

157. löggjafarþing 2025–2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjarskipti (innleiðing EES gerða).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Við 3. mgr. 1. gr. laganna bætist: nema að því marki lögin mæla sérstaklega fyrir um.

2. gr.

Nýtt ákvæði til bráðabirgða:

Ráðherra skal með reglugerð innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232 frá 14. júlí 2021 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum og öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu, sem birt er á bls. 641-651 í EES-viðbæti Stjórnartíðinda Evrópusambandsins nr. 10 frá 12. febrúar 2026, ásamt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins frá 29. apríl 2024, (ESB) 2024/1307 um breytingu á reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum á öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu, sem birt er á bls. 652-654 í EES-viðbæti Stjórnartíðinda Evrópusambandsins nr. 10 frá 12. febrúar 2026, með þeim aðlögunum sem leiðir af bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 310/2025 frá 5. desember 2025, sem birt er á bls. xxx í EES viðbæti Stjórnartíðinda Evrópusambandsins nr. xx frá x desember 2025.

Ráðherra er heimilt að innleiða breytingarreglugerðir við (ESB) 2021/1232, svo sem að framlengja gildistíma hennar og aðrar smávægilegar breytingar með reglugerð enda sé slík Evrópuþing tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og felur ekki í sér grundvallarbreytingu á reglugerðinni. Reglugerð (ESB) 2021/1232, sbr. reglugerð (ESB) 2024/1307 gildir til 3. apríl 2026 að óbreyttu en mun þó halda gildi sínu verði gildistími hennar framlengdur af hálfu Evrópusambandsins eða varanlega löggjöf tekin upp í Evrópusambandinu um sama efni þar til hún verður tekin upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið.

Ef tekin er upp varanleg löggjöf um skönnun fjarskiptaumferðar hjá Evrópusambandinu fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum þá skal ráðherra leggja fram frumvarp í samræmi við það þegar reglurnar hafa verið teknar upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið. Fellur þá bráðabirgðaákvæði þetta niður. Sama gildir ef reglugerð (ESB) 2021/1232 verður felld úr gildi.

Þrátt fyrir 1. málslíð 1. mgr. 88. gr. er fjarskiptafyrirtækjum heimilt, við framboð á þjónustu sem ekki er tengd númerum, að nýta sjálfvirkan, tæknilegan búnað sem sérstaklega er ætlaður til að skanna fjarskiptaumferð fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari útfærslu á framkvæmd 1. mgr., s.s. eftirlit, fyrirkomulag kvartana, eyðingu gagna o.s.frv.

3. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Þann 24. júlí 2020 lagði Evrópusambandið grunninn að stefnuáætlun sinni sem ber yfirskriftina „*Stefnuáætlun ESB um árangursríkari baráttu gegn kynferðislegri misnotkun barna*“. Með stefnunni ákváðu ríki Evrópusambandsins að setja verndun barna bæði á netinu og utan þess sem eitt af forgangsverkefnum sínum. Kynferðisleg misnotkun og misneyting á börnum eru alvarleg brot á mannréttindum og grundvallarréttindum einkum að því er varðar rétt barna til að vera vernduð gegn ofbeldi, misþyrmingum, vanrækslu, illri meðferð, þ.m.t. kynferðislegri misnotkun.

Sáttmáli Evrópusambandsins, hér eftir kallaður sáttmálinn, viðurkennir öll grundvallar mannréttindi. Þannig verndar 7. gr. sáttmálans grundvallarréttindi allra til friðhelgis einkalífs og fjölskyldu, heimilis og samskipta, þar á meðal fjarskiptaleyndar. Í 8. gr. sáttmálans má finna réttinn til verndar persónuupplýsingum.

Í 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989, sem lögfestur hefur verið hér á landi með lögum nr. 19/2013, og 2. mgr. 24. gr. sáttmálans er kveðið á um að í öllum aðgerðum, sem snerta börn, hvort sem opinber yfirvöld eða einkareknar stofnanir grípa til, skuli fyrst og fremst hafa það að leiðarljósi sem er barninu fyrir bestu. Þá er lögð áhersla á rétt barna til verndar og umönnunar sem nauðsynleg eru fyrir velferð þeirra í 2. mgr. 3. gr. fyrrnefnds samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og í 1. mgr. 24. gr. sáttmálans.

Fyrir setningu reglugerðar (ESB) 2021/1232 var farið að bera á því að veitendur ónúmeraháðrar fjarskiptaþjónustu, svo sem vefpósts og skilaboðaðþjónustu, voru farnir að nota tækni að eigin frumkvæði með það að markmiði að koma upp um kynferðislega misnotkun barna og tilkynna það yfirvöldum. Í sinni einföldustu mynd fólst tæknin í því að skima myndefni, texta eða umferðargögn fjarskipta og í sumum tilvikum söguleg gögn fjarskipta við svo kallað tæti, *e. hash* úr gagnagrunni sem viðhaldið er af samtökum sem vinna gegn kynferðislegu ofbeldi gegn börnum. Þessir aðilar komu síðan ábendingum til landsbundinna ábendingalína sem staðsettar voru ýmist innan eða utan Evrópusambandsins, sem höfðu það að markmiði að bera kennsl á börn, draga úr kynferðislegri misnotkun barna og koma í veg fyrir að börn verði að fórnarlömbum. Þessar aðgerðir voru mikilvægar til þess að draga úr dreifingu efnis með kynferðislegri misnotkun barna á netinu og til að stuðla að því að bera kennsl á og rannsaka brotamenn en jafnframt til að koma upp um, rannsaka og saksækja fyrir kynferðislega misnotkun barna.

