



Alþingi
Erindi nr. P 131/1768
komudagur 30.4.2005

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 29. apríl 2005

Tilvísun: 2005040180

091.1

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti, 738 mál

Ríkislögreglustjóranum hefur borist til umsagnar frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti 738 mál og tillaga til þingsályktunar um stefnu í fjarskiptamálum 2005 - 2010. Einungis hluti af efni laganna til breytinga á fjarskiptalögum snertir lögreglu sérstaklega og þykir ekki ástæða til að gera athugasemdir við aðrar greinar frumvarpsins en þær, þ.e. 2., 7., 8. og 9. gr. Ríkislögreglustjórinn gerir engar athugasemdir við tillögu að þingsályktun um stefnu í fjarskiptamálum 2005 - 2010.

Almennt um persónuvernd.

Hér á eftir verður ekki hjá því komist að gera nokkrar athugasemdir við umsögn Persónuverndar við breytingar á fjarskiptalögum til leiðréttingar á því sem þar kemur fram. Umsögn Persónuverndar var birt á heimasíðu stofnunarinnar 19. apríl sl. og hefur henni verið komið mjög vel á framfæri við fjölmiðla, án þess að það hafi orðið til að rétta af umræðu um málið sem oft á tíðum hefur verið nokkuð tilfinningarík og ekki alltaf í samræmi við tilefnið.

Lög nr. 77, 2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, voru sett með tilvísun til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands á sviði persónuverndar. Í frumvarpi að lögunum er gerð nokkuð góð grein fyrir hverjar þessar helstu skuldbindingar á sviði persónuverndar eru. Þær eru helstar:

1) Samningur Evrópuráðsins um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga sem gerður var í Strassborg 28. janúar 1981 (CONVENTION nr. 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data). Hann var undirritaður fyrir Íslands hönd 27. september 1982 og öðlaðist hann gildi að því er Ísland varðar 1. júlí 1991. Sjá auglýsingu utanríkisráðuneytisins frá 27. mars 1991 í C-deild Stjórnartíðinda.

2) Tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins 95/46/EB um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um tjálsa miðlun slíkra upplýsinga.

Persónuvernd í fjarskiptum, vernd persónuupplýsinga eins og raunar stór hluti annarra mannréttinda fólks s.s. frelsi og friðhelgi heimilis, sætir takmörkunum í þágu þeirra hagsmuna sem lýðræðisþjóðfélag telur sig hafa af að halda uppi lögum og reglu. Undantekningar þessar er að finna á eftirfarandi stöðum í þeim:

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

1) Í a.-lið 2. mgr. 9. gr. samnings Evrópuráðsins frá 28.01.1981, eru gerðar undantekningar frá persónuverndinni samkvæmt samningnum sem gera má teljist þær nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi, í þágu öryggis ríkisins og/eða almennings og í baráttunni gegn glæpum.

2) Í 1. mgr. 13. gr. tilskipunar 95/46/EB, og d) lið hennar, þar sem segir efnislega að þar til greindar takmarkanir megi gera ef slík takmörkun er nauðsynleg vegna "forvarna, rannsókna, uppljóstrana og lögsóknar í refsimálum, ..."

Sömu undantekningu er að finna í tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins 2002/58/EB, um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði rafræna fjarskipta, sem er einn grundvöllur og fyrirmynd að setningu fjarskiptalaganna nr. 81, 2003. Í 15. gr. tilskipunarinnar er vísað til tilskipunar 95/46/EB og veitt sambærileg heimild til undantekninga frá banni við varðveislu gagna um fjarskiptaumferð. Yfirskrift 15. gr. er "Beiting tiltekinna ákvæða í tilskipun 96/46/EB" Þar sem heimilað er að takmarka umfang þeirra réttinda og skyldna sem settar eru í nokkrum ákvæðum tilskipunarinnar þ.á.m. í 6. gr. hennar í samræmi við meðalhóf til að tryggja, "þjóðaröryggi, (þ.e. öryggi ríkisins), landvarnir, almannaöryggi og til að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um og ákæra fyrir lögbrot eða óleyfilega notkun á rafræna fjarskiptakerfinu". Ákvæði 6. gr. tilskipunarinnar var þýtt óbreytt og er 42. gr. fjarskiptalaganna frá 2003 sem fjallar um meðferð umferðargagna og bannar nánast alveg varðveislu gagna um fjarskiptaumferð.

