

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/887
komudagur 3.12.2012

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 29. nóvember
2012

Tilvísun: 2012101176PS/--

Persónuvernd vísar til umsagnar, dags. 27. nóvember 2012, um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (pskj. 174, 173. mál á 141. löggjafarþingi), en í frumvarpinu er að finna ákvæði um bakgrunnsathuganir lögreglu. Nú hefur Persónuvernd veitt umsögn, dags. 28. s.m. (mál nr. 2012/1272), um drög innanríkisráðuneytisins að reglugerð um slíkar athuganir. Sú umsögn þykir eiga erindi við Alþingi og er því afrit af henni sent allsherjar- og menntamálanefnd.

Virðingarfyllst

Þórður Sveinsson

Hjálagt:

Afrit af umsögn, dags. 28. nóvember 2012, í máli nr. 2012/1272

AFRIT

Innanríkisráðuneytið
b.t. Svönu Margrétar Davíðsdóttur
Sölvhólgötu 7
150 REYKJAVÍK



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 28. nóvember
2012

Tilvísun: 2012101272PS/-

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um bakgrunnsathuganir, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar lögreglu

1.

Persónuvernd vísar til erindis innanríkisráðuneytisins frá 31. október 2012 þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um drög að reglugerð um bakgrunnsathuganir, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar lögreglu. Í reglugerðardrögunum er að finna ákvæði um hvernig staðið skuli að athugun lögreglu á bakgrunni einstaklinga sem fara skal fram á grundvelli laga eða alþjóðlegra samninga sem Ísland hefur fullgilt, sbr. 2. gr. draganna, t.d. þegar um ræðir þá sem hafa með höndum starf sem varðar almannaoöryggi.

Af ákvæðum reglugerðardraganna er ljóst að gagnasöfnun um einstaklinga í þágu bakgrunnsathugunar gæti orðið mjög víðtæk og nærgöngul. Má þar til dæmis nefna að samkvæmt d-, e- og g-liðum 10. gr. draganna má lögregla vinna með upplýsingar um misnotkun á áfengi og öðrum vímuegðum, sem og um lyfjanotkun einstaklinga og um skuldastöðu og vanskil. Þá er í 1. mgr. 8. gr. að finna ákvæði um heimild til notkunar upplýsinga úr fjölda skráa, þ. á m. málaskrá lögreglu. Einnig er þar fjallað um heimild til notkunar upplýsinga úr SIS-upplýsingakerfinu, þ.e. því upplýsingakerfi sem mælt er fyrir um í Schengen-samningnum. Auk þess má nefna að í 13. gr. reglugerðardraganna er mælt fyrir um heimild til að krefjast fíkniefnaprófs að tilteknum skilyrðum fullnægðum.

Samkvæmt 6. gr. á upplýingasöfnun vegna bakgrunnsathugana að byggjast á skriflegu samþykki viðkomandi einstaklinga. Af f-lið 10. gr. reglugerðardraganna verður ráðið að það geti verið metið einstaklingi í óhag að hann neiti að gefa persónuupplýsingar um sig eða heimili ekki

lögreglu að gera þær athuganir sem teljist mikilvægar og nauðsynlegar við bakgrunnsathugun.

Í 36. gr. reglugerðardraganna er vísað til 3. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 34. gr., sbr. 40. gr. lögregluglaga nr. 90/1996, sem lagaheimildar fyrir setningu reglugerðar. Samkvæmt 3. mgr. 34. gr. laganna má ráðherra setja reglugerðarákvæði um gjöld til að standa undan kostnaði við vinnu lögreglu vegna bakgrunnsathugunar á einstaklingi og útgáfu öryggisvottunar. Að öðru leyti er ekki minnst á bakgrunnsathuganir í umræddum ákvæðum, né heldur er önnur ákvæði um slíkar athuganir að finna í lögreglulögum. Þá er ekki í öðrum lögum að finna heimild til setningar reglugerðar um bakgrunnsathuganir almennt heldur aðeins um slíkar athuganir á tilteknum sviðum, sbr. t.d. 70. gr. c og n-lið 1. mgr. 71. gr. d í lögum nr. 60/1998 um loftferðir. Af þeirri ástæðu telur Persónuvernd vafa leika á um lagastöð fyrir þeirri reglugerð sem nú er ráðgert að setja.

2.

Persónuvernd barst hinn 15. október 2012 umsagnarbeiðni frá Alþingi um frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum nr. 90/1996 (pskj. 174, 173. mál á 141. löggjafarþingi), en í því frumvarpi er gerð tillaga um að aukið verði við lögin efnislegum ákvæðum um bakgrunnsathuganir sem fram fari samkvæmt öðrum lögum. Ætla má að umrædd reglugerðardrög séu lögð fram í tengslum við þetta frumvarp og að ráðuneytið líti svo á að næg lagastöð verði fyrir reglugerðinni að því gefnu að frumvarpið verði samþykkt.

