

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
101 Reykjavík

Reykjavík, 24. febrúar 2023  
Tilvísun: 2023020338/Í.B.G.

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglugögum nr. 90/1996, með síðari breytingum (afbrotavarnir og vopnaburður).**

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 13. febrúar 2023 um umsögn um frumvarp um breytingu á lögreglugögum nr. 90/1996, með síðari breytingum (afbrotavarnir og vopnaburður), (þskj. 677, 535. mál á 153. löggjafarþingi). Persónuvernd hefur áður veitt umsögn um málið, dags. 30. mars 2022, þegar drög að frumvarpinu voru í samráðsgátt.

1.

*Almennt*

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er markmið þess að skýra heimildir lögreglu til að grípa til aðgerða til að afstýra brotum eða stöðva þau, einkum hvað varðar afbrot eða athafnir sem raskað geta öryggi borgaranna og ríkisins, afbrot sem tengjast skipulagðri brotastarfsemi og afbrot sem framin eru á netinu. Með frumvarpinu er því lögð aukin áhersla á mikilvægi þess að lögregla geti gripið fyrir inn í atburðarás og þannig fyrirbyggt að framin séu alvarleg afbrot.

Frumvarpið felur í sér miklar skerðingar á friðhelgi einkalífs. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um grunnregluna um friðhelgi einkalífs og skilyrði þess að sá réttur sé takmarkaður. Þá felur 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) í sér áhrifaríka vernd gegn brotum á friðhelgi einkalífs. Persónuvernd telur mikilvægt að vísa í þessu sambengi sérstaklega til stefnumarkandi dóms Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) í máli *Big Brother Watch o.fl. gegn Bretlandi* frá 13. september 2018.

Málið snerist um það hvort leynilegt eftirlit stjórnvalda með fjarskiptum borgaranna gæti falið í sér brot á 8. gr. sáttmálans. Farið var yfir þær lagaheimildir sem eftirlitið byggði á og markmið þeirra sem var að tryggja þjóðaröryggi. Það var mat MDE að einungis sé hægt að réttlæta víðtækar skerðingar á friðhelgi einkalífs og réttindum einstaklinga skv. 8. gr. MSE séu þær lögbundnar, í samræmi við lögbundin markmið, sem og nauðsynleg í lýðræðissamfélagi.

Að mati dómstólsins þurfa stjórnvöld að tryggja einstaklingum fullnægjandi vernd gegn handahófskenndum afskiptum yfirvalda þegar eftirlit með þeim er viðhaft. Þrátt fyrir skýra heimild í lögum taldi MDE það aðfinnsluvert að það eftirlit og sú vinnsla persónuupplýsinga sem stjórnvöld stóðu fyrir væri ekki háð leyfi og eftirliti aðila sem var óháður framkvæmdarvaldinu. MDE taldi jafnframt umtalsverðar líkur á því að víðtækt eftirlit mætti misnota á þann hátt að það bryti í bága við rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs.



Einnig var það mat dómstólsins að þær verndarráðstafanir sem voru til staðar væru ekki nægjanlegar til að veita fullnægjandi og skilvirka vernd gegn geðþóttaákvörðunum og að hætta væri á misnotkun. Auk skorts á aðkomu óháðra aðila að ferlinu var talið að eftirlit með þeim persónuupplýsingum sem aflað var hefði ekki verið fullnægjandi. Sérstök auðkenni sem kerfið nýtti til að flokka og varðveita persónuupplýsingar voru ekki háð nægu eftirliti og taldi dómstóllinn það aðfinnsluvert.

Í ljósi framangreinds var það mat dómstólsins að löggjöfin uppfyllti ekki kröfuna um meðalhóf og veitti rýmri skerðingar á friðhelgi einkalífs en nauðsynlegt væri í lýðræðissamfélagi án fullnægjandi eftirlits. Það var því niðurstaða dómstólsins að brotið hefði verið gegn 8. gr. MSE.

