



Minnisblað

Viðtakandi	Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis.	Dagsetning	10. maí 2024
Sendandi	Dómsmálaráðuneytið	Málsnúmer	DMR23120070

Minnisblað til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis.

Við er til beiðna allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, er bærust ráðuneytinu með tölvupósti þann 26. apríl og 6. maí sl., þar sem óskað er eftir að gerð verði annars vegar grein fyrir því hvort og þá hvernig mat á áhrifum á persónuvernd fór fram við vinnslu frumvarpsins auk þess að tilgreint verði hverjir komu að vinnu við samningu frumvarpsins. Hins vegar er óskað eftir því að ráðuneytið vinni mat fyrir nefndina á því hvernig frumvarpið samrýmist lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi með tilliti til þess að hvergi kemur fram í frumvarpinu hvernig skrásetja eigi gögn, eyða skuli gögnum, aðgangsstýringu skuli háttáð, o.s.frv.

I. Mat á áhrifum persónuverndar.

Frumvarpið var samið af sérfræðingum ráðuneytisins á skrifstofu almanna- og réttaröryggis, þ. á m. af þeim sérfræðingi sem samdi lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Í samræmi við 10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar frá febrúar 2023 um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 791/2018¹ og handbók um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa² framkvæmdi ráðuneytið mat á áhrifum frumvarpsins og er niðurstöður matsins að finna í 6. kafla frumvarpsins. Þar sem frumvarpið er talið hafa áhrif á réttindi borgaranna tvinnast áhrifamatið einnig við mat á samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar í 4. kafla frumvarpsins.

Mat á áhrifum skal taka til fjölbreyttra þátta, svo sem áhrifa á jafnrétti og áhrifa á umhverfi og loftslag. Við mat á áhrifum skulu markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram. Tilgangurinn með almennu mati á áhrifum er að leiða í ljós þær afleiðingar sem samþykkt frumvarps mun hafa í för með sér, einkum fyrir hagsmunaaðila og aðra tilgreinda mikilvæga almannahagsmuni.

Í 6. kafla frumvarpsins er m.a. tekið fram að frumvarpið mæli fyrir um tilteknar almennar takmarkanir á rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs og við samningu frumvarpsins hafi því sérstaklega verið gætt að því þær heimildir sem mælt er fyrir um rúmist innan þess ramma sem 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu setja ríkisvaldinu. Í 4. kafla frumvarpsins er svo rökstutt með ítarlegum hætti hvernig ákvæði frumvarpsins samræmist tilgreindum ákvæðum.

Nátengt þessum atriðum er mikilvægi þess að yfirvöld tryggi að vinnsla persónuupplýsinga vegna aðgerða sem takmarka réttindi einstaklinga samræmist lögum sem gilda á sviði persónuverndar og skapi ekki sérstaka hættu að þessu leyti. Við mat á áhrifum frumvarpsins var því einnig gætt að því að svo verði ef frumvarpið verður að lögum. Víða í frumvarpinu er vísað til laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í

¹ <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Log-og-rettur/Skjol/Samþykkt%20ríkisstjórnarinnar%20um%20undirbúning%20og%20frágang%20stjórnarfrumvarpa%20og%20þingsályktunartillagna%20240223.pdf>

² https://www.stjornarradid.is/media/forsætisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok_lagafrumvorp.pdf



Minnisblað

löggæslutilgangi og mikilvægi þess að ákvæði laganna gildi fullum fetum um alla þá vinnslu persónuupplýsinga sem mun fara fram á grundvelli ákvæða frumvarpsins.

Lögregla framkvæmir nú þegar sams konar aðgerðir og frumvarpið mælir fyrir um á grundvelli ákvæði laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála og reglugerðar nr. 516/2011 um sérstakar rannsóknaraðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála. Allar persónuupplýsingar sem lögregla aflar við slíkar aðgerðir eru skráðar í kerfi lögreglu sem uppfyllir öll þau skilyrði og kröfur sem lög setja um vinnslu persónuupplýsinga, þ. á m. um aðgerðaskráningu sem tryggir rekjanleika aðgerða við notkun kerfisins. Verði frumvarp þetta að lögum mun framkvæmd aðgerða og skráning þeirra fara fram með sama hætti en til viðbótar mælir frumvarpið fyrir um aukið eftirlit með aðgerðum á grundvelli ákvæði frumvarpsins er felast í tilkynningu til gæðastjóra lögreglu og skyldubundins eftirlits af hálfu nefndar um eftirlit með lögreglu.

