



# Minnisblað

**Viðtakandi** Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
**Sendandi** Dómsmálaráðuneytið  
**Dagsetning** 10. maí 2024  
**Málsnúmer** DMR24020159

## Minnisblað til Alþingis vegna frumvarps um breytingar á lögreglulögum

Vísað er til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis þar sem óskað var eftir minnisblaði frá dómsmálaráðuneytinu vegna frumvarps um breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996. Þingnefndin óskaði eftir minnisblaði þar sem fram komi afstaða ráðuneytisins til þeirra umsagna sem hafa borist um málið með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis. Einnig er óskað sérstaklega eftir afstöðu ráðuneytisins við ábendingum í umsögn nefndar um eftirlit með lögreglu um að lögreglan afhendi ekki í öllum tilvikum gögn og upplýsingar sem nefndin þarf til að sinna starfsskyldum sínum.

### Afstaða ráðuneytisins til þeirra umsagna sem borist hafa

#### i. Dómstólasýslan

Dómstólasýslan tekur undir efni frumvarpsins og gerir engar athugasemdir við efni þess. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við umsögnina.

#### ii. Lögreglustjórafélag Íslands

Lögreglustjórafélag Íslands lýsir ánægju sinni með framkomið frumvarp dómsmálaráðherra og telur mikilvægt að það verði að lögum svo lögreglan geti sinnt skyldum sínum og meðal annars tryggt öryggi borgaranna. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við umsögnina.

#### iii. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu tekur undir það sem kemur fram í greinargerð með frumvarpinu og tekur undir umsögn Lögreglustjórafélags Íslands og áréttar mikilvægi þess að frumvarp þetta verði að lögum. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við umsögnina.

#### iv. Ríkislögrelustjóri

Embætti ríkislögrelustjóra tekur undir efni frumvarpsins og vísar til þess að frumvarpið sé liður í því að lögreglan geti betur tekist á við þær áskoranir sem hún stendur frammi fyrir, líkt og tiltekna eru ítarlega í umsögn embættisins, og til þess að hún geti unnið í samræmi við hlutverk sitt sbr. 1. gr. lögglulaga nr. 90/1996. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við umsögnina.

#### v. Mannréttindaskrifstofa Íslands

Í umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands kemur fram að þau telji ekki ljóst hvaða viðmið séu lögð til grundvallar þegar ákvörðun er tekin um eftirlit (eða hún staðfest af stýrihóp) og með hvaða hætti skuli metið hvort eftirlitið feli í sér brýna nauðsyn sem réttlæti takmörkun á friðhelgi einkalífs þeirra sem eftirliti sæta.



## Minnisblað

Ráðuneytið telur rétt að koma á framfæri athugasemdum vegna þessarar fullyrðingar. Í 6. gr. b. og 6. gr. c. frumvarpsins kemur fram að þegar um er að ræða aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi þurfa að vera fyrir hendi áreiðanlegar upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur taki virkan þátt í skipulögðum brotasamtökum eða hafi annars konar bein tengsl við slík samtök. Afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins eru einungis heimilar samkvæmt frumvarpinu, þegar lögregla hefur áreiðanlegar upplýsingar um að það kunni að stafa sérgreind hættu af einstaklingi, fyrir öryggi ríkisins eða almenning. Skilyrði er að hættu sé á að framið verði brot sem varðað getur a.m.k. fimm ára hámarksfangelsisrefsingu skv. X. eða XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Einstaklingur skal ekki vera undir eftirliti samkvæmt þessu ákvæði lengur en í sex mánuði.

Ráðuneytið telur að þær aðstæður sem eru upp í 6. gr. b- og c- frumvarpsins feli í sér brýna nauðsyn enda skilyrði að annars vegar sé verið að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og hins vegar verið að tryggja öryggi ríkisins. Þá er ákvæði laganna skýrt afmörkuð varðandi það hvenær heimilt sé að viðhafa slíkt eftirlit. Brýn nauðsyn stendur til þess að lögregla geti komið í veg fyrir skipulagða brotastarfsemi og ógn við öryggi ríkisins, enda markmiðið að koma í veg fyrir alvarleg brot og tryggja almannaöryggi. Ráðuneytið telur því að skilyrði um brýna nauðsyn séu uppfyllt miðað við inntak og markmið frumvarpsins. Þá er skýrlega tilgreint í frumvarpinu að eftirlit skuli ekki viðhaft lengur en nauðsynlegt er hverju sinni en af því leiðir að lögregla skal ekki viðhafa eftirlit með einstaklingi nema nauðsyn beri til.