## 2.

### *Athugasemdir við einstök ákvæði*

Í umsögn Persónuverndar, dags. 30. mars 2022, voru gerðar ýmsar athugasemdir við efni draga að frumvarpinu. Það var í fyrsta lagi mat Persónuverndar að mikilvægt væri að einstaklingar sem sæta leynilegu eftirliti stjórnvalda væru upplýstir um eftirlitið þegar því væri hætt, með fyrirvara um heimild til að fresta slíkri tilkynningu þar til rannsóknarhagsmunir eru liðnir undir lok.

Þá var það mat Persónuverndar að nauðsynlegt væri að skilgreina innan hvaða frests lögreglu bæri að tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um að eftirliti hefði verið hætt án þess að grunur væri um afbrot.

Loks lagði Persónuvernd til að lögreglu yrði að lágmarki gert að senda nefnd um eftirlit með lögreglu tilkynningar um upplýsingaöflun með rökstuðningi fyrir nauðsyn hennar og hvernig upplýsingarnar væru til þess fallnar að hafa verulega þýðingu fyrir starfsemi lögreglunnar í tengslum við að rannsaka eða afstýra brotum.

Að mati Persónuverndar hefur verið brugðist við athugasemdum sem stofnunin gerði í umsögn sinni, dags. 30. mars 2022, að einhverju leyti en ekki öllu og gerir hún athugasemdir við eftirfarandi atriði:

### 2.1.

#### *Óháð eftirlit með störfum lögreglu*

Í 2. mgr. a-liðar 3. gr. frumvarpsins er að finna það nýmæli að ákvörðun um að viðhafa eftirlit með einstaklingum skuli skráð í kerfi lögreglu og um leið tilkynnt gæðastjóra lögreglu.

Í a-lið 4. gr. frumvarpsins segir að ráðherra skipi gæðastjóra lögreglu til fimm ára í senn.

Það er mat Persónuverndar, með vísan til þess sem fram hefur komið, að mikilvægt sé að eftirlitsaðili með störfum lögreglu sé sjálfstæður aðili sem óháður er framkvæmdarvaldinu.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til öryggisstofnunar dönsku lögreglunnar (d. lov om Politiets efterretningstjeneste (PET)). Sú stofnun sætir eftirliti sjálfstæðrar eftirlitsnefndar (d. Tilsynet med efterretningstjenesterne), auk þess sem sérstök þingnefnd hefur eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga á vegum stofnunarinnar í samræmi við lög þar um (d. lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester).

Persónuvernd leggur til að komið verði á fót eftirlitsaðila með störfum lögreglu sem óháður er framkvæmdarvaldinu, til að mynda í formi þingnefndar eða sambærilegs aðila sem heyrir undir



lögjafarvaldið. Í samræmi við það sem á undan er rakið telur stofnunin það brýnt að fela slíkum aðila eftirlit með framkvæmd laganna til að tryggja óhlutdrægni og rétta málsmeðferð. Löggjöf verður því að innihalda skilvirkar verndarráðstafanir til að uppfylla kröfur um fyrirsjáanleika, nauðsyn og tryggja einstaklingum vörn gegn misbeitingu eftirlitsvalds.

## 2.2.

### *Tilkynningar til nefndar um eftirlit með lögreglu*

Í 1. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins segir að þegar eftirliti skv. 2. mgr. 15. gr. a eða 1. mgr. 15. gr. b er hætt skuli lögregla tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er.

Persónuvernd vill áréttá á nýjan leik að skilgreina þarf betur þá tímafresti sem lögregla hefur til að tilkynna nefnd um eftirlit lögreglu um eftirlitsaðgerð. Telur stofnunin 30 daga frá því að aðgerð var hætt geta talist hæfilega tímalengd í því sambandi.