Fullyrðingar í almennri umræðu um frumvarpið á þá leið að undantekningarregla 15. gr. tilskipunar 2002/58/EB tengist hryðjuverkunum 11. september 2001, eiga ekki við rök að styðjas, enda um sambærilegar takmarkanir í tilskipunni frá 1995 og Evrópusamningunum frá 1981.

Athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins um breytingu á 6. gr. laga 81, 2003.

Tekið er undir athugasemdir við 2. gr. í frumvarpinu þar sem mikilvægt er að lögbinda skyldur fjarskiptafyrirtækja til að tryggja að þau hafi á að skipa búnaði til að hlustun geti farið fram. Þeim sjónarmiðum sem skipta máli er gerð góð skil í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins.

Rétt er að áréttta að 2. gr. frumvarpsins breytir engu um þau ströngu skilyrði sem sett eru í 86. og 87. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19, 1991, (oml) fyrir hlustun fjarskipta. Umræddar breytingar á fjarskiptalögum eru eingöngu til þess fallnar að tryggja að hlustanir geti tæknilega farið fram.

Athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins um breytingu á 42. gr. laga 81, 2003.

Þegar núverandi fjarskiptalög voru lögtekin árið 2003 voru gerð mistök þegar ekki var tryggt lágmarks varðveisla gagna um fjarskiptaumferð. Tilskipun 2002/58/EB var hvattinn að breytingunum á fjarskiptalögum 2003 en ekki var tekið tillit til heimildar til að binda í lögum skyldu til varðveislu þessara gagna í hóflegan tíma, sbr. 15. gr. tilskipunarinnar. Breytingartillögur 7. gr. leysa þann vanda sem skapast hefur eftir lögtökuna 2003 þannig að eðlilegt svigrúm skapast fyrir lögreglu til að upplýsa brot þar sem þessi gögn eru nauðsynleg.

Núgildandi 42. gr. laga nr. 81, 2003, kemur að mestu í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki geti varðveitt gögn um tengingar milli fjarskiptatækja. Lögregla getur ekki rannsakað brot sem tengjast internetinu án þeirra gagna. Það er því nú að miklu leyti girt fyrir möguleika á rannsóknum brota á internetinu. Sennilega er það ekki vilji löggjafans að haga málum þannig. Ríkislögreglustjórinn telur að það sé almennur skilningur flestra að nauðsynlegt sé, að gefnum

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

þeim þröngu skilyrðum sem um öflun gagna um fjarskipti gilda, að tryggt sé að þeir sem stunda brotastarfsemi á internetinu séu látnir sæta ábyrgð vegna þess.

Breytingartillaga 7. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir lágmarks skráningu gagna um tengingar milli fjarskiptatækja en ekki innihald þeirra. Gögnin innihalda því ekki neinar upplýsingar um efni samskiptanna eða hvað fer fram. Skráningin geymir bara upplýsingar um að ákveðin IP-tala, (fjarskiptatæki, tölva) hafi tengst annari IP-tölu, hver sé notandi IP-tölnnar, tímasetningu tenginga og magn gagna sem flytjast á milli, en ekki hvaða gögn flytjast á milli. Reyndar er ástæða til að óttast að þessar upplýsingar séu e.t.v. ekki nægjanlegar í öllum tilfellum til að upplýsa um brot frekar en að þar sé um of mikla skráningu að ræða. Ríkislögreglustjórinn gaf samgönguráðuneytinu álit sitt á því hvaða upplýsingar hann teldi þörf að varðveita og er stuðst við reynslu starfsmanna embættisins af rannsóknum brota á internetinu og þar sem fjarskiptatækni kemur við sögu.