Þrátt fyrir göfug markmið frumkvöðla á þessu sviði þá fór þessi starfsemi í bága við persónuverndarlöggjöf Evrópusambandsins og ekki var hægt að réttlæta slík inngríp inn í friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, þar á meðal fjarskiptaleynd án lagaheimildar. Samkvæmt 1. mgr. 52. gr. sáttmálans þarf að kveða á um slíkar takmarkanir með lögum og skulu þær virða eðli réttarins til friðhelgis einkalífs og fjölskyldu og vernda persónuupplýsinga með fyrirvara um meðalhöfsregluna, nauðsyn og að uppfylla í raun og veru markmið á sviði almannahagsmuna sem viðurkennt er af yfirvöldum á hverjum tíma eða þörfina á að vernda mannréttindi og mannfrelsis. Ef slíkar takmarkanir fela í sér almennt og tilviljanakennt eftirlit og greiningu á samskiptum allra notenda skerða þær réttinn til fjarskiptaleyndar.

Í þessu ljósi var nauðsynlegt að mati Evrópusambandsins að setja reglur á þessu sviði og úr varð reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum og öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu.

Menningar, nýsköpunar og háskólaráðuneytið lagði fram frumvarp á 153. löggjafarþingi til breytinga á ýmsum lögum, þ. á m. lögum um fjarskipti, sjá þingskjal **1480 - 947. mál.** Í frumvarpinu var lögð til breyting á 88. gr. laga um fjarskipti á þann hátt að þrátt fyrir 1. mgr. ákvæðisins að þá yrðu fjarskiptafyrirtækjum heimilt, við framboð á þjónustu sem ekki væru tengd númerum, að nýta sjálfvirkan, tæknilegan búnað sem sérstaklega er ætlaður til að skanna fjarskiptaumferð fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Markmiðið með ákvæði þessu var að veita heimild fyrir skimun fjarskiptaumferðar í samræmi við reglugerð (ESB) 2021/1232. Frumvarp þetta náði ekki fram að ganga. Það var hins vegar lagt fram að nýju á 154. löggjafarþingi en þá án ákvæðis um breytingar á 88. gr. laga um fjarskipti. Ákvæði þetta var umdeilt en ekkert innleiðingarákvæði var í **þingskjali 1480** enda ekki búið að taka reglugerðina upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið. Hins vegar var verndun barna á netinu eitt af áhersluatriðum í netöryggisstefnu Íslands 2022-2037 þar sem fram kemur að huga þurfi sérstaklega að vernd barna á netinu. Þannig kemur fram á bls. 14 í stefnunni, d. lið að „*Vernd barna gegn misnotkun á Netinu verði tryggt með stefnu, skýrri löggjöf og ábyrgð á framkvæmd og eftirfylgni. Einnig verði hugað að öðrum hópum sem kunna að þarfnast aukinnar vernda með svipuðum hætti.*“ Ekkert er minnst á þetta í **þingskjali 1480**.

Reglugerð (ESB) 2021/1232 gildi til 3. ágúst 2024. Gildistími reglugerðarinnar var framlengdur til 3. apríl 2026 með reglugerð (ESB) 2024/1307 um breytingu á reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB. Auk þess að framlengja gildistíma þá voru breytingar reglugerðar (ESB) 2024/1307 minniháttar. Áætlað var að fyrir 3. apríl 2026 yrðu komnar fram varanlegar reglur um sama efni en ekki hefur náðst samkomulag um þær. Hins vegar er líklegt að gildistími reglugerðar (ESB) 2021/1232 verði framlengdur í þriðja sinni fyrir 3. apríl 2026 þar sem vinna við varanlegar reglur frá Evrópusambandinu hefur tafist.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Föstudaginn 5. desember 2025 voru reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232 frá 14. júlí 2021 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum og öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu og reglugerð (ESB) 2024/1307 um breytingu á reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá

tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar tækninotkun veitenda númeraóháðra samskiptaþjónustu til vinnslu persónuupplýsinga og annarra upplýsinga í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðisofbeldi gegn börnum á netinu teknar upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 310/2025.

Tilfni lagasetningar þessarar er að gera íslenskum stjórnvöldum kleift að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara. Grunnreglugerðin, þ.e. reglugerð (ESB) 2021/1232, er um margt sérstök þar sem hún eru tímabundin og veitir undanþágu frá mikilvægum réttindum. Þá er gildistími hennar að renna út þó ráðuneytið hafi öruggar heimildir fyrir því að gildistími hennar verði framlengdur með nýrri reglugerð Evrópusambandsins.

Markmið lagasetningarinnar er að stuðla að því að reglugerðin fái gildi á öllu evrópska efnahagssvæðinu og að börn njóti sömu verndar á Íslandi, Noregi og í Liechtenstein og þau gera í Evrópusambandinu.