## 2.3.

### *Réttur hins skráða til aðgangs að upplýsingum*

Sem fyrr segir gerði Persónuvernd í fyrri umsögn sinni athugasemdir við að lögregla fengi heimild til að hafa eftirlit með einstaklingum án þess að þeir fengju vitneskju um það. Persónuvernd taldi mikilvægt að einstaklingum yrði í ljósi gagnsæis tilkynnt að þeir hefðu sætt eftirliti þegar því væri hætt með fyrirvara um heimild til að fresta slíkri tilkynningu þar til rannsóknarhagsmunir liðu undir lok.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að afstæða nefndar um eftirlit með lögreglu skuli ekki birt opinberlega eða komast með öðrum hætti til vitundar þess sem sætir aðgerðum, enda grunnforsenda fyrir árangri þeirra og skilvirkni að þær fari fram án vitneskju þess sem þær beinast að. Enn fremur segir í greinargerðinni að komist nefndin að niðurstöðu um að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna sé henni heimilt að beina því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi að hann hafi sætt eftirliti. Í greinargerðinni er tekið fram að með ákvæðinu sé einstaklingum tryggður möguleiki á að leita réttar síns komi til þess að lögregla hafi beitt heimild til eftirlits með ólögætum hætti. Loks segir í greinargerðinni að eftirlit af hálfu nefndarinnar komi í stað þess að lögreglu beri að tilkynna einstaklingi eftir á um að hann hafi sætt aðgerðum í þágu afbrotavarna, en ljóst er að tilkynningarskylda af því tagi væri til þess fallin að takmarka árangur og draga verulega úr skilvirkni slíkra aðgerða.

Persónuvernd vill áréttá mikilvægi þess að einstaklingi sem sætt hefur eftirliti lögreglu verði tilkynnt um það þegar því er hætt með fyrirvara um heimild til að fresta slíkri tilkynningu þar til rannsóknarhagsmunir eru liðnir undir lok. Slíkt er liður í því að auka gagnsæi og gefa borgurum fullnægjandi vísbendingu um við hvaða aðstæður og við hvaða skilyrði opinberum yfirvöldum er heimilt að grípa til eftirlits eins og um er rætt í frumvarpinu. Það er mat Persónuverndar að umrætt þurfi að gilda um alla sem sætt hafa slíku eftirliti en ekki einungis í þeim aðstæðum þegar aðgerðir lögreglu uppfylla ekki skilyrði laganna eins og lagt er til í 2. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins.

Með vísan til framangreinds leggur Persónuvernd til að við 1. másl. 1. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins sé bætt orðunum „þó eigi síðar en 30 dögum eftir að aðgerð var hætt“.



Þá leggur Persónuvernd til að breytingar verði gerðar á 2. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins á þá leið að fram komi að lögreglu sé skylt að tilkynna þeim sem sætt hefur eftirliti um það þegar slíku eftirliti er hætt en að heimilt sé að fresta slíkri tilkynningu þar til rannsóknarhagsmunir eru liðnir undir lok.

Loks leggur Persónuvernd til að gæðastjóri lögreglu sé skipaður af þingnefnd eða sambærilegum aðila sem heyrir undir löggjafarvaldið í stað ráðherra, sbr. a-liður 4. gr. frumvarpsins.

#### 2.4.

##### *Mat á áhrifum á persónuvernd*

Ekki verður ráðið af frumvarpinu hvort framkvæmt hafi verið mat á áhrifum frumvarpsins sem slíks á persónuvernd.

Persónuvernd vísar til ákvæða 26. gr. laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi varðandi mat á áhrifum á persónuvernd. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að ef líklegt er að tiltekin tegund vinnslu geti haft í för með sér mikla áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklinga, einkum þar sem beitt er nýrri tækni og með hliðsjón af eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar, skuli ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst.

Að mati Persónuverndar þarf að framkvæma slíkt mat hafi það ekki verið gert nú þegar.

#### 3.

##### *Almennar athugasemdir*


Að lokum vill Persónuvernd áréttta mikilvægi þess að við framangreinda vinnslu persónuupplýsinga verði gætt að meginreglum laga um vinnslu persónuupplýsingar í löggæslutilgangi, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 75/2019. Sérstaklega er mikilvægt að huga að þeirri meginreglu að persónuupplýsingar skuli fengnar í skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi og að þær skuli ekki vera langt umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar.

Persónuvernd ítrekar jafnframt mikilvægi þess að ýrustu varfærni sé gætt við mat á lögfestingu heimilda sem fela í sér viðamikla skerðingu á friðhelgi einkalífs.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins, en Persónuvernd áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum við þinglega meðferð málsins ef stofnunin telur þörf á. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,

  
Þórunn Sveinsson

  
Ína Bzowska Grétarsdóttir