### vi. Persónuvernd

Ráðuneytið tekur ekki undir þá fullyrðingu sem kemur fram í umsögn Persónuverndar um að frumvarpið feli í sér miklar skerðingar á friðhelgi einkalífs. Með frumvarpinu er mælt fyrir um skýrt afmarkaðar heimildir lögreglu til að hafa eftirlit með tilgreindum einstaklingum. Heimildirnar fela einungis í sér eftirlit með ferðum viðkomandi á almannaferi og þeim verður einungis beitt gegn einstaklingum sem hafa tengsl við skipulögð brotasamtök eða sem sérgreind hættu er talin stafa af fyrir almannaöryggi. Sambærilegt eftirlit og lagt er til í frumvarpinu er nú þegar heimilt á grundvelli sakamálagaga og krefst ekki undangengins dómsúrskurðar, meðal annars vegna þess að í aðgerðinni felst takmörkuð skerðing á friðhelgi einkalífs í samanburði við önnur þvingunarúrræði sakamálagaga sem háð eru dómsúrskurði.

Við samningu frumvarpsins hafði ráðuneytið til hliðsjónar þau sjónarmið sem fram koma í almennri umfjöllun Persónuverndar og þá ber einnig að nefna að tilgreint er sérstaklega í frumvarpinu að öll vinnsla persónuupplýsinga sem fram fer á grundvelli ákvæða frumvarpsins skuli lúta þeim reglum sem gilda samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Ráðuneytið fellst ekki á þá tillögu Persónuverndar að koma eigi á fót utanaðkomandi eftirliti með aðgerðum á sviði afbrotavarna sem heyrir ekki undir framkvæmdarvaldið, með þeim hætti sem lýst er í umsögn Persónuverndar. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu eru heimildir sem frumvarpið veitir lögreglu til að sinna afbrotavörnum, einkum í þágu öryggis ríkisins, mun takmarkaðri en annars staðar á Norðurlöndum. Aðeins er kveðið á um takmarkaða heimild til að hafa eftirlit með tilteknum einstaklingum að uppfylltum nánari skilyrðum auk tiltekinnar þvingunaraðgerðar sem undantekningarlaust krefst undangengins dómsúrskurðar. Aðgerðirnar beinast þannig að mjög afmörkuðum hópi en ekki hinum almenna borgara að neinu leyti, líkt og aðgerðir öryggisstofnana á Norðurlöndum og öðrum Vesturlöndum kunna að gera. Umfang hins óháða eftirlits sem nefnd um eftirlit með lögreglu er falið er því í samræmi við eðli, umfang og inngríp aðgerðanna og hefur það að markmiði að tryggja nauðsynlegt eftirlit með störfum lögreglu og að einstaklingar sem sæta aðgerðum að ósekju



## Minnisblað

geti leitað réttar síns. Að setja á fót sérstaka stofnun sem yrði óháð framkvæmdarvaldinu til þess eins að hafa eftirlit með þessum afmörkuðu aðgerðum lögreglu myndi að mati ráðuneytisins ekki vera í samræmi við umfang og eðli aðgerðanna. Tilvist slíkra eftirlitsstofnana á öðrum Norðurlöndum réttlætist og grundvallast á þeim viðamiklu heimildum sem öryggisþjónustur þessara landa hafa og starfa eftir, en slíkar heimildir er hvorki að finna í frumvarpi þessu né öðrum gildandi íslenskum lögum. Vert er að tiltaka sérstaklega að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að nefnd um eftirlit með lögreglu skili Alþingi skýrslu árlega þar sem upplýst er um viðeigandi tölfræði varðandi eftirlit nefndarinnar, almennar ábendingar og athugasemdir varðandi verklag og starfshætti lögreglu, aðgerðir lögreglu í þágu afbrotavarna og tillögur að úrbótum á lögum, ef við á. Þetta hlutverk nefndar um eftirlit með lögreglu, sem gert er ráð fyrir að bætist við önnur verkefni nefndarinnar samkvæmt frumvarpinu, tryggir það að Alþingi fái árlega upplýsingar um aðgerðir lögreglu í þágu afbrotavarna sem eykur gagnsæi og upplýsingagjöf milli framkvæmdavaldsins og Alþingis.