Lagt er til í frumvarpi þessu að sett verði bráðabirgðaákvæði í lög um fjarskipti þar sem ráðherra skuli með reglugerð innleiða framangreindar reglugerðir með svo kallaðri tilvísunar aðferð. Sú aðferð er oft notuð með reglugerðir Evrópusambandsins þar sem svigrúm er lítið til að aðlaga þær að íslenskum aðstæðum. Með tilvísunaraðferð er reglugerðin tekinn upp samkvæmt orðanna hljóðan í reglugerð og hefur gildi sem slík. Með því er komið í veg fyrir að frekari skyldur séu settar við innleiðingu en nauðsyn ber til.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Efni frumvarpsins.

Í fyrstu grein frumvarpsins er lögð til breyting á 3. mgr. 1. gr. laganna. Sama breyting er lögð til í þingskjal **560 – 363. máli**, sem lagt var fram á þessu löggjafarþingi, sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, lögum um Fjarskiptastofu og lögum um fjölmiðla (aðgerðir gegn svikastarfsemi, vernd fjarskiptasæstrengja, EES-reglur o.fl.). Ákvæðið er sett hér til öryggis ef frumvarp þetta yrði samþykkt á undan **363. máli**. Ákvæðið er nauðsynlegt svo hægt sé að heimila veitendum að nýta sjálfvirkna, tæknilegan búnað sem sérstaklega er til þess ætlaður til að skanna fjarskiptaumferð fyrir efni sem inniheldur kynferðislegt ofbeldi gegn börnum.

Í annarri grein frumvarpsins er að finna tillögu að nýju ákvæði til bráðabirgða.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að ráðherra verði skylt að innleiða með reglugerð tvær reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins, annars vegar (ESB) 2021/1232 frá 14. júlí um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum og öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu. Hins vegar reglugerð (ESB) 2024/1307 um breytingu á reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar tækninotkun veitenda númeraóháðra samskiptaþjónustu til vinnslu persónuupplýsinga og annarra upplýsinga í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðisofbeldi gegn börnum á netinu.

Reglugerð (ESB) 2021/1232 veitir undanþágu frá tveimur ákvæðum tilskipunar Evrópusambandsins og ráðsins 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði rafræna fjarskipta (tilskipun um friðhelgi einkalífsins og rafræn fjarskipti). Tilskipun 2002/58/EB tekur til vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við framboð á rafrænni fjarskiptaþjónustu sem er aðgengileg á fjarskiptanetum innan EES-

svæðisins. Reglugerð (ESB) 2021/1232 er ætlað að veita undanþágu frá 1. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar 2002/58/EB. 1. mgr. 5. gr. er svohljóðandi í íslenskri þýðingu: „*Aðildarríkin skulu, með innlendri löggjöf, tryggja fjarskiptaleynd og leynd tengdra umferðargagna við notkun almennra fjarskiptaneta og rafrænnar fjarskiptaþjónustu sem er öllum aðgengileg. Einkum skulu þau leggja bann við hlustun, upptöku, geymslu eða öðrum aðferðum við hleranir eða eftirlit með fjarskiptum og tengdum umferðargögnum af öðrum aðilum en notendum, án samþykkis viðkomandi notanda, nema þegar slíkt er heimilt samkvæmt lögum í samræmi við 1. mgr. 15. gr. Þessi málsgrein skal ekki koma í veg fyrir tæknilega geymslu sem nauðsynleg er vegna flutnings fjarskiptasendingar, sbr. þó meginregluna um fjarskiptaleynd.*“ 1. mgr. 6. gr. er svohljóðandi í íslenskri þýðingu: „*Eyða verður umferðargögnum, sem varða áskrifendur og notendur, sem eru unnin og eru geymd hjá þeim sem býður fram almenn fjarskiptanet eða rafræna fjarskiptaþjónustu sem er öllum aðgengileg, eða aðskilja þau frá nafni um leið og þeirra er ekki lengur þörf til að senda fjarskiptasendingu, sbr. þó ákvæði 2., 3. og 5. mgr. í þessari grein og 1. mgr. 15. gr.*“ Tilgangur undanþágunnar er að gera þjónustuveitendum kleift að nýta tiltekna tækni við vinnslu persónuupplýsinga og annarra ópersónugreinanlegra upplýsinga, þegar hún telst vera nauðsynleg til að koma upp um kynferðisofbeldi gegn börnum á internetinu ásamt því að tilkynna um þannig athæfi og fjarlægja slík gögn. Reglugerð (ESB) 2021/1232 gildir um fjarskipti ótengt númerum. Fjarskiptaþjónusta sem slík nær einnig yfir fjarskipti á milli einstaklinga sem eru ótengt númerum, sbr. 7. mgr. 2. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 frá 11. september 2018 um setningu evrópskra reglna um rafræn fjarskipti, oft nefnd Fjarskiptatilskipunin eða Kóðinn og var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 70/2022. Reglugerð (ESB) 2021/1232 gildir því ekki um talsamband, þ.e. síma. Enn fremur gildir reglugerðin ekki um SMS skilaboð sem er númeraháð þjónusta. Reglugerðin gildir um OTT-samskiptaþjónustu, *e. over the top communication services* eins og Microsoft Teams chat, Google chat, o.fl. og tölvupóstþjónustur eins og Gmail, Outlook o.fl. ásamt Facebook messenger, Telegram svo dæmi séu nefnd.

