005 þar sem fjarskiptafyrirtækjum var gert skylt að varðveita upplýsingar um fjarskiptaumferð í þágu rannsókna opinberra mála og almannaöryggis í 6 mánuði. Er ákvæði 42. gr. fjarskiptalaga því að hluta til í samræmi við tilskipun nr. 2006/24/EB.

Umrædd tilskipun er umdeild eins og ráða má af greinargerð þingsályktunartillögunnar. Umfjöllunin er þó ekki nákvæm að því er varðar dóm þýska stjórnarskrárdómstólsins, sem nú liggur fyrir frá því 2. mars s.l. Fjallaði hann um stjórnarskrárlegt gildi laganna sem innleiddu tilskipunina í Þýsk landslög, en ekki tilskipunina sjálfa. Taldi dómstóllinn að ekki væri þörf á því að leita úrskurðar Evrópudómstólsins um hvort tilskipunin stæðist grundvallarlög sambandsins, samkvæmt stofnsáttmálum þess, auk þess sem hann komst að þeirri niðurstöðu að unnt væri að leiða tilskipunina í Þýsk lög þannig að þau stæðust stjórnarskrá landsins. Var það ein meginniðurstaða dómsins að það væri út af fyrir sig ekki í andstöðu við þýsku stjórnarskrána í mæla fyrir um skyldubundna varðveislu upplýsinga um fjarskiptaumferð í þágu rannsókna sakamála og almannaöryggis, s.s. á vegum leyniþjónustunnar. Hins vegar þyrfti slík lagasetning að uppfylla ákveðin skilyrði, m.a. um að gera rikari kröfur um öryggi slíkra upplýsinga, að vissar tegundir upplýsinga skyldu vera undanþegnar varðveisluskyldu og að brot sem réttlættu aðgang að upplýsingunum þyrftu að vera tæmandi upp talin í lögum. Taldi dómstóllinn að þessi skilyrði væru ekki uppfyllt og felldi því viðeigandi ákvæði laganna úr gildi.

Fyrirnefndar tilskipanir eru nú í endurskoðun á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Verði niðurstaðan sú að koma til móts við gagnrýnisraddir og aðlaga sameiginlegu framkvæmdina að sjónarmiðum þýska stjórnarskrárdómstólsins er ljóst að breyta þarf ákvæði 42. gr. fjarskiptalaga, en í hana skortir þau skilyrði sem þýski stjórnarskrárdómstóllinn taldi vera nauðsynleg.

Öryggi fjarskiptatenginga við Ísland

Fjarskiptaumferð til og frá Ísland fer að mestu um sæstrengi. Með fjölgun sæstrengja hin síðari ár hefur öryggi fjarskiptatenginga Íslands við umheiminn aukist til muna. Flutningsgeta sæstrengjanna er töluvert meiri en sú bandbreidd sem virkjuð er í dag. Vegna kostnaðar þarf að stilla bandbreiddina sem notuð er í samræmi við áætlaða þörf á hverjum tíma. Ekki er mögulegt að auka þá bandbreidd sem notuð er snögglega. Aukningin krefst aðdraganda, svo sem samnings milli viðkomandi aðila og góðs undirbúnings. Í alþjóðlegu tilliti er bandbreiddin lítil vegna smæðar fjarskiptaneta Íslands, t.d. í samanburði við lönd sem liggja á meginlandi Evrópu og selflytja oft umferð frá öðrum löndum á tiltölulega ódýran hátt. Hinir nýju öflugum strengir sem tengja Ísland við umheiminn eru einungis þrír. Vegna takmarkaðs fjölda þeirra og þar af leiðandi þeirrar bandbreiddar sem er á lausu hverju sinni er Ísland viðkvæmara fyrir netárásum sem lúta að því að yfirfylla flutningsleiðirnar (e. congestion jam). En á þessu máli eru fleiri hliðar, t.d. auðveldar mikil bandbreidd til og frá landinu óvilhöllum aðilum að gera skaðlega netárás á netkerfi á Íslandi, þ.m.t. vefsetur hýst hér. Póst- og fjarskiptastofnun telur það vera skyldu sína að upplýsa Alþingi um þessa staðreynd í samhengi við þingsályktun þessa. Ljóst er að sú mikla vernd sem þingsályktunin felur í sér varðandi tjáningarfrelsið kann að verða skjól fyrir birtingu og hýsingu efnis hér á landi sem ógnað geta hagsmunum ýmissa aðila. Kynni sérstaða Íslands hvað þetta varðar og tiltölulega viðkvæmt fjarskiptasamband við útlönd að fela í sér aukna hættu á því að landið yrði fyrir slíkri netárás. Er þá horft til þess að það gæti verið nærtæk leið til að koma í veg fyrir aðgang að upplýsingunum og skapa þrýsting á hýsingaraðila þeirra um að fjarlægja þær. Nýlegt dæmi er af stórveldi sem hafði gert áætlun um hvernig mætti klekkja á WikiLeaks vefsetrinu. Önnur nýleg dæmi finnast um netárásir á heilu ríkin, svo sem Eistland og Georgíu. Bendir ýmislegt