Hinn 27. nóvember 2012 veitti Persónuvernd Alþingi umsögn um þetta frumvarp þar sem m.a. er gagnrýnd sú ráðagerð að víðtækar heimildir til gagnaöflunar verði látnar gilda um bakgrunnsathuganir almennt óháð aðstæðum hverju sinni, s.s. því starfi sem einstaklingur gegni. Af því leiði að ávallt þegar í lögum sé mælt fyrir um bakgrunnsathuganir lögreglu verði heimilt að skoða upplýsingar úr málaskrá hennar, en upplýsingar, sem þar séu skráðar, feli ekki í sér opinbera staðfestingu á að menn hafi framið tiltekin brot. Nánar segir í umsögn Persónuverndar til Alþingis:

„Með umræddu ákvæði 1. gr. frumvarpsins gæfi löggjafinn sér hins vegar fyrirfram að í hvert sinn sem ástæða væri til setningar ákvæða um bakgrunnsathugun væri jafnframt tilefni til notkunar málaskráupplýsinga. Persónuvernd telur ekki unnt að taka slíka afstöðu og leggur þess í stað til að metið sé í hvert sinn, sem ákvæði eru sett í lög um bakgrunnsathugun, hvort þörf sé á málaskráupplýsingum við framkvæmd athugunarinnar.“

Persónuvernd áréttar framangreinda athugasemd í tengslum við umrædd reglugerðardrög, en í þeim er ekki að finna neina greiningu á því hvaða störf megi telja þess eðlis að bakgrunnsathugun kalli t.d. á öflun upplýsinga úr málaskrá lögreglu. Skortur á slíkri sérgreiningu getur orðið til þess að fjölmennar starfsstéttir, t.d. þær sem starfa við samgöngur, þurfi að sæta mjög nærgöngulu eftirliti lögreglu langt umfram það sem almennt hefur verið talið málefnalegt eða samrýmast meðalhófssjónarmiðum. Í því sambandi er minnt á ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Einnig gerir Persónuvernd athugasemd við að rætt sé um samþykki í reglugerðardrögunum. Svo að um sé að ræða samþykki einstaklings þarf hann að hafa gefið yfirlýsingu þar að lútandi af fúsum og frjálsum vilja. Hins vegar er ljóst að neitun um svokallað samþykki samkvæmt umræddum reglugerðardrögum gæti til dæmis haft í för með sér starfsmissi. Það má m.a. sjá af fyrrnefndum ákvæðum um það þegar einstaklingur neitar að gefa upp persónuupplýsingar eða heimila tilteknar athuganir. Því telur Persónuvernd að hér sé ekki um raunverulegt samþykki að ræða.

Hvað varðar öflun upplýsinga úr SIS-upplýsingakerfinu minnir Persónuvernd á að takmarkanir eru við því í hvaða tilgangi nota megi slíkar upplýsingar, sbr. 9. gr. laga nr. 16/2000 um

Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, sbr. 1.–3. og 5. mgr. 102. gr. Schengen-samningsins. Grunnreglan er sú að aðeins megi nota upplýsingar á þann veg sem samrýmist tilgangi skráningar. Frá því eru örfáar undantekningar og ber að túlka þær þröngt eins og fram kemur í athugasemdum við 9. gr. þess frumvarps sem varð að lögum nr. 16/2000. Persónuvernd telur miklum vafa háð að ákvæði 1. mgr. 8. gr. reglugerðardraganna um heimild til notkunar upplýsinga úr kerfinu samrýmist lögum og þjóðréttarlegum skuldbindingum.

Eins og fyrr greinir er í 2. gr. reglugerðardraganna að finna ákvæði þess efnis að bakgrunnsathuganir geti farið fram á grundvelli lagaheimildar eða alþjóðlegra samninga sem Ísland hefur fullgilt. Af því tilefni minnir Persónuvernd á að alþjóðlegir samningar geta einir og sér ekki talist fela í sér heimild til íhlutunar í réttinn til friðhelgi einkalífs heldur þarf sérstaka lagaheimild til sem brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra, sbr. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.

3.

Þegar litið er til þeirra athugasemda, sem raktar eru í 2. kafla hér að framan, telur Persónuvernd varhugavert að samþykking umrædd reglugerðardrög óbreytt. Þá minnir stofnunin á að lagastöð skortir til setningar slíkrar reglugerðar sem hér um ræðir eins og á stendur. Auk þess áréttar stofnunin sérstaklega það sem fyrr greinir um þá fordæmalaus íhlutun í einkalífsrétt manna í stórum starfsstéttum sem samþykkt reglugerðardraganna getur haft í för með sér. Mælist því stofnunin gegn setningu reglugerðar á grundvelli draganna.

Virðingarfyllt



Þórður Sveinsson