Reglugerðin er einungis að veita undanþágu frá meginreglunni um fjarskiptaleynd en veitir ekki lagagrundvöll fyrir vinnslu persónuupplýsinga við notkun greiningatækja. Kjósi þjónustuveitendur að nýta sér undanþáguna er þeim skylt að fara eftir reglugerð Evrópusambandsins og ráðsins (ESB) 2016/679 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin), sbr. lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.

Þjónustuveitendum er enn sem komið er ekki skylt að fara eftir reglugerðinni. Þetta hefur valdið deilum í Evrópusambandinu en sum ríki Evrópusambandsins hafa beitt sér fyrir því að gera skimunina að skyldu en ekki valkvæða, svo sem Danmörk. Þetta hefur m.a. tafið samþykkt varanlega löggjöf á þessu sviði. Kjósi þjónustuveitendur að nýta sér undanþáguheimild reglugerðarinnar þá ber þeim að fylgja ákvæðum almennu persónuverndar reglugerðarinnar (ESB) 2016/679 um persónuvernd og þeirra skilyrða sem reglugerðin kveður á um. Vinnslan verður að vera nauðsynleg til að koma upp um kynferðisofbeldi gegn börnum og það þarf að tilkynna það til þar til bæra yfirvalda. Þá þarf að gæta meðalhófs við vinnsluna og hún þarf að vera takmörkuð við það efni og umferðargögn sem nauðsynleg eru til að uppfylla tilgang vinnslunnar. Loks má ekki geyma gögnin lengur en þörf er á og er hámarksgeymslutími 12 mánuðir frá söfnun upplýsinga.

Reglugerðin skilgreinir ekki tækni, heldur er vísað til þess að sú tækni sem nýtt er skuli uppfylla ákvæði 25. gr. almennu persónuverndarreglugerðarinnar (ESB) 2016/679. Fram kemur í reglugerðinni að tæknin, að því marki sem hún er notuð til að skima texta í samskiptum, þá megi hún ekki geta ályktað um efni innihalds samskiptanna og má aðeins vera fær um að greina mynstur sem benda til hugsanlegrar kynferðislegrar misnotkunar barna á netinu.

Gerðar eru þær kröfur til þjónustuveitenda að þeir geri ráðstafanir, ætli þeir sér að nýta undanþáguna. Innri ferlar þurfa að vera til staðar hjá þjónustuveitendum sem miða að því að koma í veg fyrir misnotkun, óheimilan aðgang eða miðlun á upplýsingum sem unnið er með. Rétt er að vekja athygli á því að gerð er krafa um mannlega íhlutun þegar unnið er með upplýsingar og við tilkynningu til lögboðinna yfirvalda. Þannig er óheimilt að tilkynna mál til lögreglu án þess að mannleg íhlutun hafi áður staðfest grun um barnaníð. Í reglugerðinni er að finna andmælarétt ef efni er fjarlægt eða að það sé lokað á notendur. Þá er skylda til að upplýsa notendur um það ef efni sé fjarlægt og upplýsa þá um réttindi sín skv. lögum. Þeir aðilar sem kjósa að nýta sér undanþáguna þurfa að skila skýrslu til Persónuverndar sem og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins árlega.

Í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 310/2025 sem innleiðir reglugerð (ESB) 2021/1232 inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið kemur fram að reglugerðin sé tekin upp í samninginn með aðlögunum. Sú helsta sem ber að nefna eru ítarlegar skilgreiningar á 2. gr. reglugerðarinnar um það hvað teljist til barnaníðs og vísast til ákvörðunar 310/2025 í því efni.

Reglugerð (ESB) 2024/1307 um breytingu á reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar tækninotkun veitenda númeraóháðra samskiptaþjónustu til vinnslu persónuupplýsinga og annarra upplýsinga í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðisofbeldi gegn börnum á netinu framlengir gildistíma reglugerðar til 3. apríl 2026 en gerir einnig smávægilegar breytingar á kröfum um skýrslugerð sem ekki þykir tilefni til að gera skil hér.

Svo sem fram hefur komið er gert ráð fyrir að gildistími reglugerðarinnar verði framlengdur og í kjölfarið verði settar varanlegar reglur. Því er lagt til í 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis að ráðherra verði heimilt að innleiða breytingarreglugerðir á reglugerð (ESB) 2021/1232 með reglugerð. Sá fyrirvari er þó settur að breytingarnar séu smávægilegar, svo sem að framlengja gildistíma eða breyta skráningum líkt og gert er með núverandi breytingarreglugerð (ESB) 2024/1307. Ef breytingarreglugerð felur í sér grundvallarbreytingar á megin efnisatriðum reglugerðar (ESB) 2021/1231 um fjarskiptaleynd þá verður ráðherra að fara með innleiðinguna fyrir Alþingi.

