



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2024
Tilvísun: 2024020378/GRB

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (afbrotavarnir, vopnaburður og eftirlit með lögreglu)

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 22. febrúar 2024 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996, með síðari breytingum (afbrotavarnir, vopnaburður og eftirlit með lögreglu (þskj. 1058, 707. mál á 154. löggjafarþingi)). Persónuvernd hefur tvívegis áður veitt umsögn um málið, annars vegar til dómsmálaráðuneytisins með bréfi, dags. 30. mars 2022, og hins vegar til Alþingis 24. febrúar 2023.

1.

Almennt

Í greinargerð með frumvarpsdrögum er greint frá því að markmið frumvarpsins sé 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 fyrr inn í atburðarás og þannig fyrirbyggt að framin séu alvarleg afbrot.

Að mati Persónuverndar felur frumvarpið í sér mikla íhlutun í réttinn til friðhelgi einkalífs. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er mælt fyrir um grunnregluna um þann rétt og skilyrði þess að hann sé takmarkaður. Þau eru ströng og þarf brýna nauðsyn að bera til skerðingar vegna mikilvægra almannahagsmuna eða réttinda og frelslis annarra. Ljóst er að eftirlit lögreglu með einstaklingum felur almennt í sér viðamikla skerðingu á friðhelgi einkalífs, auk þess sem hér er um að ræða heimildir til eftirlits með einstaklingum þótt ekki liggi fyrir rökstuddur grunur um að framið hafi verið tiltekið afbrot.

2.

Athugasemdir við einstök ákvæði



Í umsögn Persónuverndar, dags. 24. febrúar 2023, voru gerðar ýmsar athugasemdir við efni draga að frumvarpinu. Það var í fyrsta lagi mat Persónuverndar að mikilvægt væri að eftirlitsaðili með störfum lögreglu væri sjálfstæður aðili sem væri óháður framkvæmdarvaldinu.

Þá var það mat Persónuverndar að skilgreina þyrfti þá tímafresti sem lögregla hefði til að tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um eftirlitsaðgerð. Taldi stofnunin 30 daga frá því að aðgerð væri hætt geta talist hæfilega tímalengd í þessu sambandi.

Jafnframt lagði Persónuvernd til að frumvarpinu yrði breytt á þá leið að fram kæmi að lögreglu væri skylt að tilkynna þeim sem sætt hefðu eftirliti um það þegar slíku eftirliti væri hætt en að heimilt væri að fresta slíkri tilkynningu þar til rannsóknarhagsmunir væru liðnir undir lok.

Þá lagði Persónuvernd til að gæðastjóri lögreglu væri skipaður af þingnefnd eða öðrum sambærilegum aðila sem heyrir undir löggjafarvaldið í stað ráðherra.

Loks var það mat Persónuverndar að framkvæma þyrfti mat á áhrifum frumvarpsins sem slíks á persónuvernd.

Telur Persónuvernd að brugðist hafi verið við athugasemdum sem stofnunin gerði í umsögn sinni, 24. febrúar 2023, að einhverju leyti en ekki öllu og gerir hún athugasemdir við eftirfarandi atriði:

2.1.

Réttur hins skráða til vitneskju um eftirlit að því loknu

Í d-lið 6. gr. frumvarpsins er lögð til ný 15. gr. d í lögreglulögum nr. 90/1996. Í 2. mgr. tillögu að þeirri grein segir meðal annars að telji nefnd um eftirlit með lögreglu að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna skuli nefndin beina því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi að hann hafi sætt eftirliti.

Persónuvernd áréttar það sem fram hefur komið í fyrri umsögnum hennar um málið um 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 framangreint þurfi að gilda um alla sem sætt hafa leynilegu eftirliti, með fyrirvara um rannsóknarhagsmuni, en ekki einungis í þeim aðstæðum þegar aðgerðir lögreglu uppfylla ekki skilyrði laganna.

Því áréttar Persónuvernd fyrri tillögu sína um að breytingar verði gerðar á umræddu frumvarpsákvæði á þá leið að lögreglu verði skylt að tilkynna þeim sem sætt hefur eftirliti um það þegar slíku eftirliti er hætt en að heimilt verði að fresta slíkri tilkynningu þar til rannsóknarhagsmunir eru liðnir undir lok, sbr. nánari umfjöllun um mat á þeim hagsmunum í kafla 2.2 hér á eftir.



2.2.

Óháð eftirlit með störfum lögreglu

Í b-lið 6. gr. frumvarpsins er lögð til ný 15. gr. b í lögreglulögum nr. 90/1996 þar sem heimilað verði eftirlit með einstaklingum til að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Í 2. mgr. tillögu að þessari grein segir meðal annars að ákvörðun um að hafa eftirlit með einstaklingum skuli skráð í kerfi lögreglu og um leið tilkynnt gæðastjóra lögreglu.

Í c-lið 6. gr. frumvarpsins er jafnframt lögð til ný 15. gr. c í lögreglulögum þar sem heimilað verði eftirlit með einstaklingum til að koma í veg fyrir hryðjuverk og önnur alvarleg brot gegn öryggi ríkisins, án þess þó að mælt sé fyrir um skráningu ákvörðunar þar að lútandi í kerfi lögreglu og tilkynningu til gæðastjóra.

Þá er í a-lið 7. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að við 1. mgr. 28. gr. lögreglulaga bætist nýr málslíður, þess efnis að ráðherra skipi gæðastjóra lögreglu til fimm ára í senn.