Þær aðgerðir sem frumvarpið mælir fyrir um verða því ekki taldar fela í sér vinnslu persónuupplýsinga af hálfu lögreglu sem er annars eðlis eða umfangsmeiri en lögregla vinnur nú þegar og þá er ekki heldur beitt nýrri tækni við vinnsluna er skapar sérstaka áhættu fyrir réttindi og frelsi einstaklingi í skilningi persónuverndarlaga. Mat á áhrifum persónuverndar var því hluti af almennu áhrifamati sem ráðuneytið vann við samningu frumvarpsins í samræmi við það sem að framan greinir.

Ráðuneytið telur að ekki hafi verið skylt við samningu frumvarpsins að framkvæma mat á áhrifum persónuverndar samkvæmt 26. gr. laga nr. 75/2019. Samkvæmt þeirri grein skal ábyrgðaraðili, 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, láta fara fram mat á áhrifum fyrirhugaðra vinnsluaðgerða á vernd persónuupplýsinga áður en vinnslan hefst. Ábyrgðaraðili í þessu tilviki telst vera sá lögreglustjóri sem ber ábyrgð á vinnslu upplýsinga vegna aðgerða lögreglu. Markmið áhrifamatsins er fyrst og fremst að kanna hvort gera þurfi sérstakar viðbótarverndarráðstafanir, einkum af tæknilegu meiddi, áður en vinnsla getur hafist.

Af lestri ákvæðisins virðist ljóst að áhrifamat skv. 26. gr. laganna geti fyrst farið fram eftir að breytingar þær á lögreglulögum sem frumvarpið kveður á um hafa tekið gildi, enda getur ráðuneytið ekki talist vera ábyrgðaraðili vegna fyrirhugaðrar vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsins samkvæmt lögum nr. 75/2019. Þá hefur ráðuneytið ekki aðgang að þeim kerfum sem vinnslan fer fram í. 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.

Við gerð hins almenna áhrifamats hafði ráðuneytið, eins og fyrr greinir, hliðsjón af sjónarmiðum um vernd persónuupplýsinga og vó þar þyngst að öll vinnsla á persónuupplýsingum sem mun fara fram á grundvelli ákvæða frumvarpsins nýtur verndar laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi auk þess að vinnslan verður af sama tagi og lögregla vinnur nú þegar á grundvelli sakamálalaga og upplýsingar verða skráðar í sama kerfi lögreglu.

II. Hvernig samrýmist frumvarpið lögum nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi?

Í 40. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er kveðið á um að um vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögnum fari eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Með því að frumvarpinu er ætlað að bæta ákvæðum við lögreglulög er fela í sér aðgerðir í löggæslutilgangi er ljóst að lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi sem og reglugerð nr. 577/2020 um skrár lögreglu og vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi munu gilda um alla vinnslu persónuupplýsinga sem fara mun fram á grundvelli ákvæða frumvarpsins verði það að lögum.



Minnisblað

Af því leiðir m.a. að meginreglur 4. gr. laga nr. 75/2019 sem og ákvæði 7. gr. um skráningu munu gilda fullum fetum um skráningu persónuupplýsinga á grundvelli ákvæða frumvarpsins. Lögin gera ekki ráð fyrir að setja þurfi viðbótarreglur um hvernig beri að skrásetja gögn vegna vinnslu persónuupplýsinga. Skrásetning gagna á grundvelli ákvæða frumvarpsins mun þannig verða að samrýmast ákvæðum laganna með sama hætti og önnur skrásetning gagna hjá lögreglu við vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Um eyðingu gagna mun fara eftir ákvæðum 14. gr. laganna en þar segir í 2. mgr. að hinn skráði eigi rétt til að fá persónuupplýsingum er varða hann sjálfan eytt án óþarfa tafar ef í ljós kemur að vinnsla þeirra hefur brotið gegn 4. eða 6. gr. laganna eða ábyrgðaraðila er skylt að lögum að eyða upplýsingunum. Af því er ljóst að ef lögregla mun vinna persónuupplýsingar á grundvelli ákvæða frumvarpsins með hætti sem uppfyllir ekki skilyrði laganna þá mun hinn skráði geta farið fram á eyðingu viðkomandi upplýsinga í kjölfar þess að nefnd um eftirlit með lögreglu hafi beint því til lögreglustjóra að tilkynna viðkomandi um vinnsluna. Ákvæði laganna eru tæmandi um eyðingu gagna og því ekki þörf á að setja sérstök viðbótarákvæði um slíkt í frumvarpið.