Í 3. mgr. bráðabirgðaákvæðis er gert ráð fyrir að bráðabirgðaákvæði falli niður, ef varanlegar reglur komi fram í dagsljósið og þær teknar upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið eða að reglugerð (ESB) 2021/1232 verði felld úr gildi. Ljóst er að bráðabirgðaákvæðið heldur gildi sínu meðan upptaka á breytingarreglugerð inn í samninginn um evrópska efnahagssvæðið á sér stað. Bráðabirgðaákvæðið verður ekki felld niður nema með lögum.

Í 4. mgr. bráðabirgðaákvæðis er að finna breytingu á 1. málslíð 1. mgr. 88. gr. Hér vísast til tilvonandi breytingar sem lagðar eru til með **363. máli** sem getið er hér að framan og því er vísað til 1. málslíðar en ekki eingöngu 1. mgr. Um er að ræða sömu breytingu sem lögð var til með frumvarpi menningar, nýsköpunar og háskólaráðherra á 88. gr. laga um fjarskipti á 153. löggjafarþingi, sjá **947. mál**. Rétt þykir að hafa breytinguna í bráðabirgðaákvæði meðan Evrópureglugerðin er tímabundin. Verði reglur Evrópusambandsins varanlegar þá verður gert

ráð fyrir því að ráðherra leggi fram nýtt frumvarp og þá verður nýtt ákvæði flutt yfir í 88. gr. laga um fjarskipti eða önnur lög sem varanlegt ákvæði.

Í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja í reglugerð nánari útfærslu á framkvæmd, svo sem fyrirkomulag eftirlits, hver fari með eftirlit, fyrirkomulag kvartana, eyðingu gagna o.s.frv. Gert verður ráð fyrir að farið verði að erlendri fyrirmynd við setningu reglnanna við framkvæmd þeirra.

Ljóst er að ekki er verið að ganga lengra við innleiðingu á reglugerðinni en þörf krefur enda er hér lagt til að reglugerð (ESB) verði tekin upp samkvæmt orðanna hljóðan líkt og gert er í löndum Evrópusambandsins, svo sem Svíþjóð og Danmörk svo dæmi sé tekið og að börn hér á landi njóti sömu verndar og í Evrópu.

3.2. Staðan á Norðurlöndunum.

Á Norðurlöndunum sem eru í Evrópusambandinu hefur reglugerðin tekið sjálfkrafa gildi enda um reglugerð að ræða. Löndin hafa hins vegar þurft að innleiða tilskipun 2002/58/EB inn í löggjöfina með lögum.

Í Svíþjóð hefur tilskipun 2002/58/EB verið tekin upp í Lag (2022:482) *om elektronisk kommunikation*. Reglugerð 2021/1232 gildir beint gagnvart sænskum þjónustuveitendum, sbr. almennar reglur Evrópuréttar og framkvæmd og eftirlit fer fram hjá *Intergritetsskyddsmyndigheten* (IMY – Persónuvernd Svíþjóðar) og *Post- och telestyrelsen* (PTS - Fjarskiptayfirvald Svíþjóðar).

Í Finnlandi var tilskipun 2002/58/EB innleidd með lögum nr. 917/2014 um rafræna samskiptaþjónustu (*e. Act on Electronic Communications Services*) og síðan aðlöguð með lögum um persónuvernd þar á landi. Reglugerð (ESB) 2021/1232 bindur þjónustuveitendur beint án frekari laga en um eftirlitið sjá *Traficom* (fjarskiptayfirvaldið) og *Tietosuojavaltuutettu* (Persónuvernd Finna).

Í Danmörku var tilskipun 2002/58/EB innleidd í *lov om elektroniske kommunikationsnet og tjenester* sem hafa verið uppfærð nokkrum sinnum. Reglugerð (ESB) 2021/1232 gildir beint í Danmörku og eftirlitið er hjá *Datatilsynet* (Persónuvernd Dana) og *Energistyrelsen/styrelsen for Dataforsyning og Infrastructure* (fjarskipteftirlit).

Noregur er að bíða eftir að við afléttum stjórnskipulegum fyrirvara og telur málið þjóðþrifamál.

3.3. Framkvæmd skimunar skv. reglugerðinni.

Eins og kemur fram hér að framan þá skilgreinir reglugerðin ekki tækni, heldur er vísað til þess að sú tækni sem nýtt er skuli uppfylla ákvæði 25. gr. almennu persónuvernarreglugerðar Evrópusambandsins 2016/679.

Út frá ákvæðum reglugerðarinnar heimilar hún þjónustuveitendum rafrænna samskipta að beita aðferðum til að greina, tilkynna og fjarlægja efni sem tengist kynferðisofbeldi gegn börnum svo sem fram hefur komið. Hún tekur aðeins til tiltekinna, mjög afmarkaðra gagnavinnslu og setur strangar kröfur um meðalhóf, gagnsæi, öryggi og mannlegt eftirlit.

Til að útskýra á eins einfaldan hátt og hægt er hvernig skönnun fer fram má taka fram að leyfðar eru þrjár tegundir svokallaðra reikniritra samkvæmt reglugerðinni, þ.e. í fyrsta lagi samsvörðun á þekktu ólöglegu efni er varðar kynferðisbrot gegn börnum sem byggir á áreiðanlegri samanburðartækni. Í öðru lagi greining á óþekktu efni er varðar kynferðisbrot gegn börnum sem byggir á mynd- og myndbandsgreiningum með djúpum „tauganetum“ og í þriðja lagi greining á barnagirnd í textaskilaboðum (*e.grooming*) sem byggir á málvinnslu og hegðunarlíkönum sem meta áhættueinkenni.