Eins og fyrr segir gerir d-liður 6. gr. frumvarpsins ráð fyrir nýrri 15. gr. d í lögreglulögum þar sem fram komi meðal annars að telji nefnd um eftirlit með lögreglu að aðgerðir lögreglu hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna skuli nefndin beina því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi að hann hafi sætt eftirliti, sbr. 2. mgr. tillögu að umræddri grein. Þá segir í sömu málsgrein að lögreglustjóra sé skylt að verða við slíkum tilmælum nema ríkir hagsmunir standi því í vegi er varða afbrotavarnir, rannsókn sakamála, öryggi ríkisins eða samskipti við erlend ríki.

Í 1. mgr. 35. gr. lögreglulaga segir að ráðherra skipi nefnd um eftirlit með lögreglu.

Að mati Persónuverndar tryggja framangreind ákvæði ekki skilvirkar verndarráðstafanir sem uppfylla kröfur um fyrirsjáanleika og nauðsyn og tryggja einstaklingum jafnframt vörn gegn misbeitingu valds.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til öryggisstofnunar dönsku lögreglunnar (d. lov om Politiets efterretningstjeneste (PET)), sem gegnir hlutverki öryggisþjónustu, auk þess að vera skilgreint öryggisstjórnvald. 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).

Með vísan til framangreinds áréttar Persónuvernd fyrri tillögu sína um að gæðastjóri lögreglu verði skipaður af þingnefnd eða sambærilegum aðila sem heyrir undir löggjafarvaldið í stað ráðherra. Jafnframt telur Persónuvernd eðlilegt að eftirlit lögreglu til að koma í veg fyrir hryðjuverk og önnur alvarleg brot gegn öryggi ríkisins verði skráð og rekjanlegt með sama hætti og eftirlit til að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Er því lagt til að í tillögu c-liðar 6. gr. frumvarpsins verði mælt fyrir um skráningu ákvarðana um eftirlit í kerfi lögreglu, auk tilkynningar til gæðastjóra, með sama hætti og í 2. mgr. tillögu b-liðar 6. gr. frumvarpsins.

Þá áréttar Persónuvernd einnig fyrri tillögu sína um að komið verði á fót eftirlitsaðila með störfum lögreglu sem er óháður framkvæmdarvaldinu, til að mynda í formi þingnefndar eða sambærilegs aðila sem heyrir undir löggjafarvaldið. Telur stofnunin brýnt að fela slíkum aðila eftirlit með slíkum rannsóknaraðgerðum og hér um ræðir til að tryggja óhlutdrægni og rétta málsmeðferð.

Muni nefnd um eftirlit með lögreglu fjalla um aðgerðir lögreglu í þessu samhengi leggur Persónuvernd til að lögreglustjóra verði að lágmarki gert að senda nefndinni rökstuðning fyrir afstöðu sinni telji hann sér ekki unnt að verða við tilmælum nefndarinnar um að tilkynna viðkomandi að hann hafi sætt eftirliti.



Það verði þá nefndarinnar að meta hvort ríkir hagsmunir standi í vegi fyrir því að viðkomandi sé send slík tilkynning.

2.3.

Tímastær tilkynninga til nefndar um eftirlit með lögreglu

Í tillögu d-liðar 6. gr. frumvarpsins að nýrri 15. gr. d í lögreglulögum nr. 90/1996 segir meðal annars að þegar látið er af nánar tilteknu eftirliti, sem ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir, skuli lögregla tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er, sbr. 1. másl. 1. mgr. frumvarpstillögunnar. Segir þar einnig að lögregla skuli með sama hætti tilkynna nefndinni um upplýsingabeidnir til annarra stofnana og stjórnvalda samkvæmt tilteknum ákvæðum frumvarpsins, þ. á m. um persónuupplýsingar, svo og haldlagningu á meðal annars skjölum og annars konar upplýsingum sem jafnframt er gert ráð fyrir í frumvarpinu.

Í ljósi þeirra viðamiklu skerðinga á friðhelgi einkalífs sem framangreind úrræði fela í sér áréttar Persónuvernd það mat sitt að nauðsynlegt sé að skilgreina innan hvaða fresta lögreglu beri að tilkynna nefndinni um að eftirliti hafi verið hætt, sem og hvenær upplýsingaöflun hafi lokið. Telur Persónuvernd 30 daga geta talist hæfilega í þessu sambandi eins og áður hefur fram komið.

2.4.

Mat á áhrifum á persónuvernd

Eins og að áður greinir kom fram það mat Persónuverndar í umsögn hennar, dags. 24. febrúar 2023, að framkvæma þyrfti mat á áhrifum frumvarpsins sem slíks á persónuvernd. Ekki verður séð af þeim frumvarpsdrögum sem nú eru til umsagnar hvort framkvæmt hafi verið slíkt mat.

Persónuvernd vísar til ákvæða 26. gr. laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutílgangi 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 ábyrgðaradili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst.

Með vísan til framangreinds áréttar Persónuvernd mikilvægi þess að framkvæma slíkt mat.

3.

Almennar atbugasemdir

Að lokum vill Persónuvernd áréttar mikilvægi þess að við framangreinda vinnslu persónuupplýsinga verði gætt að meginreglum laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutílgangi, 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 ýrtruðu 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 jafnframt fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Þórður Sveinsson".

Þórður Sveinsson

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Gyða R. Bergsdóttir".

Gyða Ragnheiður Bergsdóttir