Persónuvernd segir í umsögn sinni að rétt sé að setja sérstaka tímafresti í lögum um það hvenær lögreglu beri að tilkynna nefndinni um að eftirliti hafi verið hætt eða upplýsingaöflun lokið. Ráðuneytið telur ekki þörf á því, en tekur þó undir að mikilvægt sé að sett sé skýr tímamörk. Í frumvarpinu kemur fram að tilkynning skuli berast nefndinni eins fljótt og unnt er til að tryggja það að tilkynningarskyldunni sé sinnt eins fljótt og auðið er. Ráðuneytið telur rétt að ráðherra kveði á um tímafresti í reglugerð frekar en að þeir komi fram í lögum. Komi til þess að endurmeta þurfi slíka tímafresti þegar reynsla er komin á beitingu ákvæðanna er hagræði fólgið í því að unnt sé að breyta þeim með breytingu á reglum eða reglugerð, frekar en lögum.

Tekið er undir, af hálfu ráðuneytisins, þær athugasemdir Persónuverndar um að framkvæma beri mat á áhrifum á persónuvernd vegna frumvarpsins í samræmi við 26. gr. laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Samkvæmt því ákvæði skal ábyrgðaraðili láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluáðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst. Ábyrgðaraðili í þessu tilviki telst vera sá lögreglustjóri sem ber ábyrgð á vinnslu upplýsinga vegna aðgerða lögreglu. Af lestri ákvæðisins er ljóst að áhrifamat skv. 26. gr. laganna skal fyrst fara fram eftir að breytingar þær á lögreglulögum sem frumvarpið kveður á um hafa tekið gildi, enda getur ráðuneytið ekki talist vera ábyrgðaraðili vegna umræddrar vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum nr. 75/2019. Ráðuneytið gerir því ráð fyrir því að lögregluembættin muni, í samráði við persónuverndarfulltrúa lögreglu, taka ákvörðun varðandi nauðsyn þess að mat á áhrifum í samræmi við 26. gr. fari fram, þegar og ef frumvarpið verður að lögum.

Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þeirrar meginreglu laga um 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 sé í forgrunni, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 75/2019. Við gerð hins almenna áhrifamats vegna frumvarpsins hafði ráðuneytið hliðsjón af sjónarmiðum um vernd persónuupplýsinga og vó þar þyngst að öll vinnsla á persónuupplýsingum sem fram fer á grundvelli ákvæða frumvarpsins mun falla undir lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

### vii. Nefnd um eftirlit með lögreglu

Í umsögn nefndar um eftirlit með lögreglu kemur fram ábending þess efnis að gæðastjóri lögreglu þurfi að hafa bolmagn til að hafa sérstaka trúnaðarmenn sér til aðstoðar til að sinna gæðaeftirliti eða innra eftirliti. Ráðuneytið tekur undir þessa athugasemd og telur mikilvægt að sérstaklega sé farið yfir það verði frumvarpið að lögum hvernig eftirliti gæðastjóra sé háttað, hvort að þessi eini embættismaður geti



## Minnisblað

sinnt því einn síns liðs eða þurfi að hafa starfsmann sér til aðstoðar til að geta sinnt verkefnum sínum og hlutverki með fullnægjandi hætti og að fjármögnun sé tryggð.

Hvað varðar athugasemdir í umsögn nefndarinnar um afhendingu gagna til hennar þá kemur fram í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins dags. 8. mars 2023, vegna fyrra frumvarps um sama efni, að uppi hefur verið skoðanamunur um það hvernig túlka skuli heimild nefndar um eftirlit með lögreglu til að fá aðgang að gögnum hjá lögreglu. Álitamál þetta hefur verið í skoðun hjá dómsmálaráðuneytinu.