Engar aðrar gagnavinnslur eru heimilaðar og er notkun gagnanna aðeins bundin við aðgerðir gegn kynferðisbrotum gegn börnum. Þá bannar reglugerðin endurnotkun gagnanna í öðrum tilgangi eins og markaðssetningu eða almennri eftirlitsstarfsemi.

Þegar efni er sent um þjónustur sem ekki nota endalokadulkóðun, (*e. server side scanning*), t.d. hefðbundinn vefpóst, skýjageymslur eða ódulkóðuð spjallkerfi, þá fer skönnun að jafnaði fram á vefþjóninum. Þannig sendir notandi eða hleður upp efni sem getur verið á formi myndar, myndbandi eða texta. Þjónustan vinnur efnið í gegnum svokallaða tætis-samsvörun eða “tauganeta-líkönun áður en því er dreift eða vistað. Ef sjálfvirk greining bendir til kynferðisofbeldis gegn barni sé að ræða þá er efnið tímabundið einangrað. Það leiðir til þess að matsaðili, sem er einstaklingur, yfirfer málið. Ef einstaklingurinn staðfestir að um brot sé að ræða, þ.e. að um kynferðisofbeldi gegn barni sé að ræða, er málið sent til réttra yfirvalda. Ef greiningin er röng, er öllu efni strax eytt og engin vistun á sér stað. Þegar efni er sent um þjónustur sem ekki nota endalokadulkóðun, (*e. server side scanning*) hefur það mikla nákvæmni í þekktum tilvikum er varðar kynferðisofbeldi gegn börnum. Þetta er hins vegar háð ströngum öryggisráðstöfunum til að lágmarka aðgang starfsmanna eða óviðkomandi að gagnaflæði. Reglugerðin leyfir ekki rof á dulkóðun. Gerðar eru miklar kröfur til þjónustuveitenda. Þannig þurfa þeir að tryggja að aðeins sé greint það sem nauðsynlegt sé í samræmi við meðalhóf. Þá mega þeir aðeins geyma efni sem hefur verið flaggað, þ.e. merkt sem kynferðisofbeldi gegn börnum. Aðgangur að gögnum verður að vera takmarkaður og rekjanlegur. Enn fremur má engin sjálfvirk tilkynning fara til yfirvalda, mannhöndin verður að hafa farið yfir gögnin. Loks má ekki vinna aðrar persónuupplýsingar en þær sem nauðsynlegar eru samkvæmt reglugerðinni.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu er lagt til að uppfylltar verði þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, með vísan til 2. kafla frumvarpsins um tilefni og nauðsyn lagasetningar. Þann 5. desember 2025 voru reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2021/1232 frá 14. júlí 2021 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptaþjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum og öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu og reglugerð (ESB) 2024/1307 um breytingu á reglugerð (ESB) 2021/1232 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar tækninotkun veitenda númeraóháðra samskiptaþjónustu til vinnslu persónuupplýsinga og annarra upplýsinga í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðisofbeldi gegn börnum á netinu teknar upp í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 310/2025.

Við samningu frumvarpsins kom til skoðunar hvort ákvæði þess færu í bága við ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Kom þá einkum og sér í lagi til skoðunar hvort bráðabirgðaákvæði frumvarpsins færu í bága við 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs. Það var mat ráðuneytisins að svo sé ekki. Við matið var litið til þess að um heimildarákvæði er að ræða, fjarskiptin sem um ræðir, þ.e. ónúmeraháð fjarskipti, séu eingöngu skimuð vélrænt af tölvum sem leita eftir ákveðnum villum eða hnökrum samkvæmt ákveðnum forskriftum, með það að leiðarljósi að vernda börn í neyð og eru tilvik sem tölvan staðfestir síðan endanlega staðfest af einstaklingi áður en þau eru send til réttra yfirvalda. Enn fremur leit ráðuneytið til þeirrar frumskyldu ríkisvaldsins að tryggja öryggi barna með hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem veitt hefur verið lagagildi hér á

landi með lögum nr. 19/2013 en af þeim sökum verður að telja að löggjafinn hafi að stjórnlögum rúma heimild og svigrúm til lagasetningar um viðfangsefni bráðabirgðaákvæði frumvarpsins. Þrátt fyrir þessa rúmu heimild telur ráðuneytið að gætt sé meðalhófs við framangreinda reglusetningu.

5. Samráð.

Í vinnslu

Frumvarpið snertir fyrst og fremst almenning í landinu, þjónustuaðila sem veita ónúmeraháða fjarskiptaþjónustu, lögregluþyrifvöld, héraðssaksóknara, ríkissaksóknara dómsmálaráðuneytið, Persónuvernd og Fjarskiptastofu.

Hvernig var samráði háttað við hagsmunaaðila og almenning ef slíkt samráð fór fram?

Faglegt samráð milli ráðuneyta. Hefur það farið fram og að hvaða marki?