Sá tími sem ákveðinn er í 7. gr. frumvarpsins er mjög hóflegur. Mörg brot sem koma til kasta lögreglu hafa staðið yfir um nokkurn tíma oft marga mánuði. Rannsóknir hefjast yfir leitt aldrei fyrr en eftir að brot eru afstaðin oft löngu síðar. Oft á tíðum koma beiðnir frá útlöndum um aðstoð við öflun upplýsinga um tengingar úr íslenskum fjarskiptakerfum. Rannsóknaraðstoð við útlönd er tímafrekur ferill og oft á tíðum verður lögregla að framkvæma nokkuð miklar rannsóknir í upphafslandinu áður en beiðnin er sett fram og vinnur því tíminn gegn slíkum rannsóknum. Sem dæmi má nefna að oft þarf að rekja samskipti frá einu landi til annars þar sem í hvert skipti reynir á málsmeðferðarreglur í hverju landi fyrir sig áður en nægar upplýsingar liggja fyrir um í hvaða landi upplýsingar um næstu tengingu liggur. Það er eðli internetsins að það er alþjóðlegt og landamæralaust. Þegar þetta allt er virt og að teknu tilliti til reynslu lögreglu af rannsóknum brota sem þessara þykir eins árs vörslutími hæfilegur og skemmri tími eykur líkurnar á að sakarspjöll verði.

Hér að framan er gerð grein fyrir heimild 15. gr. tilskipunar 2002/58/EB til að setja í lög skyldu til varðveislu umferðargagna. Í 15. gr er gerð grein fyrir hvað geti talist lögmætur tilgangur varðveislunnar og þar meðal annars bent á öryggi fjarskiptakerfanna sjálfra. Hluti af rannsóknum lögreglu á brotum á internetinu er tengdar atlgum að fjarskiptakerfunum sjálfum.

Rétt er einnig að bend á að hjá Evrópusambandinu er nú til skoðunar, í framhaldi af ábendingu ríkisstjórna Frakka, Íra, Svíþjóðar og Bretlands, hvort binda eigi í lögum sambandsins varðveislu skyldu á umferðargögnum að lágmarki 1 ár og allt að 3 árum. Það er ekki rétt að þessum tillögum hafi verið hafnað en framkvæmdastjórn Evrópusambandsins telur sig eina bæra til að hafa frumkvæði af slíkri lagasetningu og fjallar nú um málið. Rétt er að benda á að nokkur af lýðræðisríkjum Evrópu hafa nú í löggjöf sinni skyldu til varðveislu umferðargagna t.d mun vera 1 árs varðveisluskylda að ræða í Danmörku og 3 ár í Frakklandi. Þó hefur Ríkislögreglustjóranum ekki gefist tími til að rannsaka lagareglur nágretta landanna á fullnægjandi hátt vegna skamms tíma sem gefinn var til umsagnar.

Rétt er að áréttta að 7. gr. frumvarpsins breytir engu um þau ströngu skilyrði sem sett eru í 86. og 87. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19, 1991, fyrir öflun lögreglu á gögnum um fjarskipti frá fjarskiptafyrirtækjum. Eftirleiðis sem hingað til þarf lögregla úrskurð dómara til að nálgast gögnin. Umræddar breytingar á fjarskiptalögum eru eingöngu til þess fallnar að tryggja að gögnin séu til þegar og ef á þeim þarf að halda í tengslum við lögmætar rannsóknarathafnir lögreglu.

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Í b. lið 7. gr. frumvarpsins er gerð grein fyrir úrræðum til að tryggja örugga vörslu fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra á umræddum gögnum. Ástæða er til að áréttta að tryggja verður örugga vörslu og persónuvernd innan fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra miklu frekar en hjá lögreglu þar sem nú þegar gilda mjög strangar reglur um öflun og meðferð upplýsinganna.