Dómsmálaráðuneytið tekur undir það sem kemur fram í umsögn nefndarinnar um að ákvæði 6. mgr. 35. gr. a. lögreglulaga um þetta efni sé skýrt og að tryggja beri að nefndinni berist þau gögn sem hún þarf til að sinna hlutverki sínu án þess þó að rannsóknarhagsmunir í yfirstandandi sakamáli hjá lögreglu eða ákærvaldi geti spillst. Mögulega væri unnt að kveða nánar á um afhendingu gagna til nefndarinnar í reglum og ráðuneytið tilbúið að koma að því að gerð verði breyting á reglum um nefndina hvað þetta varðar og það rætt með aðkomu nefndarinnar, lögreglu og ákærvalds. Rétt er þó að taka fram að samkvæmt upplýsingum frá nefndinni er það í undantekningartilfellum sem slíkur vafi hefur komið upp, það er þar sem nefndin telur sig ekki fá fullnægjandi gögn til afhendingar.

Jafnframt er tekið undir það sem kemur fram í umsögn nefndarinnar að tryggja beri að aðilar máls og umboðsmenn þeirra geti ekki nálgast gögn sakamála í einstaka málum hjá nefnd um eftirlit með lögreglu og þannig farið aðrar leiðir við að fá afhend gögn sem, að öðrum skilyrðum uppfylltum, lögreglan og ákærvaldið myndi hafna að veita aðgang að með vísan til rannsóknarhagsmuna og ákvæða sakamálalaga. Hvort setja þurfi sérstaka málsgrein þess efnis inn í frumvarpið er eitthvað sem ráðuneytið telur að þarfnist nánari skoðunar. Ráðuneytið telur einnig rétt að skoða hvort að nægjanlegt væri að kveða á um þetta í reglum um nefndina og það yrði þá skoðað samhliða breytingum á reglum um nefndina hvaða varðar að kveða þar nánar á um afhendingu gagna til hennar.

### viii. Íslandsdeild Amnesty International

Ráðuneytið tekur undir það sem kemur fram í umsögn Amnesty International um að mannréttindi verða alltaf að vera í forgrunni við allar lagabreytingar og að tryggja að með þeim séu mannréttindi virt til hins ítrasta. Einnig er tekið undir það sem kemur fram í umsögninni um að verndun mannréttinda stuðli að öryggi almennings og að ekki megi líta fram hjá þeim réttindum í nafni afbrotavarna.

Hvað varðar þær athugasemdir sem koma fram í umsögninni um að þær heimildir, sem lagðar eru til í frumvarpinu, þurfi að lúta ákveðnum skilyrðum, þá er það mat ráðuneytisins að þau skilyrði séu uppfyllt. Í frumvarpinu eru lagðar til afmarkaðar og nauðsynlegar heimildir sem eru í samræmi við önnur lög og stjórnarskrárvarin mannréttindi. Með frumvarpinu er skýrlega kveðið á um að þær afmörkuðu heimildir sem lagðar eru fram til þess að hafa eftirlit á almannafæri þurfi að vera í rökstuddum og skýrt tilgreindum tilgangi, það er til að stemma stigum við afbrotum, og því ekki að neinu leitið verið að veita heimild fyrir handahófskenndu eftirliti með fjöldanum, eins tilgreint er í umsögn Amnesty International.

Í 6. gr. a. frumvarpsins, þar sem gert er ráð fyrir eftirliti á almannafæri og heimild til að vakta vefsíður sem opnar eru almennungi er það fortakslaust skilyrði að tilgangurinn sé einungis til að sporna við afbrotum sem og er í samræmi við hlutverk lögreglu samkvæmt ákvæðum gildandi lögreglulaga sbr. 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

Þær heimildir sem lagðar eru fram hvað varðar aðgerðir til að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi og afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins eru skýrt afmarkaðar. Hvað varðar skipulagða brotastarfsemi og