Skýringar ef samráð hefur ekki átt sér stað.

Athuga að greina frá aðalatriðum. Niðurstöður samráðs í löngu máli eiga heima í sérstöku samantektarskjali sem birt er í samráðsgátt þegar málinu er lokað.

6. Mat á áhrifum.

Afleiðingar af samþykkt frumvarpsins á almannahagsmunum eru þær að frumvarpið, verði það að lögum, mun gefa þjónustuveitendum kost á að skima ónúmeraháða fjarskiptaumferð og þar með þrengja að þeim sem brjóta kynferðislega gegn börnum. Það eitt eykur líkurnar á því að upp um þá komist og að börnum verði bjargað úr klóm barnaníðinga. Vandamálið er alþjóðlegt. Þannig mun frumvarpið vera „vopn“ í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi gegn kynlífsstarfsemi með börn og jafnvel mansal.

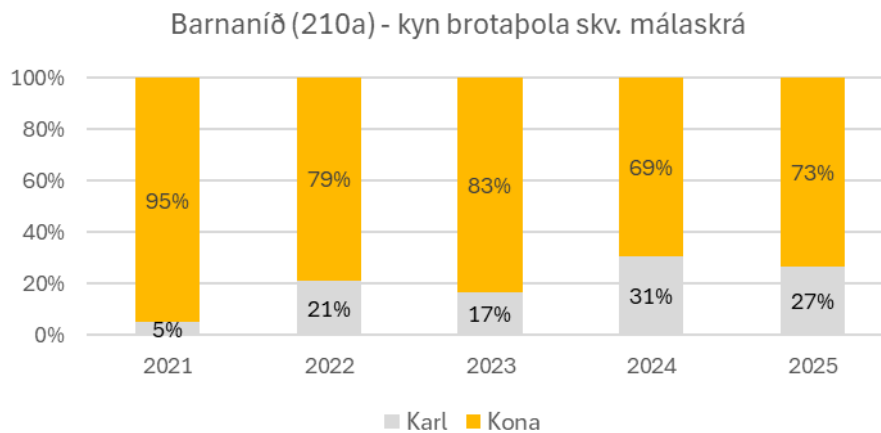
Telja verður að stjórnsýslan sé vel í stakk búin til að takast á við frumvarpið. Líklegt þykir að álagið af völdum skimunar lendi að mestu erlendis. Hins vegar má búast við að mál fái meðferð hér innanlands, t.d. hjá Persónuvernd og Fjarskiptastofu í formi kvartana og skýrsluskila, en einnig hjá lögreglu vegna rannsóknar sakamála og samskipti við erlend lögreglulið. Ráðuneytið telur að ómögulegt sé að áætla að svo stöddu áhrif frumvarpsins á Persónuvernd, Fjarskiptastofu og stofnanir réttarvörslukerfisins. Tíminn verður að leiða það í ljós og rétt þykir að fylgjast vel með tölfraðinni verði frumvarpið að lögum með það fyrir augum að stofnanirnar geti sinn þessum verkefnum með sóma. Það er því mat ráðuneytisins að svo stöddu að stjórnsýslan sé vel í stakk búin til að takast á við þau verkefni sem þeim verður falin með frumvarpinu án viðbótarkostnaðar.

Fyrirhuguð lagasetning er almennt ekki þess eðlis að hún auki útgjöld ríkissjóðs.

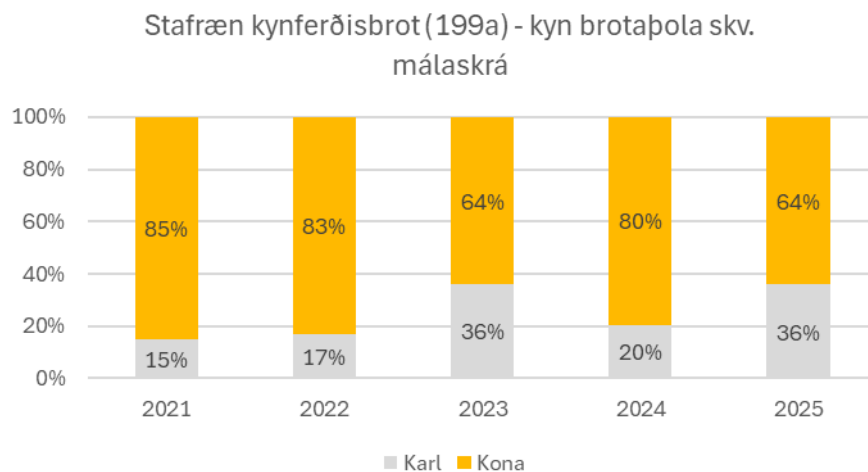
Ekki er að finna vísbendingar um að sérstakt jafnréttismat samkvæmt EIGE-leiðbeiningum hafi verið framkvæmt á reglugerð (ESB) 2021/1232 en EIGE (*e. European Institute for Gender Equality*), Evrópska jafnréttisstofnunin hefur sett fram leiðbeiningar til að aðstoða stjórnvöld og stofnanir í að meta áhrif löggjafar á jafnrétti svo dæmi sé tekið. Það þýðir hins vegar ekki að það hafi ekki verið gert erlendis en matið hefur alla vega ekki verið birt opinberlega.

