



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á fjarskiptalögum. (innleiðing EES gerða).
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Innviðaráðuneytið/Skúli Þór Gunnsteinsson
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	5. ágúst 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar frá 5. desember 2025 nr. 310/2025 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) 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.

Háskóla, iðnaðar og nýsköpunaráðuneytið 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. Ekki er um endurframlagningu á framangreindu frumvarpi að ræða heldur er hér nýtt frumvarp að ræða. Umrædd Evrópuþing er umdeild bæði hér og í Evrópu í ljósi þess að verið er að skima fjarskiptaumferð. Því var sett sólarlagsákvæði um endurskoðun hennar í Evrópu.

Í millitíðinni hefur verið unnið að nýju fyrirkomulagi og tæknilegri högun fyrir þá skimun internetumferðar sem gerðin mælir fyrir um. Sú vinna hefur reynst flóknari og tímafrekari en búist var við. Því hefur gildissvið reglugerðarinnar verið framlengt til 3. apríl 2026, sbr. reglugerð (ESB) 2024/1307. Reikna má með að gildistíma reglugerðar ESB 2021/1232 verði framlengt enn frekar með nýrri reglugerð Evrópusambandsins þar sem vinna við tilskipun sem fyrirhugað er að setja hefur tafist.

Brýnt er að börn njóti sömu verndar hér á landi og á öllu evrópska efnahagssvæðinu og því nauðsynlegt að veita reglugerð (ESB) 2021/1232 gildi hér landi en fyrirhugað er að heimila ráðherra með lögum að innleiða reglugerðirnar með tilvísunaraðferð með reglugerð.

Mikilvægt er að innleiða núverandi reglugerðir til að viðhalda samfellu í innleiðingu. Þá er nauðsynlegt að leggja til breytingu á gildissviði fjarskiptalaganna í leiðinni. Áréttu ber að reglugerðirnar sem hér er getið hafa verið teknar upp í samninginn um evrópska efnahagssvæðið.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Sjá lið 1. 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til? Lög skortir heimildir til innleiðingar á reglugerðunum og skimunum á afmörkuðum sviðum.
B. Markmið
1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki. Markmið hins opinbera á þessum vettvangi er að öryggi fjarskipta og fjarskiptaneta skuli vera höfð í fyrirrúmi án þess þó að friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu sem og tjáningarfrelsi manna verði fótum troðið. Ljóst er hins vegar að lagasetning sem þessi er talsvert inngríp inn í fjarskiptakerfin en gert í þeim tilgangi til að sporna við skipulagðri brotastarfsemi sem og vernda börn gegn skipulögðum og óskipulögðum brotum. Það skal tekið fram að það eru tölvur sem skima fjarskiptanetin. Þó er áskilið í reglugerðinni að manneskjur verði að staðfesta brot áður en það er sent til lögreglu eða til réttra yfirvalda. 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda. Sjá lið 1.
C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Ísland mun koma í veg fyrir að umræddar Evrópugerðir taki gildi í Noregi og Lichtenstein, auk þess sem börn muni ekki njóta sömu verndar í þessum löndum og annarsstaðar í Evrópu. Þessi lönd gætu orðið „örugg höfn“ fyrir barnaníðinga. Fjöldi barna þjáist á hverjum tíma vegna kynferðislegrar misnotkunar, líka íslensk börn, og íslensk yfirvöld vilja gera allt það sem í þeirra valdi er að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið. Ekkert annað kemur til greina en lagasetning. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu. Skoðað var að taka ákvæði reglugerðanna inn í sérлагabálk en það metið of flókið og tímafrekt. Þá var talið best að taka reglugerðina beint upp í íslenskan rétt líkt og gert er í Evrópusambandsríkjunum með því að setja reglugerðarákvæði í lögina og innleiða reglugerðina með tilvísunaraðferð.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni. Ákveðið er að hafa frumvarpið stutt, hnitmiðað en greinargott svo það sé skilningur á því hvað verið sé að gera. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Með öllum almennum fyrirvörum, þá verður lagt til að 1. gr. laganna verði breytt lítillega auk þess sem sett verður bráðabirgðaákvæði. Reglugerð (ESB) 2021/1232 verður tekin beint upp í íslenskan rétt.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Já, bæði stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindingar. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Reglugerðin snertir Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins en tekið hefur verið á því við samningu reglugerðarinnar sjálfrar og ekki ástæða til að skoða það sérstaklega hér.

F. Samráð
Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Umboðsmaður barna, Barnavernd, Persónuvernd, Barna- og Fjölskyldustofa, Neytendastofa, lögreglan. Dómsmálaráðuneytið, ríkissaksóknari, héraðssaksóknari. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? MRN (barnavernd), DMR (Réttarvörslukerfið og persónuvernd), FRN (Málefni aldraðra) Samráð sem þegar hefur farið fram. Samráð fór fram þegar HVIN fór með frumvarp nánast um sama efni fyrir 153. þing sem náði ekki fram að ganga. Áform þessi fóru í innra samráð í Stjórnarráðinu ágúst 2025 en þá voru þau víðari, þ.e. vörðuðu skönnun fjarskipta í víðara samhengi en nú fjalla áformin aðeins um innleiðingu á reglugerðum (ESB)2021/1232 og (ESB)2024/1232. Ákveðið var að bíða með að setja áformin í ytra samráð þar sem frumvarpið var tekið af þingmálaskrá vegna fjölda mála. Nú er hins vegar nauðsynlegt að innleiða þessar gerðir og því er frumvarp þetta komið aftur á þingmálaskrá en aðeins með þessar reglugerðir. Fyrirhugað samráð. Hefðbundið samráð í Samráðsgátt Stjórnarráðsins.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.
H. Næstu skref, innleiðing
Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Fjarskiptafyrirtæki munu þurfa aðlögunartíma, sjá nr. 3. Sama gildir um opinberar stofnanir en berir skimanir árangur mun reikna með að álag muni aukast á stofnanir eins og Persónuvernd og lögreglu, mögulega aukið erlent samstarf. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Verði frumvarpið að lögum þurfa fjarskiptafyrirtækin að kaupa sér skimunarbúnað og forrita tæknilega högun í samræmi við staðla og tækniforskriftir. Þar sem Evrópureglugerðin hefur verið í gildi innan ESB frá því 2021 má hins vegar búast við því að verð og uppsetning á umræddum búnaði hafi lækkað og aðferðir séu þekktar og hafi verið prófaðar. Taka skal fram að reglugerðin gildir aðeins um ónúmeraháða þjónustu, þ.e. hún gildir ekki um talfjarskipti og SMS fjarskipti. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Liggur ekki fyrir að svo komnu máli. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Það ætti að vera auðvelt hjá Fjarskiptastofu í samvinnu við fjarskiptafyrirtækin.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.