Athugasemdir við umsögn Persónuverndar.

Persónuvernd getur þess í 1. lið athugasemda sinna að ekki hafi farið fram "þarfagreining" á hverra upplýsinga er þörf í tengslum við rannsóknir opinberra mála. Rétt er að áréttta að það var gert mat á þeirri þörf að fenginni reynslu bestu sérfræðinga innan lögreglu á rannsóknum þessara brota.

Í 2. lið athugasemdanna kemur fram það mat Persónuverndar að það sé "ótímabært að gera breytingar á íslenskri löggjöf á grundvelli umræddrar tillögu." Persónuvernd telur samkvæmt þessu ekki nauðsynlegt að tryggja að neinu leyti varðveislun gagna um fjarskiptaumferð í þágu rannsókna opinberra mála. Hér er um mjög einstrengislega túlkun að ræða sem vart getur talist samboðin opinberri stofnun sem hlýtur að hafa skyldum að gegna til að tryggja eðlilegt jafnvægi milli réttarvörslu og persónuverndar. Á internetinu viðgengst ýmiskonar brotastarfsemi s.s. misnotkun á börnum. Á internetinu eru fjármálastofnanir landsins með þjónustu sína, þar má ná sér í aðgang að mjög viðkvæmum persónuupplýsingum t.d. hjá stjórnvöldum, heilbrigðisyfirvöldum o.s.frv. Þrátt fyrir þetta telur Persónuvernd lagabreytingin sem tryggir lágmarks möguleika til að rannsaka alvarlegri refsilagabrot sem þar fara fram séu ekki tímabærar.

Athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins um breytingu á 45. gr. laga 81, 2003.

Ríkislögreglustjóranum þykja tillögur 8. gr. um skyldu til skráningar allra símanúmera á nafn mjög sjálfsagða og styður hana eindregið. Vissulega kann að fylgja reglum þessum ákveðin kvöð fyrir seljendur frelsiskorta í gsm símakerfinu. Þær kvaðir eru þó ekki það íþyngjandi að þær vegi þyngra en ávinnungurinn af því að upplýsingar liggi fyrir um hverjir notendur símanúmeranna er. Þekkt er að slíkt frelsi er stórlega misnotað af afbrotamönnum til að halda uppi fjarskiptum sem ekki eða illa verða rakin til þeirra.

Rétt er að áréttta að 8. gr. frumvarpsins varðar ekki breytingu á aðgangi lögreglu að upplýsingum heldur er bara verið að tryggja að upplýsingar séu fyrir hendi.

Sambærileg regla gildir í Noregi.

Athugasemdir við umsögn Persónuverndar.

Í umsögn Persónuverndar kemur fram að stofnunin telji að með þessu sé komið í veg fyrir síðustu möguleika almennings á því að geta hringt með leynd. Eru í umsögninni rakin tilfelli sem stofnunin virðist telja að njóti lögverndar um einhvers konar nafnlausu upplýsingagjöf. Flestir þeir sem taldir eru upp í athugasemdunum eru bundnir trúnaði um samskipti sín við viðkomandi. T.d. hefur Lögreglu er ómögulegt að vita um slíkar hringingar án undanfarandi úrskurðar dómara um öflun tengiupplýsinga frá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki. Dómstólar hafa þröngar skorður af 86. oml um veitingu slíkra heimilda. Í umsögninni er ekki gerð tilraun til að skýra á hvaða grundvelli lögregla ætti að leitast við að afla úrskurðar ef viðkomandi hefur ekki upplýsingar um eða er grunaður um alvarleg refsilagabrot. Til þess að hægt sé að fá úrskurð dómara um skyldu til að afhenda upplýsingar á grundvelli 87. gr. oml þarf rannsókn að varða brot sem varðað getur 8 ára fangelsi eða ríkir almanna eða einkahagsmunir að krefja.