til að slíkum málum eigi eftir að fjölga. Í sinni verstu mynd gætu afleiðingarnar orðið þær að hagsmunaaðilar myndu með leynd rjúfa fyrrgreinda sækapla og trufla þannig tímabundið fjarskiptasamband Íslands við umheiminn.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á það að á Íslandi er ekki starfræktur svo kallaður CERT hópur (Computer Emergency Response Team), eins og í flestum öðrum Evrópuríkjum. Hlutverk slíks hóps er að verja Internetið og önnur fjarskiptanet hérlendis fyrir netárásam og annarri óværu sem nú þrífst í þessum netum.

Upplýsingafrelsi

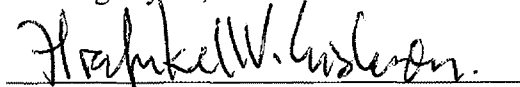
Stofnunin telur aðgang almennings að opinberum upplýsingum afar mikilvægan. Hafa ber þó í huga að opinberar stofnanir hérlendis eru margar hverjar ekki mjög stórar eða hafa yfir að ráða þekkingu og mannafla sem er sérhæfður í því með hvaða hætti upplýsingar eru gerðar opinberar. Ljóst má vera að opinberar stofnanir hérlendis, þó litlar séu, sinna málaflokkum er varða mikla hagsmuni, bæði peningalega og hvað réttindi almennings varðar. Stórfyrirtæki sem hagsmuni hafa af því geta beitt stjórnvöld þrýstingi. Þau geta með kerfisbundinni beitingu laga um aðgang að opinberum upplýsingum, m.a. á meðan á málsmeðferð stendur, skapað sér stöðu sem keppinautar, almenningur eða jafnvel viðkomandi stjórnvöld standa höllum fæti gagnvart. Mikilvægt er því að stofnunum sé búið það starfsumhverfi að öflug stórfyrirtæki geti ekki gert út á kerfislægan veikleika lítilla íslenskra ríkisstofnana og skarað þannig elda að eign köku eða skaðað minni keppinauta sína eða almenning með þessum hætti.

Hvað varðar þá hugmynd að gera málaskrár aðgengilegar á netinu, þá ber að hafa í huga að málaskrár ríkisstofnana innihalda sumar hverjar, eftir eðli máls, viðkvæm gögn er varða persónuhagi nafngreindra einstaklinga og einnig upplýsingar um viðskiptalega þætti sem almennt er talið að ekki skuli gera opinbera. Því er mikilvægt að vandað verði mjög til alls undirbúnings löggjafar hvað þetta varðar með það að markmiði að tryggja persónuvernd og aðra lögvarða hagsmuni. Jafnframt bendir stofnunin á þann möguleika að ákvæði af þessu tagi taki eingöngu til gagna eftir gildistöku viðkomandi laga, því að öðrum kosti má búast við miklum kostnaði við að undirbúna málaskrár ríkisstofnana til birtingar, bæði tæknilega og ekki síður með tilliti til ofnagreindra þátta um persónuvernd og vernd lögvarinna hagsmuna.

Niðurlag

Stofnunin telur þingsályktunartillöguna geta stuðlað að þeim markmiðum um lýðræðisumbætur sem lýst er. Mikilvægt er þó að huga að því að vanda til verka því frelsi fylgir einnig mikil ábyrgð. Umhverfi af þessu tagi getur skapað tækifæri og eflt atvinnulíf en kann einnig að kalla á kostnað vegna umbóta og mótvægis

Virðingarfyllst,



Hrafnkell V. Gíslason