## Minnisblað

aðgerðir gegn henni þarf lögreglan að hafa áreiðanlegar upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur taki virkan þátt í skipulögðum brotasamtökum eða hafi annars konar bein tengsl við slík samtök, til að afla megi upplýsinga um eða fylgjast með viðkomandi á almannafæri eða öðrum stöðum sem almenningur hefur aðgang að. Einnig er það skilyrði sett að lögreglustjóri þurfi að taka ákvörðun um slíkt eftirlit og að bera þurfi ákvörðunina undir stýrihóp um skipulagða brotastarfsemi til staðfestingar, svo fljótt sem auðið er eða innan þriggja sólarhringa. Að auki þarf að skrá ákvörðunina sérstaklega í lögreglukerfið og tilkynna um hana til gæðastjóra lögreglu. Þá eru takmarkanir hvað varðar lengd eftirlits, enda þarf ávallt að liggja fyrir nauðsyn fyrir eftirlitinu. Afbrotavarnir í þágu öryggis ríkisins þurfa svo einnig að grundvallast á því að hætta sé á að framið verði brot sem varðað getur a.m.k. fimm ára hámarksfangelsisrefsingu skv. X. eða XI. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 og einstaklingur má ekki vera undir eftirliti samkvæmt því ákvæði lengur en í sex mánuði.

Hvað snertir athugasemdir í umsögn Amnesty, um að gæta þurfi að öryggi persónuupplýsinga vísast til viðbragða við umsögn Persónuverndar vegna frumvarpsins, hér ofar, þar sem kemur fram að öll vinnsla persónuupplýsinga sem fram fer á grundvelli ákvæða frumvarpsins skuli lúta þeim reglum sem gilda samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Að ofangreindu virtu er ekki hægt að taka undir það sem kemur fram í umsögn Amnesty um að í frumvarpinu felist miklar skerðingar á friðhelgi einkalífs og að lögreglu séu veittar víðtækar heimildir til að fylgjast með einstaklingum sem ekki eru grunaðir um afbrot og vísast í því sambandi til umfjöllunar um frumvarpið í tengslum við umsögnina. Hins vegar er tekið undir það sem kemur fram í seinni hluta umsagnar Amnesty að einungis er hægt að réttlæta víðtækar skerðingar á friðhelgi einkalífs og réttindum einstaklinga ef þær eru lögbundnar, lögmætar og nauðsynlegar. Það er mat ráðuneytisins að þau skilyrði séu uppfyllt miðað við efni og inntak frumvarpsins.

Eftirlit með aðgerðum í þágu afbrotavarna er tryggt með 6. gr. d. í frumvarpinu þar sem kemur fram að þegar eftirliti er hætt skuli tilkynna nefnd um eftirlit með lögreglu um aðgerðina eins fljótt og unnt er en nefndin er sjálfstæð eftirlitsnefnd. Gerð er krafa um að í tilkynningunni til nefndar um eftirlit með lögreglu séu upplýsingar og rökstuðningur fyrir aðgerðinni. Nefndin getur svo tekið aðgerð til skoðunar, á grundvelli c-liðar 1. mgr. 35. gr. a. núgildandi lögreglulaga, og beint þeim tilmælum til lögreglustjóra, ef aðgerðir lögreglu hafa ekki uppfyllt skilyrði laganna, að tilkynna einstakling að hann hafi sætt eftirliti. Lögreglustjóra er skylt að verða við slíkum tilmælum nema ríkir hagsmunir komi í veg fyrir það svo sem afbrotavarnir, rannsókn sakamála, öryggi ríkisins eða samskipti við erlend ríki.

Tekið er undir það sem kemur fram í umsögn Amnesty um að tryggja þarf að jaðarhópar séu ekki undir meira eftirliti og að aðgerðirnar leiði til þess að bilið milli ólíkra hópa samfélagsins vikki. Talið er að eins og frumvarpið er sett fram sé tryggt að ekki sé aukin áhætta á slíku. Í því sambandi eigi menntun lögreglumanna, símenntun og fræðsla jafnframt að koma í veg fyrir það að aðgerðir lögreglu beinist gegn jaðarhópum.

Að lokum er talið rétt að taka fram að tilgangur þeirra heimilda sem lagðar eru til með framlögðu frumvarpi er verndun mannréttinda, það er verndun almennings gegn þeirri ógn sem getur stafað af skipulagðri brotastarfsemi og öðrum brotum sem geta falið í sér ógn við öryggi ríkisins.