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Lög um meðferð opinberra mála byggja á þeirri meginreglu að allir hafi skyldu til að gefa skýrslu fyrir dómi sem vitni um refsiverða hegðun annarra, sbr. 49. gr. oml. Nokkrar undantekningar eru þó frá þeirri skyldu þar á meðal þegar um er að ræða sérfræðinga sem einungis gefa skýrslu um atvik sem tengjast umbjóðendum þeirra í alvarlegri málum, sbr. 55. gr. oml. ættingja sakbornings, sbr. 50. gr. o.s.frv. Hvergi í lögum er tryggður sá réttur að einstaklingar geti kosið, eigi rétt á, að vera nafnlausir upplýsingagjafar til lögreglu. Um skyldur fólks í þessum efnum nýtur við framangreindra ákvæða og annarra í VIII kafla oml sem gilt geta um einhverja þá sem Persónuvernd tilgreinir. Ef það er mat Persónuverndar að það séu einhverjir hagsmunir fyrir samfélagið tengdir því að fólk geti komið á framfæri nafnlausum upplýsingum þá verður að ætla að slíkar upplýsingar séu oftast nokkuð gagnlausar, í það minnsta fyrir t.d. lögreglu ef hún fær ábendingu um refsiverða hegðun en vitnið sem getur upplýst málið kys að fela sig.

Þrátt fyrir að 8. gr. frumvarpsins verði að lögum eru ýmis önnur úrræði fyrir þá sem vilja koma nafnlausum skilaboðum á framfæri t.d. með notkun almenningssíma, bréflaga eða með órekjanlegum tölvupóstsendingum sem hægt er að framkvæma á internetinu.

Athugasemd um að þetta úrræði skili ekki fullkomnum árangri vegna þess að afbrotamenn finni sér þá bara aðra leið eru mjög einkennilega og eiga við um störf lögreglu almennt þar sem árangur þeirra takmarkast að sjálfsögðu oft af útsjónarsemi afbrotamanna.

Athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins um breytingu á 47. gr. laga 81, 2003.

Þegar fjallað er um verndargildi upplýsinga með tilliti til persónuverndar verður að gera nokkurn greinarmun á hvers eðlis þær eru. Allir eru sammála því að hlustun samtala og upplýsingar um efni samskipta eiga að njóta hámarks verndar. Ástæða er til að telja að upplýsingar um tengingar milli fjarskiptatækja séu upplýsingar sem ekki eru eins viðkvæmar og þær fyrri. Þær upplýsingar sem fjallað er um í 9. gr. frumvarpsins eru þær upplýsingar sem hvað minnst ástæða er til að njóti einhverrar verndar um fram t.d. upplýsingum um heimilisföng manna sem fæstum þykir ástæða til að leyna enda geta flestir flett upp upplýsingum um búsetu Íslendinga á internetinu. Sama á við um flest símanúmer sem eru aðgengileg öllum sem hafa aðgang að internetinu með því að nota símaskrána á netinu. Leyninúmer eru ekkert öðru vísi upplýsingar en önnur símanúmer að öðrn leyti en því að skráðið notendur þeirra kjósa að leyna þeim fyrir samborgurum sínum í því skyni að tryggja sér vernd gegn ónáði eða af einhverjum öðrum ástæðum. Upplýsingarnar eru ekki viðkvæmari eða eiga að njóta meiri verndar í tengslum við rannsóknir lögreglu þótt þær séu ekki skráðar í símaskrá.