Barnaníð er refsivert samkvæmt 210. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og í brotum gegn kynferðislegri friðhelgi, oft nefnt stafrænt kynferðisbrot, sbr. 199. gr. a sömu laga. Samkvæmt afbrotatölfraði frá Ríkislögreglustjóra sem tekin var saman þann 12. janúar 2026 að beiðni ráðuneytisins eru konur í flestum tilvikum brotþolar í brotum er varðar brot gegn 210. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og sama á við um brot gegn 199. gr. a sömu laga, sjá mynd 1 og 2. Ljóst þykir að samþykkt frumvarps þessa muni hafa jákvæð áhrif á getu

lögreglu til að upplýsa brot og færa sönnur á saknæma háttsemi í málum sem þessum og gera brotamönnum erfiðara fyrir að leynast. Það er hins vegar ekki hægt að fullyrða hvort samþykkt frumvarpsins muni rétta hlut kvenna sérstaklega.



Mynd 1 Kyn brotþola vegna brota gegn 210. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940.



Mynd 2 Kyn brotþola vegna brota gegn 199.gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Í kafla 3.1 hér að framan kemur fram að reglugerð (ESB) 2021/1232 veiti einungis undanþágu frá meginreglunni um fjarskiptaleynd en veiti ekki lagagrundvöll fyrir vinnslu persónuupplýsinga við notkun greiningatækja. Kjósi þjónustuveitendur hins vegar að nýta sér undanþáguna er þeim skylt að fara eftir almennu persónuverndarreglugerð

Evrópusambandsins (ESB) 2016/679, sbr. lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Fram kemur í reglugerðinni að hafi þjónustuveitandi framkvæmt mat á áhrifum á persónuvernd og haft samráð við eftirlitsyfirvöld að því er varðar tækni í samræmi við almennu persónuverndarreglugerð (ESB) 2016/679 áður en reglugerðin tekur gildi ætti þeim þjónustuveitanda ekki að vera skylt að framkvæma viðbótarmat á áhrifum persónuvernd eða samráð að því tilskildu að eftirlitsyfirvöldin hafi gefið til kynna að vinnsla gagna með þeirri tækni myndi ekki hafa í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga eða ábyrgðaraðili hafi gert ráðstafanir til að milda slíka áhættu. Þá er tekið sérstaklega fram í c. lið 1. töluliðar 3. gr. reglugerðarinnar *“að því er varðar sérstaka tækni sem notuð er í þeim tilgangi sem settur er fram í i. lið a-liðar þessarar málsgreinar, hafi fyrirframmat á áhrifum á persónuvernd eins og um getur í 35. gr. reglugerðar 2016/649 og fyrirframsamráðsferli sem um getur í 36. grein þeirrar reglugerðar verið framkvæmd.”* Það er í höndum þjónustuveitanda að framkvæma mat á áhrifum á persónuvernd í samræmi við 29. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sbr. reglugerð (ESB) 2016/679. Samkvæmt skýru ákvæði c.-liðar 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar ber þjónustuveitanda að gera mat á áhrifum persónuverndar (MÁP) og hafa fyrirframsamráð við eftirlitstofnunina. Því er ekki nauðsynlegt að mati ráðuneytisins að framkvæma MÁP vegna frumvarps þessa. Þá liggur ekki fyrir hvaða búnað þjónustuveitendur hér á landi muni nýta sér, kjósi þeir að nýta þessa heimild og líklegt er að erlendir aðilar, sem þegar eru byrjaðir að skanna og eru með þjónustu hér á landi hafi þegar framkvæmt mat á áhrifum erlendis og séu með slíkt mat tilbúið og bíði eftir setningu reglugerðar.

Reglugerð (ESB) 2021/1232 frá 14. júlí 2021 um tímabundna undanþágu frá tilteknum ákvæðum tilskipunar 2002/58/EB að því er varðar notkun veitenda fjarskiptapjónustu milli einstaklinga, sem er ótengd númerum, á tækni til að vinna úr persónuupplýsingum og öðrum gögnum í þeim tilgangi að berjast gegn kynferðislegri misnotkun barna á netinu veitir undanþágu frá réttindum og gildum sem eru okkur dýrmæt. Það er því eðlilegt að staldrað sé við þegar reglur sem þessar koma fram í dagsljósið. Reglunum er hins vegar ætlað að standa vörð um börnin okkar. Börn sem eru ekki aðeins erlendis, heldur einnig íslensk. Með reglunum erum við að reyna finna þau sem fallið hafa í greypar siðlausra ónytjunga sem misnota börn sem geta enga vörn sér veitt og minnt skal hér á skyldur Íslands skv. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989, sem lögfestur hefur verið hér á landi með lögum nr. 19/2013. Reglurnar eru vandaðar og uppfylla skilyrði almennu persónuverndarreglugerðar Evrópusambandsins (ESB) 2016/679 sem íslensk persónuverndarlöggjöf byggir á. Það er mat ráðuneytisins að reglugerðin uppfyllir stjórnarskrárvarin réttindi um friðhelgi einkalífsins, sjá kafla 4, sbr. kafla 1. frumvarpsins.