Þá mun öll vinnsla persónuupplýsinga á grundvelli ákvæða frumvarpsins verða að samræmast ákvæðum V. kafla laganna um öryggi og eftirlit með persónuupplýsingum. Samkvæmt 24. gr. laganna skal aðgangur einstakra starfsmanna ábyrgðaraðila og vinnsluaðila að persónuupplýsingum ekki vera rýmri en nauðsynlegt er með hliðsjón af verkefnum þeirra. Þá skulu persónuupplýsingar sem sérstök ástæða er til að fari leynt lúta sérstökum aðgangshindrunum. Verði frumvarpið að lögum verður lögregla að tryggja að aðgangur að persónuupplýsingum sem aflað er á grundvelli ákvæða þess verði einungis aðgengilegar þeim starfsmönnum sem vinna að viðkomandi lögregluaðgerðum, eftir atvikum með sérstökum aðgangshindrunum.

Þá liggur fyrir að skráning og vinnsla upplýsinga á grundvelli ákvæða frumvarpsins mun lúta aðgerðaskráningu samkvæmt 25. gr. laganna og 8. gr. reglugerðar nr. 577/2020 en slík aðgerðaskráning skal hafa að geyma upplýsingar um skráningu viðkomandi aðgerðar, dag- og tímasetningu hennar og, eftir því sem unnt er, upplýsingar um hver hafi skoðað viðkomandi persónuupplýsingar eða miðlað þeim og hverjir viðtakendur þeirra séu.

Lögregla rekur umsvifamikið upplýsingakerfi (LÖKE) þar sem skráð eru öll mál sem lögregla hefur aðkomu að, til að mynda öll sakamál. Eðli máls samkvæmt eru viðamiklar persónuupplýsingar, þ. á m. viðkvæmar upplýsingar, skráðar í kerfið og lúta þær allar aðgerðaskráningu sem og aðgangsstýringu ef nauðsyn krefur, t.d. í kynferðisbrotamálum. Verði frumvarpið að lögum má því ætla að allar upplýsingar sem aflað verður í tengslum við aðgerðir á grundvelli ákvæða frumvarpsins verði skráðar í umrætt kerfi lögreglu. Öll vinnsla persónuupplýsinga í kerfinu sem fram fer í löggæslutilgangi verður að samræmast ákvæðum laga nr. 75/2019. Þá starfar persónufulltrúi lögreglu í fullu starfi hjá embætti ríkislögreglustjóra sem hefur á höndum eftirlit með vinnslunni í samræmi við 29. gr. sömu laga.

Í ljósi alls þessa og með vísan til að ákvæði frumvarpsins kveða á um, eins og fyrr greinir, aðgerðir sem munu fela í sér vinnslu persónuupplýsinga sem falla undir gildissvið laga nr. 75/2019, telur ráðuneytið ljóst að frumvarpið samrýmist að öllu leyti umræddum lögum, enda er ekki að finna neinar efnisreglur í frumvarpinu sem ganga í berhöggi við ákvæði laganna. Þá var ekki talin þörf á að setja sérstakar viðbótarreglur um vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðum frumvarpsins umfram það sem almennt gildir um vinnslu lögreglu á persónuupplýsingum í löggæslutilgangi. Í því sambandi er rétt að benda á að hvorki í lögreglulögum né sakamálalögum er nú að finna sérákvæði um vinnslu persónuupplýsinga sem ganga framar eða eru til fyllingar ákvæðum laga nr. 75/2019.