Ákvæði 9. gr. frumvarpsins er til þess fallið að eyða óvissu sem verið hefur hjá fjarskiptafyrirtækjum um heimildir þeirra til að gefa lögreglu upplýsingar um skráða notendur. Í flestum tilfellum hafa þessar upplýsingar verið gefnar án vandkvæða en í öðrum hefur miskilnings gætt hjá símafyrirtækjunum sem hafa ekki talið sér heimilt að afhenda þær. IP tölur eru það sama og símanúmer á internetinu og eru til þess fallnar að auðkenna fjarskiptatækin, tölvurnar, hverja frá annarri í samskiptum sínum. Í sumum tilfellum t.d. ef sendur er tölvupóstur er hægt að sjá IP tölu sendandans án vandkvæða með sama hætti og t.d. ef hringt er í síma sem hefur númerabirtingu t.d. gsm síma. IP tölunni fylgja engar persónuupplýsingar um notandann. Til þess að fá upplýsingar um notkun ákveðinnar IP tölu þarf úrskurð eins og að framan greinir. Í 86. gr. oml er ekki vísað til þess að úrskurð dómara þurfi til að aflétta leynd af hver er notandi IP tölu heldur er þar samkvæmt a.-lið 1. mgr. fjallað um heimild til að hlusta eða taka upp símtöl eða fjarskipti og í b.-lið 1. mgr. að fá upplýsingar um símtöl við

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

tiltekin síma eða fjarskipti við tiltekið fjarskiptatæki. Í ákvæðunum er ekki einu orði vikið að þörf þess að afla úrskurðar til að fá upplýsingar um skráðan notanda símanúmers, IP tölu eða annars auðkennis fjarskiptatækis.

Í norsku fjarskiptalögnum Lov om elektronisk kommunikasjon Lov 2003-07-04-83, er sambærileg regla í grein 2-9, 3. mgr. sem hljóðar svo:

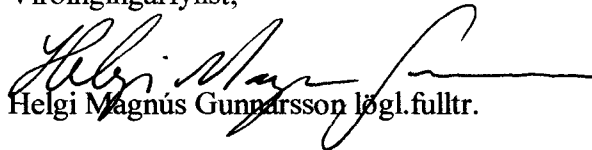
Taushetsplikten er ikke til hinder for at det gis opplysninger til påtalemyndigheten eller politiet om avtalebasert hemmelig telefonnummer eller andre abonnementsopplysninger, samt elektronisk kommunikasjonsadresse. Det samme gjelder ved vitnemål for retten. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysninger som nevnt i første ledd gis til annen myndighet i medhold av lov.

Norðmenn eru bundnir af sömu alþjóðlegu skuldbindingunum og Íslendingar um persónuvernd og hafa réttarkerfi sem er mjög skylt okkar. Samkvæmt þeirra mati er ekkert athugavert við að upplýsingar um leyninúmer og IP tölur séu afhentar án úrskurðar.

Athugsemdir við umsögn Persónuverndar.

Í 4. lið segir: "Hafi lögregla vitneskju um IP-tölu tölvunnar er eftirleikurinn auðveldur, að rekja tengingar hans við heimasíður og fylgjast þannig að miklu leyti með einkalífi hans." Þetta er misskilningur hjá Persónuvernd. Það krefst hlustunar að fylgjast með netsamskiptum ákveðinnar IP tölu. Slík framkvæmd krefst tengingar við kerfi fjarskiptafyrirtækis og er þessari heimild óviðkomandi. Það er ekki meiri ástæða til að ætla að lögregla geti misnotað upplýsingar um IP tölu en upplýsingar um símanúmer. Það hefur engum dottið í hug enn að lögregla geti hlustað öll símanúmer sem skráð eru í símaskrá án aðkomu dómsstóla. Þótt lögregla hafi upplýsingar um hver er notandi IP tölu þarf að leita til fjarskiptafyrirtækja um upplýsingar um skráningu á tengingu þeirrar IP tölu og það stendur ekki til að breyta því að um slíkt þarf úrskurð dómara. Hugsanlega stafar álit Persónuverndar af misskilningi á orðalagi a. liðar en Ríkislögreglustjórinn skilur orðalag greinarinnar þar sem segir "og/eða eigandi eða notandi vistfangs (IP tölu)" svo að átt sé við auðkenni þeirrar IP tölu sem tölva viðkomandi er auðkennd með en ekki allar aðrar IP tölur sem hún tengist. Virðist þessi skýring nokkuð sjálfsögð.

Virðingingarfyllst,


Helgi Magnús Gunnarsson lögl.fulltr.